ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 3

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO 1997

Trasmesse alla Presidenza il 24 giugno 1998

VOLUME II

TOMO I

TIPOGRAFIA DEL SENATO (300)

PAGINA BIANCA

INDICE

VOLUME II

TOMO I

NOTA METODOLOGICA ..... *Pag.* 5

CAPITOLO I. – *Presidenza del Consiglio dei Ministri* ..... » 9

1. Sintesi e conclusioni ..... » 11
2. Principali aspetti della gestione finanziaria ..... » 12
3. Indirizzi programmatici ..... » 19
4. Profili organizzativi ..... » 25
5. Principali attività svolte dal Dipartimento affari economici della Presidenza del Consiglio ..... » 28
6 Personale ..... » 30

Ministeri istituzionali:

CAPITOLO II. – *Ministero di grazia e giustizia* ..... » 47

Sintesi e conclusioni ..... » 49
1. Politiche di settore ..... » 50
2. I risultati di consuntivo ..... » 51
3. Organizzazioni e personale ..... » 57
4. Contratti ..... » 63
5. Monitoraggio legge di spesa. decreto-legge n. 552 del 1993, convertito in legge n. 102 del 1994 ..... » 66
6. La spesa decentrata ..... » 67
7. Esiti del controllo successivo sulla gestione ..... » 68
8. Profili di attività istituzionale ..... » 71
9 Ufficio del responsabile per l'informatica e sistema informatico ..... » 76

CAPITOLO III. – *Ministero degli affari esteri* ..... » 87

1. Sintesi e conclusioni. Organizzazione e disciplina degli uffici centrali e periferici del Ministero ..... » 89
2. Profili istituzionali ..... » 92
3. La rappresentazione del bilancio per funzioni-obiettivo ..... » 96
4. Analisi della spesa 1997 per funzioni-obiettivo ..... » 98
5. Analisi della spesa 1997 per centri di responsabilità ..... » 100
6. L'incrocio tra classificazione economica semplificata, funzioni-obiettivo e centri di responsabilità in termini di cassa ..... » 101
7. La gestione dei residui ..... » 103
8. Aspetti organizzativi ..... » 104
9. La Cooperazione allo sviluppo ..... » 112
10. L'istituto agronomico per l'Oltremare ..... » 117

CAPITOLO IV. – *Ministero dell'interno* ..... » 127

Sintesi e conclusioni ..... » 129
1. Politiche di settore ..... » 130
2. Analisi dei risultati della gestione ..... » 134
3. Organizzazione e personale ..... » 145

4. Contratti ..... *Pag.* 153
5. Esiti del controllo successivo sulla gestione ..... » 156
6. Profili di attività istituzionale ..... » 159
7. Spese per interventi di protezione civile ..... » 168

CAPITOLO V. – *Ministero della difesa* ..... » 181

Sintesi e conclusioni ..... » 183
1. Direttive e programmi ..... » 185
2. Analisi finanziaria ..... » 187
3. Analisi dell'organizzazione ..... » 197
4. Missioni di particolare rilevanza in Italia ed all'estero ..... » 201
5. Programmi d'armamento ..... » 203
6. Attività contrattuale ..... » 207
7. Valutazioni gestionali ..... » 213
Appendice: Caso di studio: reparto manutenzione velivoli-R.V.M. di Cameri .. » 215

Ministeri finanziari:

CAPITOLO VI. – *Ministero del tesoro* ..... » 245

1. Sintesi e conclusioni ..... » 247
2. Principali aspetti della gestione finanziaria ..... » 247
3. Profili organizzativi ..... » 263
4. La riforma del bilancio ..... » 282
5. La gestione del debito e la spesa per interessi ..... » 286
6. L'introduzione dell'Euro in Italia ..... » 288
7. Il testo unico dell'intermediazione finanziaria ..... » 290
8. Profili della gestione ..... » 291
9. Monitoraggio delle leggi di spesa ..... » 298

CAPITOLO VII. – *Ministero delle finanze* ..... » 319

1. Sintesi e conclusioni ..... » 321
2. Evoluzione del quadro di riferimento ..... » 329
3. Programmazione e controllo di gestione ..... » 335
4. Analisi dei risultati della gestione ..... » 341
5. Valutazione dei risultati e delle politiche gestionali ..... » 358
6. L'amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ..... » 375

CAPITOLO VIII. – *Ministero del bilancio e della programmazione economica* » 465

Sintesi e conclusioni ..... » 467
1. Il passaggio alle nuove strutture delle funzioni di programmazione e di sviluppo territoriale ..... » 467
2. La gestione finanziaria ..... » 473
3. La spesa per le aree depresse nel bilancio dello Stato ..... » 482

NOTA METODOLOGICA

Premessa

La Corte a partire dal consuntivo per l'esercizio 1995 ha esaminato il rendiconto delle Amministrazioni centrali ricostruendo la spesa sulla base di una classificazione per *funzioni-obiettivo*, allo scopo di fornire al Parlamento una lettura più razionale dei dati del consuntivo.

A tal fine sono state costruite le *funzioni-obiettivo* in modo da individuare le *missioni* assegnate alle Amministrazioni pubbliche e da consentire la misurazione e la valutazione del prodotto dell'attività amministrativa.

Ponendo le basi per una diversa metodologia di lettura delle risultanze del rendiconto, la Corte ha così contribuito a sollecitare il processo di riforma della struttura di bilancio, di recente esplicitata dalla nuova disciplina (legge 94/97), che si fonda, appunto, sulla classificazione per *funzioni-obiettivo* e sulla identificazione dei *centri di responsabilità* dell'attività amministrativa cui assegnare le risorse con una ripartizione per *unità previsionali di base*. Questa impostazione è stata confermata dall'articolo 13 del decreto legislativo 279/97, che ribadisce la necessità di costruire il rendiconto per *funzioni* e *unità previsionali di base*, al fine della "(...) valutazione delle politiche pubbliche di settore (...)".

Per una miglior attuazione del dettato della riforma, sarebbe auspicabile una parziale revisione della "tabella A", allegata al decreto legislativo 279/97, che identifica per il bilancio previsionale 1998 le *unità previsionali di base* e i *centri di responsabilità*, sia per evitare la non sempre perfetta distinzione tra i concetti di *centro di responsabilità* e *centro di costo*, che per rivedere le *unità di voto* che non sempre rispecchiano gli aggregati di spesa in relazione alle "(...) attività (...) in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero." (articolo 1 legge 94/97).

Nel tentativo di superare la tradizionale aggregazione per *sezioni funzionali*, nonchè per rispondere al dettato dell'articolo 6 della legge 468/78 modificata dalla legge 94/97, che prevede "(...) in allegato allo stato di previsione della spesa (...) viene presentato un quadro contabile da cui risultino (...) le *funzioni-obiettivo* di 1° e 2° livello in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale", si è provveduto all'aggregazione delle funzioni di 2° livello sulla base della *Classification of the functions of government (Cofog)* dell'*OCSE*. Per di più l'utilizzo delle *funzioni*, che incorporano le spese di funzionamento, consente di meglio quantificare, rispetto alle *sezioni funzionali*, la spesa effettivamente sostenuta per una specifica politica pubblica.

Pertanto la classificazione per *funzioni* risulta applicabile sia per l'esame a consuntivo di ciascun stato di previsione, che in un quadro contabile funzionale complessivo.

1. Analisi per stati di previsione.

Per ciascun Ministero, anche attraverso un continuo confronto con i rappresentanti dell'Amministrazione, è stata svolta un'attività di approfondimento del lavoro effettuato per gli esercizi precedenti. Sono state meglio definite le *funzioni* in rapporto alle missioni istituzionalmente affidate al Dicastero, e, ove necessario, per tener conto dei cambiamenti intervenuti nell'organizzazione, si è proceduto ad una revisione integrale degli schemi per *funzioni.*

Per ciascuna Amministrazione sono presenti le voci comuni a tutti i Ministeri:

- indirizzo politico-amministrativo,
- programmazione e coordinamento,
- servizi generali,
- attività informatica (dove presente viene evidenziato il sistema informativo settoriale).

In ottemperanza all'articolo 1 della legge 94/97, che prevede "(...) l'enucleazione delle spese di investimento destinate alle regioni in ritardo di sviluppo(...)" è stata istituita una funzione di 1° livello *Interventi nelle aree depresse* per ciascuna delle Amministrazioni con specifiche competenze finalizzate a questa politica pubblica.

Operativamente ciascun capitolo di spesa, sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione, è stato imputato alle *funzioni* di 2° livello (*microfunzioni*); per i capitoli relativi alle spese di funzionamento si è proceduto ad una disaggregazione della spesa attraverso un'imputazione in quota parte: per esempio le spese del personale sono state attribuite alle singole *microfunzioni* in rapporto agli addetti.

In alcuni casi si è dovuto parzialmente procedere ad una stima delle imputazioni basata sui dati del consuntivo 1996, risalendo, ove necessario, anche alle norme istitutive dei capitoli di spesa.

Per lo svolgimento dell'esame sul rendiconto sono stati utilizzati schemi di analisi contabile elaborati dalla Corte, con riferimento alla *massa impegnabile* e *spendibile,* cui si riconducono i risultati finanziari in termini di impegni e pagamenti.

Inoltre le *funzioni* sono state incrociate con la classificazione economica semplificata costruita dalla Ragioneria generale che ripartisce le spese in quattro aggregati: *funzionamento, intervento, investimento e altre spese.* A tal proposito va segnalato che, a nostro parere, per alcuni Ministeri risultano sovrastimate le spese di funzionamento in quanto comprensive di capitoli che dovrebbero, invece, essere attribuiti all'aggregato relativo alle spese di intervento. Si è pertanto provveduto ad una parziale revisione nell'attribuzione delle spese.

In relazione alla disponibilità dei dati forniti dalle singole Amministrazioni, nonchè alle specifiche attività svolte, si è proceduto ad alcune specifiche elaborazioni. In particolare:

- per le Amministrazioni di grazia e giustizia, difesa, comunicazioni, lavori pubblici e beni culturali è stata effettuata un'analisi dettagliata della spesa sostenuta per la spesa periferica;
- per i Ministeri delle finanze e dell'università e della ricerca scientifica la spesa è stata quantificata al 3° livello di disaggregazione delle funzioni;
- per il Ministero delle finanze si è proceduto ad una serie di elaborazioni aventi lo scopo di misurare l'efficienza dell'Amministrazione, basate sui dati desunti dalla *Direttiva generale sull'azione amministrativa per l'anno 1996* e dai *Referti* del Controllo interno sui risultati gestionali.

La collaborazione delle Amministrazioni non è ancora pienamente soddisfacente: in alcuni casi i dati trasmessi sono risultati incompleti a causa anche delle carenze informative interne alle Amministrazioni. Sembra che le strutture gestionali trovino, a volte, difficoltà a

recepire i criteri innovativi che consentirebbero un approccio economico alle analisi sulla gestione della Pubblica Amministrazione.

Al contrario, per poter introdurre la misurazione dell'efficienza amministrativa (prodotto/costo) e affiancare ad una contabilità finanziaria una contabilità economica, risulta indispensabile il supporto delle Amministrazioni che dovrebbero attivarsi per la rilevazione interna dei dati propedeutici alla costruzione di una contabilità analitica. Pertanto è auspicabile la concreta operatività dei servizi di Controllo interno, e degli uffici statistici del *SISTAN.*

2. Aggregazione delle *funzioni-obiettivo* sulla base della *Cofog.*

La classificazione dell'*OCSE* nella versione aggiornata al dicembre 1997 è costruita su 10 sezioni.

L'aggregazione non risulta perfettamente aderente alla *Cofog* in quanto si è dovuto tener conto delle specificità delle Amministrazioni centrali italiane, sia rispetto alle politiche pubbliche da queste perseguite, che rispetto alla loro struttura organizzativa. Per esempio, è evidente il caso della sezione *Cofog* n. 7, relativa alla *Sanità,* nella quale sono previste le attività inerenti i servizi medici e paramedici, gli ospedali, ecc., funzioni che, invece, non sono di pertinenza del Ministero della sanità.

L'aggregazione è stata pertanto costruita mantenendo, ove possibile, sia le denominazioni che le numerazioni della *Cofog* E' stato, tuttavia, necessario costruire due ulteriori sezioni:

- 11ª sezione relativa agli *Interventi nelle aree depresse*[1],
- 12ª sezione riferita alle *Spese non altrove classificate,* nella quale sono state aggregate:
  - le spese relative all'*Indirizzo politico amministrativo* di ciascuna Amministrazione. Si potrebbe, per altro, ipotizzare di attribuirle alla prima sezione *General public services* in quanto l'attività di detta funzione si esplica nell'indirizzo della politica governativa settoriale affidata all'organo politico che presiede ciascun dicastero;
  - le spese sostenute dalle amministrazioni per i *Servizi generali.* Per queste spese è auspicabile che per i futuri esercizi finanziari si possa, con la collaborazione delle Amministrazioni, ridistribuirle nella quasi totalità sulle funzioni obiettivo di carattere operativo.

Inoltre la sezione 3.2, definita originariamente *fire protection services,* per poter essere adattata alle spese delle Amministrazioni centrali italiane, è stata allargata all'intera spesa per la protezione civile e per le ricostruzioni a seguito di calamità naturali.

Si precisa che, in rarissimi casi, per attività comunque marginali rispetto alle missioni primarie delle Amministrazioni, le funzioni di 2° livello sono risultate eccessivamente aggregate (in presenza di successivi approfondimenti sul 3° livello); in questi casi, la funzione è stata attribuita sulla base della consistenza della spesa. Per l'esercizio 1998 si provvederà, ove possibile, a rimodulare le funzioni di 2° livello sulla base della *Cofog.*

Essendo al 3° anno di analisi, si è tentato di costruire una serie storica per il triennio 1995-97, aggregando anche per i due esercizi precedenti le *funzioni* di 2° livello sulla base della *Cofog* elaborata per il 1997.

Questa ricostruzione dei dati deve essere presa con molta cautela, soprattutto con riferimento al 1995, primo esercizio per il quale è stato elaborata l'analisi per *funzioni.* Infatti alcuni schemi non sempre descrivevano appieno le missioni affidate alle Amministrazioni, ma piuttosto le attività svolte dagli uffici,

[1] Si precisa che le Amministrazioni non sempre sono riuscite a quantificare correttamente la quota di spesa destinata a tali aree, quota che, nel corso degli anni si sta tentando di definire con maggior attenzione.

in questi casi sono state ridefinite integralmente le *funzioni*. Pertanto, anche per gli esercizi 1995 e 1996, nei casi di difficile attribuzione di una funzione si è seguito il criterio della consistenza della spesa.

Capitolo I

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**

2. Principali aspetti della gestione finanziaria: *2.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale:* 2.1.1 Spese di parte corrente: 2.1.1.1 Spese per acquisto di beni e servizi; 2.1.2 Spese in conto capitale; 2.1.3 I trasferimenti; *2.2 Esposizione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti:* 2.2.1 Le risultanze della gestione per funzioni obiettivo; 2.2.2 Le risultanze della gestione attraverso l'incrocio funzioni-obiettivo - centri di responsabilità; 2.2.3 Le risultanze della gestione secondo la classificazione economica semplificata; *2.3 Esposizione dei risultati contabili secondo la Classification of the function of Government (COFOG); 2.4 La direttiva del Presidente del Consiglio in ordine ai residui di stanziamento.*

3. Indirizzi programmatici: *3.1 L'attuazione della legge n. 59 del 1997*: 3.1.1 Le leggi regionali di conferimento delle funzioni e gli eventuali decreti sostitutivi di Governo; 3.1.2 I d.P.C.M. di individuazione dei beni, delle risorse umane e finanziarie, strumentali per attuare i trasferimenti delle funzioni; 3.1.3 La nuova normativa in materia di contrattazione collettiva, di impiego pubblico e di dirigenza; 3.1.4 Il Capo II della legge n. 59 del 1997; 3.1.5 La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri; 3.1.6 Il "Gruppo di coordinamento" per l'attuazione della legge n. 59 del 1997; 3.1.7 L'organizzazione della Presidenza; *3.2 Rilancio del Welfare State, occupazione, sviluppo e trasparenza. 3.3 La riforma previdenziale. 3.4 L'introduzione dell'Euro in Italia.*

4. Profili organizzativi: *4.1 L'assetto organizzativo:* 4.1.1 La impostazione dello stato di previsione della spesa per la Presidenza del Consiglio dei Ministri; *4.2 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29; 4.3 Le indagini del Servizio di controllo interno.*

5. Principali attività svolte dal Dipartimento affari economici della Presidenza del Consiglio: *5.1 I provvedimenti legislativi e amministrativi:* 5.1.1 Legge 24 giugno 1997, n. 196. "Norme in materia di promozione dell'occupazione"; 5.1.2 Legge 23 maggio 1997, n. 135 "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione"; 5.1.3 Legge 1 luglio 1997, n. 189 "Disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 96/2/CE sulle comunicazioni mobili e personali"; 5.1.4 Direttiva del Presidente del Consiglio 13 marzo 1997 per la

costituzione di apposita società in materia di lavori socialmente utili; 5.1.5 Direttiva del Presidente del Consiglio sul Servizio postale; 5.1.6 Riorganizzazione del sistema del credito; 5.1.7 Revisione dell'accordo sul costo del lavoro del 1993; 5.1.8 Politiche tariffarie; 5.1.9 Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni; 5.1.10 Attività del comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione ed osservatorio per la piccola e media impresa; 5.1.11 Osservatorio per la piccola e media impresa.

6. Personale.

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

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	424.681	431.857		416.884	412.863	400.267	16.618	7.796
2 Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento	657.465	486.790		629.454	607.425	132.457	496.997	28.011
3 Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Organi di rilievo costituzionale	860.976	919.202		808.448	807.068	627.407	181.040	52.528
4 Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Altri organi	417.744	524.948		405.047	371.547	331.018	74.029	12.697
5 Interventi per le Aree depresse	14.000	44.011	*44.011*	14.000	14.000	4.000	10.000	0
6 Servizi generali	97.637	107.748	*3.201*	85.056	79.606	58.856	26.200	12.581
7 Sostegno all'editoria	266.958	315.764	*133.762*	231.649	75.620	28.216	203.433	35.309
8 Politiche sociali	379.857	715.897		375.114	154.264	12.883	362.231	4.743
9 Politiche del territorio	4.758.127	3.964.142	*3.544.212*	4.710.606	1.686.286	576.186	4.134.420	47.521
10 Sostegno al turismo, allo sport ed allo spettacolo	1.402.786	1.655.100	*685.318*	1.397.997	1.337.564	727.952	670.045	4.789
TOTALE	***9.280.232***	***9.165.458***	***4.410.503***	***9.074.256***	***5.546.244***	***2.899.241***	***6.175.014***	***205.976***

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

1. Sintesi e conclusioni.

La legge 15 marzo 1997, n. 59, ha posto con chiarezza, attraverso norme di delega, i principi del riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri, inseriti all'interno del più vasto disegno di una riforma dell'apparato di Governo e delle pubbliche amministrazioni.

La logica complessiva è sorretta da scelte strategiche coerenti: la terza e più ampia regionalizzazione delle attività amministrative; la semplificazione dell'assetto del Governo per Ministeri (in ogni caso riducendone il numero, anche con decorrenza differita all'inizio della nuova legislatura); il parallelismo fra razionalizzazione della struttura del bilancio dello Stato e rinnovamento dei modelli organizzativi legati a funzioni omogenee.

Per quanto attiene alla Presidenza del Consiglio i principi fondamentali sono riassumibili nel modo seguente:

a) trasferimento dei compiti non direttamente riconducibili alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente a Ministeri preposti a funzioni omogenee, con la possibilità di ricorrere a schemi organizzativi diversi dallo schema dell'amministrazione per Ministeri, secondo il modello delle Agenzie dotate di autonomia tecnica e funzionale;

b) attribuzione alla Presidenza (ricondotta ai compiti istituzionali del Presidente) di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria; adozione di criteri organizzativi interni adatti a garantire alla struttura unità direzionale, con criteri di flessibilità che consentano una chiara distinzione fra indirizzo politico e gestione e una razionale applicazione dei principi in tema di responsabilità dei dirigenti (anche con riguardo all'applicazione delle nuove regole di spoils-system).

Il disegno tracciato dalla riforma amministrativa appare persuasivo e sembra corrispondere positivamente a preoccupazioni e proposte espresse dalla Corte nelle proprie relazioni annuali. Ovviamente si è consapevoli della difficoltà del processo ulteriore di costruzione dei decreti legislativi e, ancor più, dell'effettivo processo di attuazione del nuovo modello.

Il punto di partenza attuale, derivante da una complessa vicenda di "storia dell'amministrazione", è molto lontano dal disegno delineato dalle norme di delega. L'apparato della Presidenza appare, oggi, come un corpo amministrativo sovradimensionato ed eterogeneo, all'interno del quale convivono, accanto ai centri di responsabilità legati alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, unità chiamate a svolgere compiti di amministrazione attiva, con un ruolo operativo.

Sui rapporti fra disciplina dettata dalla legge n. 400/88 e principi generali definiti dal d.lgs. n. 29 del 1993, la Corte si è pronunciata in sede di controllo (delibera n. 149 del 1997). Nella prospettiva della riforma affidata ai decreti legislativi di attuazione della legge n. 59, si può affermare che lo schema fondato sulla autonomia organizzativa e regolamentare della Presidenza è legato all'effettiva configurazione dell'apparato a compiti strettamente legati a quelli propri del Presidente del Consiglio.

Quanto alla riconduzione delle attribuzioni di amministrazione attiva alla responsabilità dei Ministeri, le deleghe attribuite dal Governo al Ministro dell'interno per la protezione civile, al Ministro dei lavori pubblici per le aree urbane, Roma capitale, il Giubileo e i Servizi tecnici nazionali, al Ministro dell'industria per il turismo, al Ministro per i beni culturali per lo spettacolo, prefigurano uno schema utile in vista delle scelte di razionalizzazione.

L'esercizio delle generali funzioni di indirizzo e coordinamento affidate dalla Costituzione al Presidente del Consiglio si è espressa, per quanto attiene alle materie di più diretto rilievo per la politica economica e per la fiscal policy, principalmente in tre direzioni: le politiche di risanamento della finanza pubblica; le politiche di riforma del Welfare; le politiche per l'occupazione e per il Mezzogiorno.

Si tratta, come appare evidente, di una ricostruzione schematica parziale, di una complessa attività istituzionale tesa a garantire l'unità di indirizzo politico e amministrativo in materia economica, ed a promuovere e coordinare l'attività dei Ministri, sulla base delle attribuzioni del Presidente disegnate dall'art. 95 della Costituzione.

I contenuti fondamentali di quest'attività di indirizzo in materia di politica economica si riversano, nel nostro ordinamento, nel Documento di programmazione economica e finanziaria, la cui diretta competenza è affidata al Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

L'attività di indirizzo della Presidenza, nelle materie economiche, ha trovato le sue espressioni più rilevanti nella conduzione dei rapporti con le parti sociali. L'attuazione dell'accordo per il lavoro (stipulato il 24 settembre 1996) ha dato luogo ad una complessa attività, traducendosi in iniziative legislative, in atti programmatici, in direttive per l'attuazione degli interventi ricondotte alla finalità unificante della promozione dell'occupazione e riguardante un ampio arco di materie: formazione, ricerca e innovazione, mercato del lavoro, coordinamento degli investimenti pubblici. Il processo di attuazione dell'accordo del 1996 è tuttora oggetto di confronto e concertazione con le parti sociali.

In materia di riforma del welfare e di assetto istituzionale delle politiche del lavoro il Presidente del Consiglio ha raggiunto un accordo con i sindacati dei lavoratori e con i rappresentanti delle categorie imprenditoriali nel gennaio 1998.

La concertazione tra Governo e parti sociali ha interessato nel 1998, senza ancora pervenire a conclusioni condivise, le politiche per il Mezzogiorno.

Restringendo l'attenzione alla direzione dell'apparato amministrativo, la Presidenza, ha confermato, (in risposta ad un documento della Corte recante "osservazioni" sul processo di attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993 in materia di direttive dei Ministri), di non ritenere applicabile al proprio assetto organizzativo la disciplina generale. Sui termini giuridici della questione si rinvia alla già citata deliberazione assunta dalla Corte in sede di controllo.

Nel merito, e nella prospettiva delineata dalla legge n. 59 del 1997, si osserva che le esigenze peculiari della Presidenza possono giustificare una disciplina speciale solo limitatamente ad un apparato strumentalmente legato alle funzioni proprie del Presidente secondo l'articolo 95 della Costituzione.

La complessità delle materie che, anche nella prospettiva della riforma, possono essere ricondotte all'apparato della Presidenza induce, tuttavia, la Corte a richiamare la necessità di una struttura di bilancio nel cui ambito la "nota preliminare", con i contenuti dettati dalla legge n. 94 del 1997, consenta di definire in modo adeguato gli indirizzi programmatici destinati a guidare l'azione amministrativa della Presidenza. Su questa base si può individuare uno spazio proprio di "direttive" del Presidente del Consiglio destinate a guidare l'azione amministrativa e ad individuare, sia pure nell'ambito della peculiare struttura propria del Segretariato generale, le specifiche attribuzioni dei dirigenti.

2. Principali aspetti della gestione finanziaria.

2.1 *Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale.*

Gli stanziamenti definitivi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 1997, sono stati pari a 9.280,2 miliardi, ripartiti in stanziamenti di parte corrente (4.191,5 mld) e in conto capitale (5.088,7 mld). Nel 1997, rispetto al dato globale dell'anno precedente (5.870,9 mld del 1996), si registra un incremento degli stanziamenti pari al 58%. La disaggregazione degli stanziamenti definitivi di competenza, per il 1997, mostra che quelli del titolo I costituiscono il 45,1% del totale, con un incremento del 10,4% rispetto al medesimo

dato 1996. Gli stanziamenti di competenza di parte capitale 1997 presentano un incremento del 96,1% rispetto al 1996.

Va precisato che, gli stanziamenti complessivi, inizialmente fissati in 4.769 mld, di cui 3.561 di spese correnti e 1.208 di spese in conto capitale, hanno raggiunto, in seguito alla legge di assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 9.820 mld: la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 5.051 mld ed esprime un incremento del 106%. L'indice era stato pari al 18,42% e al 26,55%, rispettivamente nel 1995 e nel 1996.

Lo scostamento è riferito essenzialmente alla funzione-obiettivo politiche del territorio che comprende la protezione civile: i relativi stanziamenti sono aumentati in corso d'esercizio da 722 mld a 4.758, (+4.036 mld). Ciò è dovuto, come si è già chiarito negli anni passati, al peculiare sistema di provvista finanziaria della protezione civile. Essa è alimentata con trasferimenti di risorse a carico delle diverse amministrazioni pubbliche in relazione al carattere delle emergenze che si verificano. Nel 1997 l'entità delle somme transitate sul bilancio della Presidenza si è di tanto elevato per i numerosi eventi alluvionali e, soprattutto, per il terremoto che ha interessato le regioni dell'Italia centrale.

La massa impegnabile (stanziamenti definitivi più residui iniziali di stanziamento) assomma a lire 11.012 miliardi (+42,1% rispetto al 1996), di cui il 40,7% di parte corrente. Le risorse impegnabili di parte capitale, pari a 6.523,5 miliardi, presentano un incremento dell'81,5% rispetto al dato 1996.

L'analisi degli impegni totali su massa impegnabile presenta un rapporto percentuale pari al 63,8%, con una riduzione di 12 punti percentuali rispetto al 1996; tale rapporto percentuale si presenta non omogeneo: per le spese di parte corrente è infatti pari all'86,4%; per quelle in conto capitale, scende al 48,3%.

Alla chiusura dell'esercizio, i residui di stanziamento assommano a 3.528 miliardi, di cui l'88,7% in conto capitale, con un aumento del 103,8% dell'entità complessiva, tra l'inizio e la fine dell'esercizio 1997.

I pagamenti totali sono stati pari a 4.709,6 miliardi, di cui il 61,6% in conto competenza e la restante parte in conto residui, con un incremento, in termini assoluti, di 2,3 punti percentuali rispetto al 1996.

Il rapporto pagamenti - massa spendibile permane su livelli non elevati, pari al 30,2%, con una riduzione di circa 10 punti percentuali rispetto al 1996. La flessione è più marcata per le spese di parte corrente con una flessione di quasi 11 punti rispetto al 1996.

I residui totali, pari a 10.260,2 miliardi, fanno registrare un aumento del 61,9% rispetto al 1996.

2.1.1 Spese di parte corrente.

Esaminando più in dettaglio i dati finanziari di consuntivo, si osserva che le risorse di competenza destinate alla spesa corrente (4.191,5 mld) costituiscono il 45,1% degli stanziamenti complessivi di competenza assegnati al dicastero. La massa impegnabile di parte corrente risulta pari a 4.488,5 miliardi.

Gli impegni totali su massa impegnabile assommano a 3.877,9 miliardi. La capacità di impegno, nel 1997, si è attestata su livelli di rilievo, 86,4%, pur con una flessione di 3,4 punti percentuali rispetto al 1996.

La capacità di pagamento, pari al 52,6%, con una flessione del 10,8% rispetto al 1996, risulta inferiore di oltre 33,8 punti percentuali rispetto a quella di impegno.

Con riferimento al rapporto autorizzazioni di cassa - massa spendibile, che risulta elevato, 82,1%, l'iter di completamento delle procedure di spesa, rappresentato dal citato

rapporto pagamenti totali - massa spendibile, mostra, nel 1997, uno scarto di circa -29,5 punti percentuali.

Analizzando l'incidenza della spesa per categorie economiche risulta che, in termini di stanziamenti di competenza, le componenti che incidono maggiormente sono la categoria IV (acquisto di beni e servizi) con il 24% del totale del titolo I e la categoria V (trasferimenti), con il 38,6% del totale delle spese di parte corrente.

2.1.1.1 Spese per acquisto di beni e servizi.

Per le spese destinate all'acquisto di beni e servizi, il 55% dello stanziamento di competenza è destinato alle "altre spese per beni e servizi".

Con riferimento alle spese di categoria IV, i principali indicatori della spesa sono pari al 94,7% per gli impegni su massa impegnabile e al 69,4% per i pagamenti su massa spendibile; dati sostanzialmente omogenei allo scorso anno (rispettivamente +2,6% e -1,4%, rispetto al 1996).

In particolare, il Dipartimento della Protezione civile ha (tra l'altro) impegnato risorse per circa 70 miliardi di lire per l'acquisto di moduli abitativi per far fronte alle esigenze delle popolazioni terremotate; circa 63 miliardi sono stati spesi per la gestione operativa e logistica della flotta aerea Canadair. Per i servizi sostitutivi di mensa, la Presidenza ha speso 3,1 miliardi per il periodo 1.10.1997-30.09.1998. Vanno altresì segnalate spese per 4,019 miliardi per l'affidamento del servizio di monitoraggio del piano degli interventi per il Grande Giubileo. Risultano inoltre spese per 1,528 miliardi per supporto ad iniziative di rimpatrio in Albania di minori. Per la realizzazione di una banca dati dei servizi a tutela dell'infanzia, adolescenza e famiglia, risultano spese per 1,322 miliardi.

Per le esigenze di informatizzazione della Presidenza risultano spese per 2,187 miliardi sul capitolo 1141 e per 1,744 miliardi sul capitolo 7330, per un totale di 3,931 miliardi.

2.1.2 Spese in conto capitale.

Le risorse destinate al titolo II sono state pari a 5.088,7 miliardi, corrispondenti al 54,8% del totale degli stanziamenti definitivi di competenza (+96,1% rispetto al 1996); la massa impegnabile è stata di 6.523,5 miliardi (pari al 59,2% della massa impegnabile totale); gli impegni sugli stanziamenti di competenza assommano a 1.898 miliardi (+125,4% rispetto al 1996).

Il rapporto tra impegni e massa impegnabile si è attestato al 48,2% con una flessione di 11,4 punti percentuali rispetto al 1996.

La massa spendibile ha raggiunto i 9.825,2 miliardi, con un aumento del 53,7% rispetto al 1996. La percentuale dei pagamenti in relazione alla massa spendibile è del 16,9%. Essa si presenta ancora più ridotta di quella rilevata nel 1996 (21%).

I dati di consuntivo mostrano un'elevata consistenza dei residui totali a fine esercizio: pari a 3.144 miliardi, con una crescita del 66,4% rispetto al dato di inizio anno.

2.1.3 I trasferimenti.

I trasferimenti (categorie V e XII) ammontano a lire 5.942 miliardi in termini di competenza e incidono nella misura del 64% del totale degli stanziamenti assegnati alla Presidenza.

Mentre lo stanziamento relativo alla categoria V si presenta omogeneo a quello 1996, le risorse relative alla categoria XII sono cresciute di 191,7 punti percentuali rispetto al 1996.

Gli impegni su massa impegnabile sono pari al 40,3%, con una flessione di 17 punti percentuali, rispetto al 1996. Anche i pagamenti presentano una flessione del 7,9% rispetto al 1996, con un rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile pari al 21,9%.

2.2 Esposizione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti.

2.2.1 Le risultanze della gestione per funzioni obiettivo.

Le risultanze contabili relative alla gestione delle risorse finanziarie della Presidenza del Consiglio elaborate secondo lo schema sperimentale per funzioni obiettivo, evidenziano la peculiarità della Presidenza nell'ambito della quale, a fianco delle funzioni propriamente di indirizzo e coordinamento si riscontrano una serie di funzioni di amministrazione attiva, che incidono in misura preponderante sul *budget* assegnato alla Presidenza. Ad esempio, su 9.300 miliardi di stanziamenti definitivi, circa un terzo è assorbito dal fondo per l'attuazione degli interventi per il Giubileo (cap. 7901).

La tabella che segue espone, per funzioni-obiettivo, in valori assoluti, gli stanziamenti di competenza e l'incidenza percentuale sul totale dell'Amministrazione; sono poi indicati gli impegni effettivi su competenza, nell'ultima colonna, i pagamenti totali su massa spendibile.

Funzioni obiettivo	Stanziamenti definitivi		Impegni effettivi		Pagamenti totali	
	miliardi	%	miliardi	%	miliardi	%
1. Indirizzo politico-amministrativo	425	4,58	413	7,44	410	8,70
2. Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento	657	7,08	607	10,95	241	5,12
3. Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Organi di rilievo costituzionale	861	9,28	807	14,55	662	14,06
4. Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Altri organi	418	4,50	372	6,70	388	8,24
5. Interventi per le Aree depresse	14	0,15	14	0,25	34	0,71
6. Servizi generali	98	1,05	80	1,44	71	1,51
TOTALE	2.473	26,64	2.293	41,33	1.806	38,34
7. Sostegno all'editoria	267	2,88	76	1,36	178	3,78
8. Politiche sociali	380	4,09	154	2,78	72	1,53
9. Politiche del territorio	4.758	51,27	1.686	30,40	1.403	29,79
10. Sostegno al turismo, allo sport ed allo spettacolo	1.403	15,12	1.338	24,12	1.250	26,55
TOTALE	6.808	73,36	3.254	58.67	2.904	61,66
TOTALE AMMINISTRAZIONE	9.280	100,00	5.546	100,00	4.710	100,00

Le prime due funzioni sono riferite al programma del Governo e all'assistenza al Presidente e al Consiglio dei Ministri, nonché alle funzioni di supporto alle attività di indirizzo e coordinamento, funzioni di carattere normativo, amministrativo e finanziario: in termini finanziari esse assorbono una quota pari a circa il 12% degli stanziamenti; gli impegni su competenza sono stati pari al 19%; con riferimento alla massa spendibile, pari a complessivi 1.075,3 miliardi, risulta una percentuale di pagamenti pari al 14%.

Le due funzioni successive, indicate nella tabella, sono riconducibili al funzionamento (diretto o attraverso trasferimenti) di organi quali: Corte dei conti, Consiglio di Stato, TAR, Avvocatura dello Stato, ISTAT, AIPA, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Dalle risultanze finanziarie per tali funzioni risultano assegnati stanziamenti pari al 14% del totale. Soltanto il 21% di tali risorse risulta essere stato impegnato. Più o meno analoga è la relazione percentuale dei pagamenti totali su massa spendibile.

La quinta funzione è riferita agli *interventi nelle Aree depresse*, con un peso del tutto marginale costituito dai trasferimenti per il funzionamento di FORMEZ e SVIMEZ e dagli investimenti a valere su progetti risalenti all'intervento straordinario per il Mezzogiorno. Va precisato, sul piano gestionale, che per lo sviluppo delle Aree depresse, la Presidenza ha anche svolto un'attività programmatica partecipando alla definizione dei *Contratti d'area* stipulati nei primi mesi del 1998. Si tratta di quattro contratti:

- *Manfredonia*, prevede 7 iniziative imprenditoriali per 62,4 miliardi di investimenti e la creazione, a regime, di 373 posti di lavoro;
- *Crotone*, 14 iniziative industriali per 46 miliardi, pervenendo a 277 nuovi posti di lavoro;
- *Torrese-Stabiese*, 8 iniziative per 87,3 miliardi e 404 posti di lavoro;
- *Sassari-Alghero-Porto Torres*, 7 iniziative, per 32 miliardi di investimenti e 221 posti di lavoro.

La sesta funzione si riferisce alle attività di carattere generale, relative alla gestione amministrativa e alla gestione delle risorse umane strumentali e informatiche, con una incidenza, in termini di stanziamenti di competenza inferiore al 2% del totale.

Le predette funzioni, nel corso dell'esercizio 1997, hanno complessivamente assorbito il 27% degli stanziamenti (compreso un 4% destinato ai servizi per l'informazione e la sicurezza). Per tali risorse risultano impegni effettivi pari al 41%; con riferimento alla massa spendibile si registra il 38% in termini di pagamenti.

Con riferimento alle funzioni non propriamente rientranti nei compiti istituzionali della Presidenza sono state individuate le seguenti funzioni obiettivo:

- *sostegno all'editoria*, che si concretizza nei trasferimenti alle imprese editoriali e radiotelevisive con un incidenza di circa il 3% sugli stanziamenti;
- *politiche sociali*, con un peso del 4% sugli stanziamenti. In proposito, va ricordato che con la legge 449/97 è stato istituito il *Fondo nazionale per le politiche sociali*, con l'obiettivo di consentire al Governo di graduare gli strumenti e le risorse finanziarie secondo le necessità che di volta in volta si manifesteranno, senza dover ricorrere a misure di carattere legislativo;
- *politiche del territorio*: tale funzione obiettivo in termini di stanziamenti di competenza è quella che assorbe la quota di bilancio più cospicua, con circa 5.000 miliardi di stanziamenti concentrati sugli investimenti per il Giubileo (3.300 miliardi) e per le emergenze sul territorio (945 miliardi). Nella funzione è compresa la protezione civile. L'integrazione delle attività poste in essere tra i due Dipartimenti, Presidenza e Ministero dell'interno, ha permesso una gestione unitaria nel fronteggiare le emergenze;

- *sostegno al turismo, sport e spettacolo* con il 15% degli stanziamenti. La funzione si concretizza negli interventi e investimenti per la promozione e le iniziative turistiche e sportive, nonché nei trasferimenti alle attività musicali, teatrali e cinematografiche.

2.2.2 Le risultanze della gestione attraverso l'incrocio funzioni obiettivo - centri di responsabilità.

L'analisi delle risultanze di gestione condotta analizzando i dati aggregati per centri di responsabilità, in relazione all'indicatore finanziario rapporto percentuale impegni totali su massa impegnabile, rivela che i più bassi indici si riscontrano per il Dipartimento per Roma capitale, con il 21,2% delle risorse impegnate e per il Dipartimento Famiglia e solidarietà sociale con un rapporto pari al 35,1% delle risorse impegnate su quelle a disposizione. I più alti indici si rilevano per il Dipartimento del turismo, con il 99,2% e il Dipartimento per lo spettacolo, con il 93,8% delle risorse impegnate.

Con riferimento ai pagamenti, risultano percentuali molto ridotte per Roma capitale con un indice del 3,7%. Anche per il centro di responsabilità Famiglia e solidarietà sociale la percentuale di pagamenti su massa spendibile è molto bassa, pari all'8,7%.

2.2.3 Le risultanze della gestione secondo la classificazione economica semplificata.

Con riferimento all'incrocio delle funzioni obiettivo con la classificazione economica semplificata dei capitoli di spesa, sui circa 9.300 miliardi di stanziamenti, si rileva un'incidenza del 15% delle spese di funzionamento (di cui il 47% destinato a quelle per il personale), del 30% per gli interventi e del 55% per gli investimenti.

In ordine all'aggregato "funzionamento", va però precisato che esso risulta comprensivo dei capitoli di bilancio per il funzionamento degli Organi costituzionali (ad eccezione della Corte dei conti) che assorbono circa il 30% della spesa per un importo di 416 miliardi su 1.438.

Più in dettaglio: le spese per il personale sono pari a circa 670 miliardi, a fronte di 4.351 unità in servizio nel giugno 1998, di queste unità solo 2.725 appartengono ai ruoli della Presidenza, gravando sulle spese dell'Amministrazione, mentre 1.626 unità di personale sono fuori ruolo o comandati.

Le spese per interventi, pari a 2.800 miliardi di stanziamenti, risultano ripartite tra le funzioni istituzionali e quelle estranee ai compiti della Presidenza. Sulle prime, si rileva una concentrazione sui trasferimenti per l'informazione e la documentazione istituzionale (538 mld), per la Corte dei conti (445 mld) per l'ISTAT (208 mld) e per altri organismi deputati al funzionamento della struttura organizzativa dello Stato. Per le altre funzioni, il 53% è stato destinato: agli interventi a favore dello spettacolo (732 mld), per le politiche sociali (357 mld) e per il sostegno alle imprese editoriali (165 mld).

Per l'aggregato investimenti, pari a circa 5.000 miliardi in termini di stanziamenti, una quota consistente è stata assorbita dagli interventi per il Giubileo (con un'incidenza del 64,4%); in particolare sul versante degli impegni si rileva che, su una massa impegnabile pari a 5.607,6 mld per il complesso delle funzioni politiche del territorio, risultano impegni pari al 34,4%. Particolarmente ridotta è la percentuale di impegni per la funzione obiettivo 9.2 *Interventi per Roma* (opere per il Giubileo) che evidenzia 545 miliardi di impegni a fronte di 3.663,5 miliardi di massa impegnabile.

Questo differenziale si accentua fortemente in termini di pagamenti totali: su 4.709,6 miliardi, solo 1.655,4 sono stati assorbiti dagli investimenti, e di questi, solo 140 sono pagamenti relativi ad interventi per il Giubileo, i cui residui infatti al 31.12.97 ammontano a circa 3.700 miliardi (36% del totale dei residui dell'Amministrazione).

2.3 Esposizione dei risultati contabili secondo la Classification of the function of Governement (COFOG).

Per l'esercizio 1997 la Corte ha aggregato le funzioni obiettivo di secondo livello delle venti amministrazioni centrali sulla base della *Classification of the functions of Government* (COFOG) dell'OCSE.

Proprio per la peculiarità delle funzioni ad essa riconducibili, la Presidenza del Consiglio è presente in nove delle dodici sezioni della COFOG (cfr tavola allegata).

L'analisi di questi dati rispecchia quanto già rilevato per le funzioni obiettivo costituendo, ovviamente, una diversa aggregazione degli stessi dati. Comunque per alcuni settori di spesa, in corrispondenza di specifiche sezioni della COFOG, risulta che:

- la sezione 1.1.1 *Organi esecutivi e legislativi* è assorbita per circa un terzo degli stanziamenti dalla Presidenza (1.000 miliardi, sui 3.000 complessivi), ed è riferita alla politica generale governativa e dello Stato, essendo compresa nell'aggregato la spesa per gli organi di rilievo costituzionale;
- nell'ambito della sezione 3.2 *Interventi di protezione civile e ricostruzione,* la spesa di pertinenza della Presidenza, per un importo di 1.240 miliardi di stanziamenti (pari a circa il 14% del totale), è stata destinata, oltre che al funzionamento della struttura della protezione civile e all'acquisizione dei mezzi aerei e dei sistemi di telecomunicazione, alla gestione delle emergenze. Una notevole quota di questa spesa è riconducibile al capitolo 7615 relativo al fondo per la protezione civile, istituito dalla legge n. 225 del 1992;
- alla sezione 6 *edilizia agevolata e riqualificazione urbana*, la Presidenza partecipa con le due funzioni *indirizzo e la vigilanza per lo sviluppo delle aree metropolitane* e gli *interventi per Roma*. In termini di stanziamenti, questo aggregato assorbe una notevole quota della spesa complessiva, pari al 33%, per circa 3.400 miliardi di stanziamenti, di cui 3.100 destinati al fondo per il Giubileo (cap. 7901), e i rimanenti ad altri interventi minori (parcheggi, metropolitane, opere per lo sviluppo di Reggio Calabria).

2.4 La direttiva del Presidente del Consiglio in ordine ai residui di stanziamento.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del tesoro, ha adottato la direttiva generale 16 gennaio 1998 per la riduzione dei residui di stanziamento, in funzione dell'esigenza di contenimento della spesa e di stabilizzazione e consolidamento della finanza pubblica e al fine di dare maggiore certezza al conseguimento degli obiettivo di finanza pubblica per il 1998. Con riferimento a tale direttiva, il Consiglio dei Ministri ha approvato il prospetto allegato al decreto del Presidente del Consiglio in data 20 febbraio 1998, che ha stabilito la conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1997 nella misura del 68,3%.

Per la Presidenza, su 3.901 miliardi di residui di stanziamento, è stata prevista la conservazione di 3.771 miliardi, con una percentuale di conservazione pari al 96,7% delle somme conservabili e del 23% sul complesso delle risorse mantenute in bilancio. Per converso, le disponibilità collocate tra le economie sono state pari a 129 miliardi, segnando percentuali del 3% rispetto alle risorse della gestione 1997 e dell'1,7% sul totale di quelle eliminate.

Le risorse di cui si è consentita la conservazione sono in prevalenza pertinenti ai settori dell'informazione ed editoria (circa 178 mld); della lotta alla droga (276 mld.); dello spettacolo (57 mld); della protezione civile (223 mld); di Roma capitale (2.886 mld).

3. Indirizzi programmatici.

3.1. L'attuazione della legge n. 59 del 1997.

La legge n. 59 del 1997 prevede un complesso processo riformatore in cui il conferimento di funzioni dallo Stato alle regioni e alle autonomie locali è strettamente collegato al riordino dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato.

Questo obbiettivo è perseguito attraverso un cospicuo pacchetto di deleghe che, considerate nel loro insieme, costituiscono un'accelerazione della riforma delle pubbliche amministrazioni.

La legge n. 59 dà vita a una nuova fase di decentramento delle funzioni dallo Stato alle regioni, alle province e ai comuni (Capo I); riprende processi di riforma dell'amministrazione statale già sviluppatisi a partire dalla legge n. 421 del 1992, conferendo al Governo la delega per ridefinire le strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il numero e le strutture dei Ministeri, il riordino degli enti autonomi; prevede la revisione della contrattazione collettiva del pubblico impiego nonché la riforma della dirigenza e delle giurisdizioni in materia di impiego pubblico, l'organizzazione dei processi formativi e delle scuole di formazione pubblica; interviene sul terreno della semplificazione, della delegificazione, della ricerca di nuovi sistemi di misurazione e di valutazione dell'attività amministrativa, della ridefinizione di nuove modalità di verifica delle prestazioni rese da chi esercisce i servizi pubblici nei confronti dei cittadini e di nuove e più efficaci modalità di rapporto fra gli erogatori dei servizi pubblici e i cittadini-utenti.

Il conferimento di nuove funzioni al sistema delle autonomie locali è stato operato attraverso sei decreti legislativi[1] adottati in applicazione dell'art. 1 della legge n. 59 del 1997.

Secondo l'ordine cronologico di approvazione sono stati emanati il:

a) d.lgs. n. 143 del 1997, "Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale";

b) d.lgs. n. 422 del 1997 "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59";

c) d.lgs. del n. 469 del 1997 "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro";

d) d.lgs. n. 112 del 1998 "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti statali";

e) d.lgs n. 114 del 1998 "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio".

f) d.lgs. n. 115 del 1998 "Completamento del riordino dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali".

A questi decreti si deve aggiungere, per quanto riguarda la normativa che incide direttamente sulla trasformazione dell'ordinamento amministrativo italiano e sugli stessi rapporti fra Governo e regioni ed enti territoriali, il d.lgs. n. 281 del 28 agosto 1997 relativo alla "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ".

---

[1] Oltre ai decreti già richiamati, che si configurano esplicitamente come decreti di conferimento di funzioni, anche altri decreti emanati in attuazione delle deleghe contenute nel Capo I della l. n. 59 del 1997 contengono norme che attribuiscono nuove funzioni alle regioni e al sistema delle autonomie locali. In particolare, operano in questo senso: a) Il d.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32 "Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti"; b) il d.lgs. n. 143 del 1998 "Disposizioni in materia di commercio con l'estero"; c) il d.lgs. approvato il 27 marzo 1998 "Interventi per la razionalizzazione del sostegno pubblico alle imprese".

Questo decreto ha consentito: a) di rafforzare la Conferenza Stato, regioni e province autonome, attraverso l'attribuzione di compiti coerenti con un più incisivo ruolo delle regioni rispetto alle scelte strategiche, anche in sede europea e nell'ambito dell'ordinamento interno; b) di istituire una sede unitaria di raccordo, cooperazione, confronto e, in taluni casi, di codeliberazione, fra il Governo e il sistema delle regioni e delle autonomie locali attraverso l'istituzione della Conferenza Unificata; c) di avere un complesso articolato di sedi istituzionalizzate attraverso le quali il confronto fra Governo nazionale e governi regionali e locali possa svilupparsi nel rispetto delle peculiarità di tutte le parti interessate e in attuazione del principio di leale cooperazione che é al centro degli ordinamenti e nell'esperienza costituzionale degli Stati federali.

3.1.1 Le leggi regionali di conferimento delle funzioni e gli eventuali decreti sostitutivi del Governo.

La legge n. 59 (art. 1, cc.1 e 5) prevede che entro il termine di sei mesi dal conferimento di funzioni devono essere emanate le leggi regionali per il conferimento di funzioni agli enti locali. E' altresì previsto il termine di novanta giorni entro il quale, di fronte all'eventuale inadempienza regionale, il Governo deve a sua volta provvedere in via sostitutiva con proprio decreto; i termini vanno rispettivamente: dal 30 settembre 1998 (termine per le regioni) al 29 dicembre 1998 (termine per lo Stato) per quanto riguarda le funzioni conferite col d.lgs. n. 112 del 1998; dal 25 giugno 1998 (termine per le regioni) al 21 settembre 1998 (termine per lo Stato) per quanto riguarda il trasporto pubblico locale; dal 9 luglio (termine per le regioni) al 7 ottobre 1998 (termine per lo Stato) per quanto riguarda il mercato del lavoro; per l'agricoltura, sia il termine per le regioni che quello per lo Stato è già scaduto; infatti con d.lgs. n. 60 del 1998 si è provveduto ad attuare un "intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di agricoltura e pesca".

3.1.2 I d.P.C.M. di individuazione dei beni, delle risorse umane e finanziarie, strumentali per attuare i trasferimenti delle funzioni

In ordine ai d.P.C.M. di individuazione dei beni, delle risorse umane e finanziarie, strumentali e organizzative da trasferire, la situazione è la seguente:

- per la normativa contenuta nel d.lgs. n. 143 del 1997 (politiche agricole), i termini sono già scaduti sin dal 31 dicembre 1997.
- per la normativa contenuta nel d.lgs. n. 422 del 1997 (trasporto pubblico locale), i termini per l'emanazione dei d.P.C.M. di trasferimento di beni e risorse scadono il 30 giugno 1998;
- per quanto contenuto nel d.lgs. n. 469 del 1997 (mercato del lavoro), i termini per l'individuazione dei beni e delle risorse sono scaduti il 9 maggio 1998, mentre i termini per il successivo trasferimento (procedura questa prevista nel d.lgs. n. 469, e non invece negli altri decreti di conferimento), scadono il 7 agosto 1998;
- infine, per quanto riguarda il d.lgs. n. 112 del 1998, i termini per l'individuazione dei beni e delle risorse da trasferire è fissato al 31 dicembre 1999. Resta fermo che in questo stesso decreto, per alcune materie come l'industria, la pubblica istruzione e i lavori pubblici, i termini variano in modo significativo. Va inoltre ricordato che l'articolo 115, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998 prevede l'emanazione di un decreto legislativo integrativo in materia di sanità e finalizzato alla individuazione degli adempimenti, per la verifica di conformità, affidabili ad organismi privati, che scade il 6 maggio 1999.

3.1.3 La nuova normativa in materia di contrattazione collettiva, di impiego pubblico e di dirigenza.

Di particolare importanza, sono:

a) il d.lgs. n. 396 del 4 novembre 1997, contenente la nuova disciplina della contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego;

b) il d.lgs. n. 80 del 31 marzo 1998, "Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa".

Con questi due decreti legislativi sono stati profondamente innovati alcuni punti strategici dell'amministrazione pubblica.

La nuova disciplina della contrattazione collettiva presenta due principali aspetti.

In primo luogo, è stato riconosciuto un significativo ruolo di indirizzo anche alle autonomie territoriali, conferendo alle autonomie locali competenze anche in materia di trattamento economico e normativo del personale; inoltre il sistema di contrattazione pubblica è stato connotato da caratteri assimilabili a quelli del sistema di contrattazione privata, valorizzando la contrattazione di secondo livello intesa ad incentivare innovazione, produttività e flessibilità.

Il secondo aspetto riguarda: a) la ridefinizione delle regole che presiedono alla definizione della rappresentanza sindacale; b) la formazione delle delegazioni titolari del potere di trattare.

Per quanto riguarda inoltre il contenuto del d.lgs. n. 80 del 1998, si è portato a ulteriore compimento il disegno strategico già iniziato dal d.lgs. n. 29 del 1993.

È stata, in primo luogo, rafforzata la distinzione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale e amministrativa.

Con riferimento alla disciplina della dirigenza, sono state introdotte più chiare modalità di accesso alla dirigenza, prevedendo procedure di carattere concorsuale o comunque non discrezionali, salvo quell'accesso temporaneo che si basa su un rapporto di diritto privato e che ha, appunto, come caratteristica la intrinseca provvisorietà del rapporto. Inoltre, è stata accentuata l'autonomia e l'indipendenza della dirigenza; sono state accresciute non solo le responsabilità, ma anche i poteri dei dirigenti, tenuto anche conto della riforma del bilancio dello Stato.

Il d.lgs. n. 80 del 1998 introduce poi importanti innovazioni in materia di flessibilità del rapporto di lavoro pubblico (contratti interinali, contratti di formazione e lavoro), di programmazione delle risorse umane e adeguamento flessibile degli organici, di disciplina degli esuberi e della mobilità. Esso inoltre introduce rilevanti innovazioni in tema di processo del lavoro e di contenzioso sui rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici attribuito alle competenze dei giudici civili.

3.1.4 Il Capo II della legge n. 59 del 1997.

Il Capo II della legge n. 59 del 1997 contiene cinque distinti oggetti di delega: la riforma della Presidenza del Consiglio e dei ministeri, il riordino degli enti pubblici, il riordino degli strumenti di valutazione e di controllo dell'attività amministrativa, la riforma della ricerca scientifica e tecnologica e il completamento della riforma del pubblico impiego (quest'ultima già esercitata con il d.lgs. n. 80 del 1998).

In tale contesto, le scelte di riforma dell'amministrazione centrale (ministeri ed enti) non possono porsi in contraddizione con le scelte di decentramento già fatte in attuazione del Capo I; anzi, ne devono completare e rafforzare il disegno riformatore. Il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali richiede, infatti, che sia ripensato il

ruolo e l'assetto del centro del sistema, per assicurare che non vi siano duplicazioni e sovrapposizioni, ma anche per potenziare e rafforzare le funzioni unitarie essenziali per la tenuta complessiva del sistema, in particolare i poteri di elaborazione delle politiche nazionali, di indirizzo, di coordinamento, di promozione, di sostituzione, di intervento d'urgenza.

In questo quadro, particolare attenzione deve essere prestata alla definizione e alla adeguata strumentazione dei poteri cooperativi e di collaborazione che sono tipici di tutti gli Stati decentrati e che consentono un'azione efficace di sostegno e di assistenza reciproca tra i diversi livelli di governo.

3.1.5 La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'articolo 11, comma 1, lett. a della legge n. 59 del 1997 prevede la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri.

In tale senso, la legge n. 59 offre una duplice opportunità: non solo quella di operare una razionalizzazione della struttura della Presidenza del Consiglio, ma anche quella di riconsiderare la struttura e il ruolo della Presidenza stessa, da un canto con accentuazione dell'esercizio di funzioni volte a mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri, e dall'altro, attraverso la dismissione delle funzioni di amministrazione attiva, attualmente esercitate dalla Presidenza, come il turismo e lo spettacolo, le aree urbane, i servizi tecnici nazionali.

Si tratta dunque di adottare modelli organizzativi efficienti ed, in particolare, di realizzare, in concreto, l'effettiva distinzione tra attività di indirizzo politico e attività di tipo gestionale.

In tale direzione si è mosso il Governo, conferendo le seguenti deleghe, secondo un principio di omogeneità funzionale, a Ministri con portafoglio per alcuni settori sostanzialmente estranei alle competenze della Presidenza:

- al Ministro dell'interno la delega per la protezione civile;
- al Ministro per i beni culturali ed ambientali la delega per le funzioni in materia di spettacolo e sport comprese quelle inerenti l'impiantistica sportiva.
- al Ministro per gli affari esteri la delega per gli italiani nel mondo;
- al Ministro dei lavori pubblici la delega per le aree urbane, Roma capitale, Giubileo del 2000 e Servizi tecnici nazionali;
- al Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato la delega per il turismo.

E' evidente che queste linee di riforma non potranno non riguardare anche le competenze delle amministrazioni centrali dello Stato. Ma, appunto, occorre concentrare nella Presidenza, le sole attività di indirizzo e di coordinamento con una più coerente attuazione dell'articolo 95 della Costituzione, cui la legge delega si ispira.

In tale prospettiva la Presidenza del Consiglio è dunque destinata a mutare di ruolo, diminuendo le funzioni di gestione attiva relative a specifici settori dell'attività di Governo e massimizzando invece il ruolo di indirizzo, di guida e di definizione delle grandi politiche nazionali.

Per quanto riguarda i Ministeri, la legge è chiara nel richiedere la diminuzione del loro numero e il riaccorpamento e la razionalizzazione delle loro competenze, in modo da identificare centri di responsabilità e funzioni omogenee o tra loro correlate, evitando la frammentazione e la duplicazione che caratterizzano l'attuale assetto.

Le funzioni delle amministrazioni centrali dovranno essere ripensate ponendo particolare attenzione al ruolo delle amministrazioni nazionali tra il livello sovranazionale dell'Unione europea ed il livello sub-nazionale delle regioni e degli enti locali, per consentire allo Stato di gestire il processo di integrazione comunitaria.

A tale proposito, tra le attribuzioni della Presidenza dovranno altresì essere sviluppate quelle connesse a promuovere la nuova cultura connessa alla misurazione e valutazione dell'attività amministrativa, sempre più orientata alla migliore resa dei servizi dei cittadini. E' dunque auspicabile che la Presidenza diventi, altresì, centro unitario di coordinamento dei Servizi di controllo interno, per l'elaborazione di regole uniformi e per l'adozione di tecniche e modalità di esercizio di funzioni omogenee.

3.1.6 Il "Gruppo di coordinamento" per l'attuazione della legge n. 59 del 1997.

Il Governo, pienamente consapevole dell'importanza e della urgenza dell'attuazione della riforma, con d.P.C.M. del 30 aprile 1997, ha istituito un "Gruppo di coordinamento", presieduto dal Ministro per la funzione pubblica, per dare maggiore impulso all'attuazione del disegno di riforma.

Pur apprezzando l'iniziativa governativa, non può non rilevarsi la sproporzione tra il compito affidato e la struttura che caratterizza il citato Gruppo di coordinamento. In realtà, per un effettivo conseguimento dell'obiettivo del coordinamento delle azioni volte a dare celere attuazione alla riforma, occorrerebbe il rafforzamento della capacità tecnica della Presidenza e del Dipartimento.

3.1.7 L'organizzazione della Presidenza.

Va segnalato, infine, che con d.P.R. 3 luglio 1997, n. 520 è stato emanato il regolamento recante norme per l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e per la disciplina delle funzioni dirigenziali[2].

Il citato d.P.R. n. 520 del 1997 ha dato luogo a talune considerazioni contenute nella deliberazione della Sezione del controllo n. 149/97, tenendo però presente che il provvedimento, inerente allo specifico ambito degli assetti organizzativi della Presidenza ha avuto - a seguito di richiesta motivata del Governo - ulteriore corso.

Ciò premesso, va ricordato - in particolare - che in relazione all'art. 8 del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543 convertito - con modificazioni - dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 era stata prospettata una interpretazione innovativa della norma tale da determinare la creazione di un sistema organizzativo imperniato su un ufficio monocratico e sul conseguente non riconoscimento della sussistenza di attribuzioni proprie ai dirigenti di livello dirigenziale generale preposti alle unità organizzative; in proposito la Sezione del controllo ha ritenuto che, in base ai criteri ermeneutici fissati dall'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale, all'articolo 8 del d.lgs. n. 543 del 1996, potesse essere attribuita una portata non contrastante con il sistema previgente.

La stessa Sezione ha considerato, altresì che l'art. 8 citato non potesse essere ritenuto abrogativo (nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri) del comma 4 dell'art. 19 del d.lgs. n. 29 del 1993, poiché la "ripartizione" delle attribuzioni dei vari uffici di diverso livello dirigenziale non costituisce esercizio di una funzione amministrativa di competenza del Segretario generale, essendo demandata ad una normativa di carattere regolamentare, da ciò

---

[2] Il provvedimento è stato ammesso parzialmente al visto dalla Sezione del controllo, con deliberazione 149/97 (assunta nell'adunanza del 6 novembre 1997). Il Governo ha richiesto poi - ai sensi dell'art. 25, comma 2, del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 2, comma 3, lett. n della legge 23 agosto 1988, n. 400 - che il citato d.P.R dovesse aver corso anche per le disposizioni non ammesse al visto. In ordine alle stesse è intervenuta quindi la successiva deliberazione delle SS.RR. n. 23/E/98 assunta nell'adunanza del 6 marzo 1998 (con cui è stata disposta l'ammissione al visto e alla conseguente registrazione, ad eccezione dell'art. 2, comma 2, del d.P.R. in questione, relativo al conferimento al Segretario generale delle funzioni interinali di Capo dei dipartimenti affidati a Ministri e Sottosegretari e all'inciso "salva diversa disposizione del Segretario generale" contenuto nell'art. 3, in relazione ai quali è stato apposto il visto con riserva).

derivando che sono fatte salve le "attribuzioni" proprie degli uffici dirigenziali e che risulta non giustificata la loro collocazione come entità di rilievo meramente interno.

E' stato inoltre affermato, nella ricordata sede collegiale del controllo, che l'incardinazione dei dirigenti negli uffici di livello dirigenziale deve essere qualificata anche nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, come incarico di funzione dirigenziale, ai sensi del già ricordato art. 19 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modifiche e integrazioni.

3.2 Rilancio del Welfare State, occupazione, sviluppo e trasparenza.

In data 14 gennaio 1998, il Governo e le parti sociali hanno sottoscritto un accordo per il rilancio del *Welfare*, occupazione, sviluppo e trasparenza, con l'intento di coniugare il risanamento della finanza pubblica con il sostegno all'occupazione per garantire la posizione dell'Italia nel contesto sociale ed economico nell'Unione europea.

Gli interventi definiti nel documento si ricollegano all'Accordo per il lavoro, sottoscritto nel settembre 1996 tra Governo e parti sociali.

Le linee direttrici del documento si articolano in: interventi per l'occupazione, interventi in specifici settori economici, politiche e interventi per la qualificazione dello Stato sociale. In tale ambito, l'impegno assunto dal Governo mira a creare le migliori condizioni di sviluppo delle piccole e medie imprese e ad apprestare gli strumenti specifici per stabilire forme di partenariato economico tra le aree più sviluppate del Paese.

Sono previsti interventi intesi alla riqualificazione delle pubbliche amministrazioni nonché alla semplificazione amministrativa. Particolare attenzione viene dedicata a rafforzare le garanzie per la sicurezza nella vita civile e nel lavoro e alla lotta alla criminalità organizzata, nonché alla formazione e qualificazione delle risorse umane. L'attuazione degli impegni assunti tra le parti formeranno oggetto di apposito monitoraggio secondo le procedure contenute nell'accordo.

3.3 La riforma previdenziale.

Con apposito accordo sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali in data 14 gennaio 1998 sono stati indicati i criteri e le modalità della riforma affinché le gestioni previdenziali e i conti pubblici possano essere caratterizzati da equilibrio e trasparenza.

Le linee di riforma strutturale del comparto previdenziale riguardano il sistema pensionistico obbligatorio, con la previsione della definitiva separazione delle spese di carattere previdenziale da quelle di carattere assistenziale, con conseguente nuovo riparto dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato per il concorso alla spesa pensionistica e l'immediato miglioramento del conto economico dell'INPS.

La Riforma si caratterizza anche per l'armonizzazione dei vari regimi pensionistici, distribuendo nel tempo gli effetti del riallineamento in accordo con esigenze di equità e di rispetto dei diritti acquisiti.

Sono stati previsti il potenziamento e l'unificazione delle regole dei fondi speciali a quelle del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, la temporanea sospensione delle indicizzazioni per le pensioni di importo elevato, l'ampliamento della possibilità di cumulo tra pensione e reddito da lavoro autonomo.

3.4 Introduzione dell'Euro in Italia.

Con due direttive, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha dato impulso al processo di introduzione dell'Euro in Italia.

Con una prima direttiva, del 3 giugno 1997, recante "Problematiche connesse all'introduzione dell'Euro" sono stati previsti: il quadro di riferimento, il piano di attuazione, con la previsione di Comitati provinciali per l'Euro, nonché il programma di formazione da introdurre presso le amministrazioni pubbliche.

Con una seconda direttiva, del 29 maggio 1998, recante "Indirizzo strategico e il coordinamento di un complesso integrato di azioni volte allo sviluppo e al potenziamento della piazza finanziaria italiana (Progetto Piazza finanziaria italiana)", è stato istituito il Comitato di indirizzo strategico per lo sviluppo della piazza italiana (Comitato piazza finanziaria italiana).

Il Ministro del tesoro, su proposta del Presidente del Comitato, definirà l'articolazione organizzativa del Comitato stesso, con l'istituzione di comitati di settore più ristretti, di organismi esecutivi e di strutture di supporto e di segretariato, tenendo conto della natura delle funzioni da svolgere e delle caratteristiche dei soggetti coinvolti.

4. Profili organizzativi.

4.1 L'assetto organizzativo.

Nelle relazioni al rendiconto degli esercizi degli ultimi anni ci si è soffermati sulla peculiare condizione organizzativa della Presidenza del Consiglio, situazione che durante l'anno 1997 non ha subito significative innovazioni.

Ai sensi della legge n. 191 del 1998, il termine per l'esercizio della delega di riforma della Presidenza contenuta nell'articolo 11 della legge n. 59 del 1997 è stato differito al 31 gennaio 1999.

In ordine all'assetto della Presidenza si conferma la valutazione, già espressa nelle precedenti relazioni, di non coerenza dell'attuale configurazione organizzativa con l'esercizio delle funzioni proprie di indirizzo e coordinamento, risultando intestate alla stessa rilevanti attribuzioni di amministrazione attiva. Limitandosi al dato finanziario, risulta che oltre il 60% delle risorse previste nello stato di previsione della spesa sono destinate a perseguire funzioni-obiettivo propriamente gestionali.

Allo scopo di deflazionare le predette attribuzioni di amministrazione attiva, la Presidenza ha fatto ricorso allo strumento della delega a Ministri con portafoglio.

Ulteriori deleghe sono state conferite dal Presidente del Consiglio: al Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali in materia di magistrature amministrative (d.P.C.M. 13 giugno 1997 - G.U. n. 144 del 23 giugno 1997); al Sottosegretario di Stato agli affari esteri in materia di politiche comunitarie (d.P.C.M. 20 marzo 1998 - G. U. n. 88 del 16 aprile 1998); al Ministro dei lavori pubblici in materia di interventi relativi al Giubileo nelle località al di fuori del Lazio (d.P.C.M. 9 aprile 1998 - G.U. n. 95 del 24 aprile 1998). Si segnala che i provvedimenti di delega adottati a partire dal novembre 1996 risultano assoggettati al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'articolo 3, comma 1 lett. a) della legge n. 20 del 1994, come deliberato dalla Sezione del controllo - delibera n. 9 del 1997.

La legislazione ordinaria ha, peraltro, attribuito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ulteriori nuovi compiti. Si vedano la legge 23 dicembre 1997, n. 451 che ha istituito la Commissione parlamentare per l'infanzia e il relativo Osservatorio e la legge 6 marzo 1998, n. 40, concernente la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Entrambe affidano al Dipartimento per gli affari sociali nuove attribuzioni di particolare complessità.

Ulteriori provvedimenti organizzativi sono stati emanati nel 1997. Il Ministro per le pari opportunità ha istituito la Commissione per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile e il relativo osservatorio: decreto 19 febbraio 1997 (G.U. n. 52 del 4 marzo 1997).

Il Ministro per la funzione pubblica ha adottato il regolamento per l'individuazione dei servizi e delle relative funzioni nell'ambito degli uffici dirigenziali del Dipartimento: decreto 16 luglio 1997, n. 323 (G.U. n. 223 del 29 settembre 1997).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato il regolamento per l'istituzione ed organizzazione del Dipartimento per le pari opportunità: d.P.C.M. 28 ottobre 1997, n. 405 (G. U. n. 278 del 28 novembre 1997).

Da ultimo, è stato pubblicato il regolamento per l'organizzazione dei dipartimenti ed uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e per la disciplina delle funzioni dirigenziali: d.P.R. 3 luglio 1997, n. 520 (G.U. n. 81 del 7 aprile 1998).

Esso, a seguito dell'esame da parte della Sezione del controllo e delle Sezioni Riunite della Corte, è stato registrato, con l'apposizione del visto con riserva in relazione all'articolo 2, comma 2, nonché all'inciso "salva diversa disposizione di questo regolamento da parte del Segretario generale" contenuto nell'art. 3 (SS.RR. delibera n. 23 del 6-30 marzo 1998).

4.1.1 La impostazione dello stato di previsione della spesa per la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In relazione alla riforma del bilancio di cui alla legge n. 94 del 1997, è stato emanato il decreto legislativo n. 279 del 1997, che, per le amministrazioni centrali imposta le nuove tabelle relative agli stati di previsioni della spesa avuto riguardo alle unità previsionali di base.

L'impostazione della tabella relativa alla Presidenza del Consiglio, proprio in ragione della peculiarità dell'assetto organizzativo della Presidenza, non pare coerente con il principio della responsabilità gestionale delle risorse assegnate a ciascun centro di responsabilità. Infatti, l'allocazione delle risorse finanziarie relative al personale e alle spese di funzionamento in unica unità previsionale di base, corrispondente al Segretariato generale, sembra affievolire i poteri di direttiva dei Ministri senza portafoglio o dei Sottosegretari di Stato (centri di responsabilità) in ordine alle modalità e ai criteri cui impostare la gestione con riferimento alle predette risorse finanziarie.

4.2 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

In tema di atti di programmazione e indirizzo della gestione, in rapporto alla generalità delle Amministrazioni centrali dello Stato, la Corte ha formulato osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (delibera SS.RR. n. 25 in data 8-27 aprile 1998)[3].

Ne è risultato, sulla scorta della ricostruzione del quadro normativo posto a base della decisione di bilancio, un sostanziale inadempimento nella formulazione di precise direttive guida per l'azione dei dirigenti.

Nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri soltanto il Ministro della funzione pubblica ha adottato la direttiva generale per l'anno 1998 in data 9 gennaio 1998.

L'iniziativa della Corte ha incontrato la sollecita attenzione del Presidente del Consiglio dei Ministri che, rispondendo al Presidente della Corte (con nota del 4 giugno 1998), ha dato assicurazione circa la rilevanza strategica delle direttive generali e più particolarmente, degli strumenti di valutazione e misurazione dei risultati dell'azione amministrativa, dei quali, in attuazione dell'articolo 17 della legge n. 59 del 1997, è prossima una complessiva riforma.

[3] Sul punto, vedi il capitolo Organizzazione, contenuto nella presente Relazione.

Nell'occasione, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha espresso la convinzione che la Presidenza non può comprendersi tra le amministrazioni inadempienti all'obbligo della formulazione delle direttive, in quanto per propria natura deve ritenersi esonerata dall'applicazione delle norme prima richiamate non soltanto per la difficoltà di prefissare obiettivi per le attività istituzionali di indirizzo, impulso e coordinamento, ma anche per l'inesistenza di una sfera distinta di poteri gestionali della dirigenza.

Sull'indicazione fornita dal Presidente del Consiglio dei ministri conviene la Corte in considerazione della natura, dei contenuti e del rango delle funzioni che la Costituzione affida alla Presidenza.

Tali considerazioni, peraltro, non appaiono del tutto convincenti ove riferite all'attuale assetto organizzativo della Presidenza, che riunisce, accanto ai servizi ausiliari degli organi di governo, ormai in termini preponderanti, rami di amministrazioni diverse e con finalità eterogenee, da ultimo, affidati opportunamente alla responsabilità politica di Ministri con portafoglio. Il che pone non facili esigenze di contemperamento nell'esercizio delle relative funzioni tra Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministri, anche in termini di indirizzi programmatici, di obiettivi e di priorità da realizzare nell'esercizio finanziario, proprio in considerazione delle disposizioni contenute negli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993[4].

E' ben vero che l'articolo 45, comma 3, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 stabilisce che le disposizioni del d.lgs. n. 29 del 1993 si applicano alla Presidenza solo se compatibili con i principi e le norme della legge n. 400 del 1988, ma tale disposizione non sembra poter escludere la Presidenza dall'applicazione dei principi generali di riforma della pubblica amministrazione, in particolare quello relativo alla distinzione tra attività di indirizzo politico e gestione amministrativa, principio di organizzazione su cui si incentra la stessa riforma del bilancio dello Stato (legge n. 94 del 1997 e d.lgs. n. 279 del 1997 e da queste ultime richiamato), per modo che qualunque amministrazione dello Stato cui siano assegnate risorse finanziarie è tenuta ad indicare, nella nota preliminare allegata agli stati di previsione della spesa, le modalità di gestione delle stesse.

4.3 Le indagini del Servizio di controllo interno.

Il Servizio di controllo interno della PCM ha proseguito nel corso del 1997 le attività di indagine e di rilevazioni programmate.

Una prima indagine ha riguardato il costo delle attività nei Commissariati di Governo nelle regioni a statuto ordinario e speciale. L'indagine ha fatto emergere che quelle strutture, sul complesso di attività svolte, impiegano la parte prevalente delle risorse per le attività di "automantenimento".

Altra indagine, che ha costituito un approfondimento delle risultanze del conto annuale del personale per il 1995 e per il 1996, si è incentrata sul tempo non lavorato dai dipendenti, concretantesi nelle assenze dal lavoro verificatesi a vario titolo e nelle attività di formazione.

Sono state inoltre effettuate valutazioni dei risultati raggiunti mediante l'utilizzazione dei fondi previsti dai contratti collettivi di lavoro per l'incremento della produttività. Le conclusioni cui si perviene mettono in risalto i ritardi dei progetti e l'adozione di criticabili criteri di riparto delle risorse per gli incentivi alla produttività ispirati da una sostanziale indifferenziata distribuzione degli emolumenti tra i dipendenti.

[4] I riferimenti al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 devono intendersi fatti al testo risultante dalle modifiche e integrazioni a più riprese apportate: si veda il testo aggiornato pubblicato nel s.o. n. 98/L alla G.U. n. 119 del 25 maggio 1998.

5. Principali attività svolte dal Dipartimento affari economici della Presidenza del Consiglio.

Il Dipartimento Affari Economici ha svolto un'intensa attività di supporto all'azione di Governo ed al coordinamento con altre Amministrazioni dello Stato.

5.1 I provvedimenti legislativi e amministrativi.

5.1.1 Legge 24 giugno 1997, n. 196. "Norme in materia di promozione per l'occupazione".

La legge n. 196, in attuazione dell'Accordo per il lavoro concluso in data 24 settembre 1996 tra il Governo e le parti sociali, introduce norme per una più stretta connessione tra le attività formative e le politiche per il lavoro nonché innovazioni per la flessibilità del mercato del lavoro. In particolare, sono state previste disposizioni in tema: a) di garanzie ai lavoratori sulla retribuzione, sui diritti sindacali, sui servizi sociali e assistenziali, nonché sulla formazione professionale, segnatamente attraverso l'integrazione tra attività di formazione professionale e sistema scolastico; b) di lavoro a tempo determinato, di rimodulazione degli orari di lavoro, fissando la durata normale dell'orario di lavoro in 40 ore settimanali, senza limiti giornalieri, nel rispetto delle indicazioni provenienti dall'Unione europea; di part-time; c) di apprendistato; d) di contratti di formazione; e) di lavori socialmente utili.

5.1.2 Legge 23 maggio 1997, n. 135 "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione".

Nella logica di favorire l'occupazione, attraverso l'attivazione dell'esecuzione di opere pubbliche, la Presidenza del Consiglio ha proceduto all'individuazione delle opere pubbliche da attivare, è stato istituito presso la Presidenza un "gruppo di lavoro per l'assistenza ai commissari straordinari per le opere pubbliche da sbloccare". Sono poi state individuate 159 opere con l'emanazione di quattro decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri[5].

5.1.3 Legge 1 luglio 1997, n. 189 "Disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 96/2/CE sulle comunicazioni mobili e personali".

In esecuzione della legge 189, è stato costituito, con d.P.C.M. 7 agosto 1997, il Comitato di Ministri per condurre la gara per l'aggiudicazione del terzo gestore di telefonia mobile per l'espletamento del servizio in tecnica digitale DCS 1800.

In data 9 giugno, dopo due provvedimenti legislativi di differimento dei termini, la gara è stata espletata[6].

5.1.4 Direttiva del Presidente del Consiglio 13 marzo 1997 per la costituzione di apposita società in materia di lavori socialmente utili.

In attuazione del citato Accordo sul lavoro, è stato esercitato il potere di direttiva per la costituzione di apposita società cui trasferire i compiti della Gepi S.p.A in materia di lavori socialmente utili, di orientamento e di formazione professionale.

5.1.5 Direttiva del Presidente del Consiglio sul Servizio postale.

Con finalità analoghe alla direttiva 30 gennaio 1997, sull'azienda delle Ferrovie dello Stato[7], è stata emanata la direttiva 14 novembre 1997 sul servizio postale, finalizzata ad

[5] Per maggiori dettagli, confronta il capitolo dedicato al Ministero dei lavori pubblici, nella presente relazione.

[6] Per maggiori dettagli, confronta il capitolo dedicato al Ministero delle comunicazioni, nella presente relazione.

[7] Confronta capitoli della presente relazioni relativi al Ministero dei trasporti e alle Privatizzazioni.

accelerare il processo di risanamento dell'EPI. Successivamente l'Ente è stato trasformato in S.p.A[8].

5.1.6 Riorganizzazione del sistema del credito.

Il 4 giugno 1997 è stato sottoscritto, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un protocollo d'intesa finalizzato alla ristrutturazione del sistema del credito, a seguito di un confronto tra il Governo, l'ABI e le organizzazioni sindacali.

Il sistema bancario si è impegnato alla propria ristrutturazione e riorganizzazione attraverso azioni di riposizionamento strategico, innovazione del portafoglio prodotti e dei processi produttivi e distributivi, con la conseguente riorganizzazione aziendale (flessibilità degli orari di lavoro e di sportello, esternalizzazione di attività, flessibilità all'ingresso, mobilità interna, formazione, riqualificazione e riduzione dei costi unitari e in materia di eccedenze di personale).

Per il sostegno al reddito dei lavoratori interessati da processi di mobilità si è ritenuta necessaria la costituzione, mediante contrattazione collettiva, di un fondo nazionale, facendo ricorso alle disponibilità di cui alla legge n. 662 del 1996, articolo 2, comma 28.

5.1.7 Revisione dell'accordo sul costo del lavoro del 1993.

Nel rispetto del Protocollo del 23 luglio 1993 di revisione dell'accordo sul costo del lavoro del 1993, è stata istituita presso la Presidenza una Commissione volta ad aggiornare i contenuti del predetto Protocollo, attraverso una previa valutazione del funzionamento del modello di politica dei redditi e del sistema contrattuale, così come si è sviluppato nel corso del primo biennio di vigenza dell'accordo.

5.1.8 Politiche tariffarie.

In attuazione della delibera CIPE 24 aprile 1996, in materia di linee guida sulla regolazione tariffaria dei servizi di pubblica utilità, ha operato, presso la Presidenza un apposito Nucleo (NRAS), che ha formulato al CIPE osservazioni in materia di tariffe relative al servizio acquedottistico e di fognatura; di pedaggi autostradali. Sono state altresì formulate valutazioni in materia di diritti aeroportuali; di tariffe postali; di tariffe ferroviarie.

5.1.9 Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni.

Il 19 giugno 1996 è stato insediato un apposito Comitato di Ministri per seguire l'attuazione del progetto curato dall'AIPA in materia di Rete unitaria della Pubblica amministrazione.

A tali fini, il Governo ha inserito il progetto della RUPA nel D.P.E.F. 1997-1999 e emanato un decreto legge n. 307 del 1996, convertito dalla legge n. 400 del 1996, che autorizza la spesa di 180 miliardi per il triennio 1996-1998 per il finanziamento del progetto stesso e dei progetti ad esso connessi (tra i quali il progetto G-NET e il SIUP)[9]. Ai medesimi fini, in attuazione della legge n. 127 del 1997 (art. 17, c. 19), con apposito regolamento, è stato istituito il Centro tecnico per l'assistenza agli operatori che utilizzano la Rete.

5.1.10 Attività del comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione ed osservatorio per la piccola e media impresa.

---

[8] Vedi i capitoli dedicati al Ministero delle comunicazioni e a quello sulle privatizzazioni.

[9] Vedi, nella presente relazione, il capitolo in materia di Organizzazione.

Il Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione, in collegamento con l'Osservatorio per la piccola e media impresa, ha concentrato la propria azione nel coordinare l'azione delle amministrazioni statali interessate alla stipula di contratti d'area. Sono inoltre affidati al Comitato compiti di assistenza nei confronti dei soggetti interessati (amministratori pubblici, imprenditori, enti, società finanziarie, ecc.) nell'acquisizione di elementi necessari per accedere ai contratti d'area (Crotone, Manfredonia, Torrese- Stabiese e altri) e nella fase preparatoria della sottoscrizione del contratto.

5.1.11 Osservatorio per la piccola e media impresa.

L'Osservatorio opera per realizzare il coordinamento degli strumenti occorrenti per rafforzare l'insieme delle politiche industriali, creditizie e fiscali della piccola e media impresa e per monitorarne la situazione.

L'Osservatorio sta operando per attivare iniziative riguardanti la semplificazione degli adempimenti amministrativi, al fine di facilitare la localizzazione di nuove imprese, la creazione di uno sportello unico per l'accesso ai sostegni comunitari e per la riformulazione delle procedure di accesso alle risorse finanziarie europee.

6. Personale.

Il personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri si articola secondo le previsioni della legge n. 400 del 1988 nelle seguenti categorie:

a) personale dei ruoli della PCM;

b) personale appartenente ai ruoli di altre amministrazioni, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando presso la PCM;

c) incarichi ed esperti a tempo pieno o parziale.

A ciò si aggiungono altre disposizioni che prevedono l'utilizzazione di personale civile e militare.

Il quadro delle dotazioni organiche e del personale in servizio al 2 giugno 1998 può ricavarsi dal prospetto allegato predisposto dell'Amministrazione. In sintesi, i posti di organico risultano 6.459, di cui 4.102 dei ruoli della P.C.M. e 2.537 posti da coprire con personale appartenente ad altre amministrazioni. A fronte di ciò, sono in servizio 4.360 unità: 2722 appartenenti alla P.C.M. e 1.638 fuori ruolo o comandati.

Personale di ruolo	Previsti in organico	Coperti
Tabella A L. n. 400/88 (dirigenti)	222	130
Tabella B L. n. 400/88 (non dirigenti)	2.301	1.680
Tabella C L n. 400/88 (Commissariati)	537*	251
Servizi tecnici nazionali d.P.R. n. 106/93	820	441
Ruolo ad esaurimento	222	222
Personale non di ruolo	**	1
Totale personale di ruolo	4.102	2.725
Posti fuori ruolo e comandati	2.335	1.626
Totale generale	**5.437**	**4.351**

Incluso il Segretario generale, il vice Segretario generale e i Capi uffici e Dipartimenti non appartenenti al P.C.M. (totale 13 unità).

** Comprensivo dei 53 posti del ruolo locale del Commissariato di Governo per la Provincia di Bolzano, aggiunti alla tabella C, con d.P.R. n. 310/91.

L'indice di copertura dell'organico è del 67,5%, che risulta stabile rispetto al 1996. Le unità in servizio il 4 giugno 1997 erano 4.349: l'incremento è quindi di 11 unità.

.Non si rilevano significative variazioni nell'articolazione del personale per qualifiche e nella distribuzione per uffici. I dirigenti sono 373 e i dipendenti appartenenti alle qualifiche funzionali 3.745.

Occorre ricordare che, secondo l'ordinamento del Segretariato generale del Presidente del Consiglio così come si è venuto determinando negli anni per effetto delle interpretazioni date alla legge n. 400 del 1988, all'articolo 8 del d.l. n. 543 del 1996 convertito nella legge n. 639 del 1996 e alle sopravvenute norme regolamentari, i dipendenti del Segretariato appartenenti alle qualifiche dirigenziali non sono titolari dei poteri gestionali, che esercitano solo per delega del Segretariato Generale.

Gli stanziamenti definitivi di competenza destinati alle spese per il personale (cat. II) hanno raggiunto nel 1997 i 671 mld, segnando un incremento del 5% rispetto al 1996 (638 mld). Notevole l'evoluzione degli stanziamenti nel corso del 1997: le previsioni iniziali erano pari a 588 mld, lo scostamento è stato di circa il 14 punti percentuali; il corrispondente valore nel 1996 era stato del 12%.

Gli impegni effettivi sulla dotazione finanziaria indicata ammontano a 570 mld (pari all'85% delle disponibilità), mentre i valori 1996 erano stati pari a 558 mld (pari all'87%); le economie risultano pari a 99 mld, costituendo circa il 15% delle disponibilità; nel 1996, le economie erano state leggermente inferiori: 73 mld (11%). I pagamenti ammontano a 495 mld, circa il 74% della massa spendibile, con una riduzione di 4 punti percentuali rispetto al 1996.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

1997 **Classification of the functions of Government (COFOG)** *(milioni di lire)*

	Competenza	Cassa	Residui Iniziali	Impegni lordi	Impegni sulla competenza	Pagato C/C	Pagato C/R
1 GENERAL PUBLIC SERVICES							
1.1 Organi esecutivi e legislativi; politica finanziaria, fiscale ed estera							
1.1.1 Organi esecutivi e legislativi	990.196	1.061.285	77.187	915.025	909.624	704.220	45.703
Totale Organi esecutivi e legislativi; politica finanziaria, fiscale ed estera	*990.196*	*1.061.285*	*77.187*	*915.025*	*909.624*	*704.220*	*45.703*
1.3 Servizi generali							
1.3.1 Politica del personale e dei rapporti di lavoro	123.905	182.361	141.808	113.389	113.389	68.591	25.252
1.3.3 Servizi statistici	273 734	320.254	30.020	273.684	240.184	240.184	30.000
1.3.4 Oneri comuni (altri servizi generali)	559 494	374.904	256.154	552.057	530.028	74.956	97.237
Totale Servizi generali	*957.133*	*877.519*	*427.981*	*939.130*	*883.601*	*383.731*	*152.488*
Totale GENERAL PUBLIC SERVICES	1.947.329	1.938.803	505.168	1.854.155	1.793.225	1.087.951	198.191
3 ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA, INTERVENTI DI PROTEZIONE CIVILE E RICOSTRUZIONE, AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA E PENITENZIARIA							
3.1 Ordine pubblico e sicurezza	369 261	374 654	6.544	369.261	369.261	367.345	6.539
Totale Ordine pubblico e sicurezza	*369 261*	*374.654*	*6.544*	*369.261*	*369.261*	*367.345*	*6.539*
3.2 Interventi di protezione civile e ricostruzione	1 240 538	2.201 062	1.737 440	1.234.588	979.713	427.240	680.692
Totale Interventi di protezione civile e ricostruzione	*1 240 538*	*2.201.062*	*1.737.440*	*1.234.588*	*979.713*	*427.240*	*680.692*
Totale ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA INTERVENTI DI PROTEZIONE CIVILE E RICOSTRUZIONE, AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA E PENITENZIARIA	[illegible]	2.575.716	1.743.984	1.603.849	1.348.974	794.585	687.230

	Competenza	Cassa	Residui Iniziali	Impegni lordi	Impegni sulla competenza	Pagato C/C	Pagato C/R
4 ECONOMIC AFFAIRS							
4.3 Energia							
	35.122	40.017	5.205	34.755	34.755	34.171	5.170
Totale Energia	*35.122*	*40.017*	*5.205*	*34.755*	*34.755*	*34.171*	*5.170*
4.4 Attività minerarie, industria e lavori pubblici							
4.4.3 Lavori pubblici							
	7.800	7.800	0	0	0	0	0
Totale Attività minerarie, industria e lavori pubblici	*7.800*	*7.800*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
4.7 Turismo							
4.7.3 Turismo							
	441.256	476.983	1.272.058	437.531	436.682	77.390	242.337
Totale Turismo	*441.256*	*476.983*	*1.272.058*	*437.531*	*436.682*	*77.390*	*242.337*
Totale ECONOMIC AFFAIRS	484.179	524.800	1.277.263	472.287	471.437	111.561	247.506
5 SALVAGUARDIA AMBIENTALE							
	79.427	120.694	89.067	70.621	61.357	33.441	17.171
Totale	*79.427*	*120.694*	*89.067*	*70.621*	*61.357*	*33.441*	*17.171*
Totale SALVAGUARDIA AMBIENTALE	79.427	120.694	89.067	70.621	61.357	33.441	17.171
6 EDILIZIA AGEVOLATA E RIQUALIFICAZIONE URBANA							
	3 438.163	1 642.387	1.159.413	3.405.397	645.216	115.505	129.127
Totale	*3.438.163*	*1.642.387*	*1.159.413*	*3.405.397*	*645.216*	*115.505*	*129.127*
Totale EDILIZIA AGEVOLATA E RIQUALIFICAZIONE URBANA	3.438.163	1.642.387	1.159.413	3.405.397	645.216	115.505	129.127
8 ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURA E RELIGIONE							
8.1 Servizi ricreativi							
8.1.1 Servizi ricreativi							
	8.000	75.726	67.736	7.934	7.934	5.998	60.544
Totale Servizi ricreativi	*8.000*	*75.726*	*67.736*	*7.934*	*7.934*	*5.998*	*60.544*
8.2 Cultura							
8.2.1 Cultura							
	953 529	1 102.391	370 473	952.532	892.949	644.564	219.448
Totale Cultura	*953.529*	*1.102.391*	*370.473*	*952.532*	*892.949*	*644.564*	*219.448*
8.3 Sostegno all'editoria							
8.3.1 Sostegno all'editoria							
	266.958	315.764	478.648	231.649	75.620	28.216	149.911
Totale Sostegno all'editoria	*266.958*	*315.764*	*478.648*	*231.649*	*75.620*	*28.216*	*149.911*
Totale ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURA E RELIGIONE	1.228.488	1.493.881	916.857	1.192.115	976.503	678.778	429.903

	Competenza	Cassa	Residui Iniziali	Impegni lordi	Impegni sulla competenza	Pagato C/C	Pagato C/R
10 ASSISTENZA SOCIALE							
	376.331	712.011	419.301	372.632	151 782	11.503	58.825
Totale	*376.331*	*712.011*	*419.301*	*372.632*	*151.782*	*11.503*	*58.825*
Totale ASSISTENZA SOCIALE	**376.331**	**712.011**	**419.301**	**372.632**	**151.782**	**11.503**	**58.825**
11 INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE							
	14.000	44.011	196.593	14 000	14 000	4.000	29.664
Totale	*14.000*	*44.011*	*196.593*	*14.000*	*14.000*	*4.000*	*29.664*
Totale INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE	**14.000**	**44.011**	**196.593**	**14.000**	**14.000**	**4.000**	**29.664**
12 SPESE NON ALTROVE CLASSIFICATE							
12.1 Indirizzo politico amministrativo delle amministrazioni centrali							
	4.879	5.408	904	4.144	4.144	3.061	518
Totale Indirizzo politico amministrativo delle amministrazioni centrali	*4.879*	*5.408*	*904*	*4.144*	*4.144*	*3.061*	*518*
12.2 Servizi generali delle Amministrazioni							
	97 637	107.748	25.594	85.056	79 606	58 856	12.305
Totale Servizi generali delle Amministrazioni	*97.637*	*107.748*	*25.594*	*85.056*	*79.606*	*58.856*	*12.305*
Totale SPESE NON ALTROVE CLASSIFICATE	**102.516**	**113.156**	**26.498**	**89.200**	**83.750**	**61.917**	**12.823**
TOTALE	*9.280.232*	*9.165.458*	*6.334.145*	*9.074.256*	*5.546.244*	*2.899.241*	*1.810.442*

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
Dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Presidente del Consiglio di Ministri e dei Ministri senza portafoglio Dg2 - Segretariato generale	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Programma di Governo 1.2 Assistenza al Consiglio dei Ministri, al Presidente e agli altri organi di vertice 1.3 Controllo interno 1.4 Rapporti con i Media 1.5 Servizi per l'informazione e la sicurezza	1.2.1. Attività connesse al cerimoniale 1.2.2. Consulenza 1.2.3. Consulenza militare
Dg2 - Segretariato generale Dg7 - Rapporti con il Parlamento Dg8 - Politiche comunitarie Dg9 - Funzione Pubblica Dg10 - Affari regionali Dg13 - Riforme elettorali e istituzionali Dg17- Informazione editoria	2. Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento	2.1 Coordinamento delle iniziative legislative e dell'attività normativa 2.2 Coordinamento dell'attività di Governo in materia economico-finanziaria 2.3 Coordinamento amministrativo 2.4 Coordinamento Governo-Parlamento 2.5 Affari comunitari e rapporti con l'UE 2.6 Organizzazione e funzionamento Pubblica Amministrazione 2.7 Elaborazioni riforme elettorali e istituzionali 2.8 Rapporti con le Regioni 2.9 Rapporti con i Commissariati di Governo 2.10 Informazione e documentazione istituzionale	2.10.1 RAI e agenzie di informazione 2.10.2 Campagne per l'informazione istituzionale
Dg2 - Segretariato generale Dg3 - Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali Dg4 - Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana Dg5 - Avvocatura dello Stato	3. Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Organi di rilievo costituzionale	3.1 Corte dei conti 3.2 Avvocatura dello Stato 3.3 Consiglio di Stato, TAR, giustizia amministrativa Regione Siciliana	
Dg2 - Segretariato generale Dg9 - Funzione Pubblica	4. Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Altri organi	4.1 ISTAT 4.2 Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		4.3 AIPA 4.4 Autorità per i servizi di pubblica utilità (elettricità-gas) 4.5 Scuola superiore pubblica amministrazione 4.6 ARAN 4.7 Altri	4.7.1 Garanzia servizi pubblici essenziali 4.7.2 Comitato pensioni privilegiate ordinarie 4.7.3 Commissione per la Garanzia dell'informazione statistica
		4.8 FORMEZ	
Dg9 - Funzione Pubblica Dg16 - Servizi tecnici nazionali	5. Interventi per le Aree depresse	5.1 Funzionamento FORMEZ e SVIMEZ 5.2 Completamento progetti: TELAER, T.E.R.R.A. del sud	
Dg2 - Segretariato generale	6. Servizi generali	6.1 Gestione delle risorse umane	6.1.1 Accesso all'impiego 6.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 6.1.3 Formazione ed aggiornamento 6.1.4 Attività di protezione sociale ed onorificenze 6.1.5 Contenzioso 6.1.6 Personale comandato presso altre amministrazioni
		6.2 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali	6.2.1 Misure di prevenzione e sicurezza sul lavoro 6.2.2 Contenzioso
		6.3 Gestione amministrativa	6.3.1 Organizzazione e metodi 6.3.2 Attività contabili 6.3.3 Formazione e controllo del bilancio
		6.4 Risorse informatiche 6.5 Relazioni con il pubblico 6.6 Ricerca, studi e consulenze 6.7 Contributi, rimborsi e varie	
Dg17 - Informazione editoria	7. Sostegno all'editoria	7.1 Imprese radiotelevisive 7.2 Imprese editoriali	
Dg12 - Famiglia e solidarietà sociale Dg18 - Italiani nel mondo Dg20 - Pari opportunità	8. Politiche sociali	8.1 Problematiche sociali	8.1.1 Fondo per il volontariato 8.1.2 Accoglienza immigrati
		8.2 Lotta alla droga 8.3 Promozione parità uomo- 8.4 Tutela italiani all'estero	
Dg11 - Aree urbane Dg16 - Servizi tecnici nazionali Dg19 - Roma capitale	9. Politiche del territorio	9.1 Indirizzo e vigilanza per lo sviluppo aree metropolitane	9.1.1 Interventi grandi città 9.1.2 Trasporto rapido di massa
		9.2 Interventi per Roma	

Centro di responsabilità	**Funzioni obiettivo**	**Microfunzioni**	**Terzo livello di disaggregazione**
Dg6 - Protezione civile Dg2 - Segretariato generale		9.3 Interventi, vigilanza e controllo nei settori: dighe, geologico, sismico idrografico e 9.4 Previsione e prevenzione rischi e calamità naturali 9.5 Emergenze sul territorio	 9.4.1 Associazioni di volontariato 9.4.2 Fondo per la protezione civile 9.5.1 Spese tecniche 9.5.2 Extracomunitari 9.5.3 Rifiuti tossici
Dg14 - Turismo Dg15 - Spettacolo Dg2 - Segretariato generale	10. Sostegno al turismo, allo sport ed allo spettacolo	10.1 Indirizzo e promozione delle attività turistiche 10.2 Interventi finanziari a favore delle attività turistiche 10.3 Indirizzo e promozione dello spettacolo 10.4 Interventi finanziari a favore dello spettacolo 10.5 Vigilanza e sostegno dell'attività sportiva	 10.4.1 Attività musicali 10.4.2 Attività teatrali 10.4.3 Attività cinematografiche

N.B.: I centri di responsabilità sono quelli individuati dal decreto legislativo n. 279/97

1997 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico-amministrativo	1.148	424.681	425.828	412 863	7.796	4.021	1.148	0	414.011	4.021	97,22%
2 Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento	32.028	657.465	689.493	607.425	28.011	22.029	24.088	7.940	631.512	29.969	91,59%
3 Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Organi di rilievo costituzionale	567	860.976	861 542	807.068	52.528	1.380	142	425	807.210	1.805	93,69%
4 Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Altri organi	221	417.744	417.965	371.547	12.697	33.500	221	0	371.768	33.500	88,95%
5 Interventi per le Aree depresse	6.201	14.000	20.201	14.000	0	0	-281	6.483	13 719	6.483	67,91%
6 Servizi generali	4.177	97.637	101.814	79.606	12.581	5.450	3.310	867	82.916	6.317	81,44%
7 Sostegno all'editoria	221.889	266.958	488.848	75.620	35.309	156.029	221.889	0	297.510	156.029	60,86%
8 Politiche sociali	61.677	379.857	441.534	154.264	4.743	220.850	2.760	58.917	157.024	279.767	35,56%
9 Politiche del territorio	1.236.926	4.758.127	5.995.053	1.686.286	47.521	3.024.320	1.060.626	176.300	2.746.912	3.200.620	45,82%
10 Sostegno al turismo, allo sport ed allo spettacolo	166.995	1.402.786	1.569.781	1.337.564	4.789	60.433	165.807	1.189	1.503.371	61.621	95,77%
TOTALE	*1.731.829*	*9.280.232*	*11.012.061*	*5.546.244*	*205.976*	*3.528.012*	*1.479.709*	*252.120*	*7.025.953*	*3.780.132*	*63,80%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) = (16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 *Indirizzo politico-amministrativo*	11 817	424 681	436 497	431 857	400 267	12 597	16 618	9 254	409 520	8 241	18 736	98,94%	93,82%	94,83%
2 Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento	281 416	657 465	938 881	486 790	132 457	474 968	496 997	108 839	241 295	44 927	652 659	51,85%	25,70%	49,57%
3 *Funzioni da riferire* indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Organi di rilievo costituzionale	54 769	860 976	915 744	919 202	627 407	179 660	181 040	34 803	662 211	55 518	198 016	100,38%	72,31%	72,04%
4 Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Altri organi	168 948	417 744	586 692	524 948	331 018	40 529	74 029	57 013	388 030	104 778	93 883	89,48%	66,14%	73,92%
5 Interventi per le Aree depresse	196 593	14 000	210 593	44 011	4 000	10 000	10 000	29 664	33 664	0	176 928	20,90%	15,99%	76,49%
6 Servizi generali	25 594	97 637	123 231	107 748	58 856	20 750	26 200	12 305	71 161	14 746	37 324	87,44%	57,75%	66,04%
7 Sostegno all'editoria	478 648	266 958	745 606	315 764	28 216	47 405	203 433	149 911	178 126	121 123	446 357	42,35%	23,89%	56,41%
8 Politiche sociali	420 174	379 857	800 031	715 897	12 883	141 381	362 231	59 334	72 217	37 277	690 537	89,48%	9,03%	10,09%
9 Politiche del territorio	2 985 921	4 758 127	7 744 048	3 964 142	576 186	1 110 100	4 134 420	826 990	1 403 176	120 082	6 220 790	51,19%	18,12%	35,40%
10 Sostegno al turismo, allo sport ed allo spettacolo	1 710 267	1 402 786	3 113 053	1 655 100	727 952	609 612	670 045	522 329	1 250 281	137 796	1 724 976	53,17%	40,16%	75,54%
TOTALE	*6 334.145*	*9.280.232*	*15.614.377*	*9.165.458*	*2.899.241*	*2 647.003*	*6 175.014*	*1.810.442*	*4.709.683*	*644.487*	*10.260 207*	*58,70%*	*30,16%*	*51,39%*

1997 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Gabinetti e uffici di diretta collaborazione all'opera del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri senza portafoglio	56	381.098	381.154	378.842	2.256	0	56	0	378 898	0	99,41%
Affari regionali	780	44.889	45.670	35.723	9.166	0	780	0	36.504	0	79,93%
Aree urbane	106.427	158.318	264.745	98.044	32.495	27.780	106.427	0	204.471	27.780	77,23%
Famiglia e solidarietà sociale	61.624	374.990	436.614	150.726	3.414	220.850	2.707	58.917	153.433	279.767	35,14%
Riforme elettorali e istituzionali	23	922	945	772	150	0	23	0	795	0	84,14%
Turismo	101.326	441.256	542.582	436.682	3.725	849	101.326	0	538.008	849	99,16%
Spettacolo	45.620	953.529	999.149	892.949	998	59.583	44.431	1.189	937.380	60.772	93,82%
Servizi tecnici nazionali	26.426	79.427	105.853	61.357	8.806	9.264	15.619	10.807	76 975	20.072	72,72%
Informazione editoria	252.050	826.453	1.078.502	605.648	42.747	178.058	244.110	7 940	849.758	185.998	78,79%
Italiani nel mondo	24	1.341	1.365	1.056	285	0	24	0	1.080	0	79,12%
Roma capitale	391.546	3.279.844	3.671.391	547.172	271	2 732.401	232.633	158.914	779.805	2.891.315	21,24%
Segretariato generale	25.985	733.717	759.701	659.590	31.156	42.971	25.118	867	684.708	43.838	90,13%
Pari opportunità	29	3.526	3.555	2.481	1.044	0	29	0	2.511	0	70,62%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi Regionali	0	237.088	237.088	198.709	38.379	0	0	0	198.709	0	83,81%
Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana	0	225	225	219	6	0	0	0	219	0	97,33%
Avvocatura generale dello Stato	567	179.179	179.746	163.656	14.143	1.380	142	425	163 798	1.805	91,13%
Protezione civile	712.527	1.240.538	1.953.065	979.713	5.950	254.875	705.948	6.579	1.685.661	261.454	86,31%
Rapporti con il Parlamento	128	5.978	6.106	5.171	807	0	128	0	5 299	0	86,78%
Politiche comunitarie	130	6.668	6.798	4.261	2.407	0	130	0	4.391	0	64,59%
Funzione pubblica	6.563	331.245	337.808	323.472	7.773	0	80	6.483	323.552	6.483	95,78%
TOTALE	*1.731.829*	*9.280.232*	*11.012.061*	*5.546.244*	*205.976*	*3.528.012*	*1.479.709*	*252.120*	*7.025.953*	*3.780.132*	*63,80%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Gabinetti e uffici di diretta collaborazione all'opera del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri senza portafoglio	8 479	181 098	189 577	187 [illegible]	175 209	1 611	1 611	7 774	182 983	2 421	4 174	99,56%	98,31%	98,74%
Affari regionali	10 466	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	8 588	8 588	5 086	32 221	11 309	11 825	93,88%	58,21%	62,00%
Aree urbane	615 519	158 318	773 837	731 [illegible]	12 014	85 970	113 750	91 258	103 331	92 654	577 852	28,65%	13,35%	46,61%
Famiglia e solidarietà sociale	418 372	374 990	793 362	709 837	10 697	140 030	360 880	58 642	69 339	35 507	688 516	89,47%	8,74%	9,77%
Riforme elettorali e istituzionali	504	922	1 426	1 356	581	191	191	120	702	247	477	95,09%	49,20%	51,74%
Turismo	1 272 058	441 256	1 713 314	476.983	77 390	359 292	360 141	242 337	319 727	107 482	1 286 106	27,84%	18,66%	67,03%
Spettacolo	370 473	953 529	1 324 003	1 102 391	644 564	248 384	307 968	219 448	864 013	25 975	414 016	83,26%	65,26%	78,38%
Servizi tecnici nazionali	205 067	79 427	284 494	150 694	33 441	27 916	37 180	46 836	80 277	11 204	193 014	52,97%	28,22%	53,27%
Informazione editoria	734 802	826 453	1 561 254	690 668	103 172	502 477	680 515	247 147	350 319	140 577	1 070 358	44,24%	22,44%	50,72%
Italiani nel mondo	929	1 341	2 270	2 173	807	250	250	182	989	671	611	95,73%	43,56%	45,51%
Roma capitale	543 895	3 279 844	3 823 739	1 420 716	103 431	443 741	3 176 143	37 870	141 301	395	3 682 044	37,16%	3,70%	9,95%
Segretariato generale	140 489	733 717	874 206	869 332	483 662	175 927	218 899	114 324	597 986	39 719	236 501	99,44%	68,40%	68,79%
Pari opportunità	872	3 526	4 398	3 886	1 380	1 102	1 102	510	1 889	1 099	1 410	88,35%	42,96%	48,62%

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Consiglio di Stato e Tribunali amministrativi Regionali	21 319	237 088	258 407	257 327	183 300	15 409	15 409	13 450	196 750	39 554	22 104	99,58%	76,14%	76,46%
Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana	25	225	250	246	215	4	4	5	219	6	25	98,40%	87,74%	89,17%
Avvocatura generale dello Stato	30 929	179 179	210 108	214 649	135 489	28 167	29 547	20 117	155 606	14 745	39 757	102,16%	74,06%	72,49%
Protezione civile	1 737 440	1 240 538	2 977 978	2 201 062	427 240	552 473	807 348	680 692	1 107 932	15 830	1 854 217	73,91%	37,20%	50,34%
Rapporti con il Parlamento	871	5 978	6 849	6 499	1 619	1 552	1 552	412	4 031	918	1 900	94,90%	58,85%	62,02%
Politiche comunitarie	2 321	6 668	8 989	7 969	3 131	1 130	1 130	800	3 930	2 957	2 101	88,65%	43,73%	49,32%
Funzione pubblica	219 314	331 245	550 559	388 166	272 706	50 766	50 766	23 433	296 139	101 218	153 202	70,50%	53,79%	76,29%
TOTALE	*6.334.145*	*9.280.232*	*15 614.377*	*9.165.458*	*2.899.241*	*2 647.003*	*6.175.014*	*1.810 442*	*4.709.683*	*644 487*	*10.260.207*	*58,70%*	*30,16%*	*51,39%*

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	7.314	49.810	168.994	0	70.885	297.003	29.893	998.653	47.512	47.512	358.768	1.434.826	1.731.829
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	670.543	1.006.172	1.619.069	0	895.744	4.191.528	72.521	4.323.008	0	0	693.175	5.088 704	9.280.232
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	677.856	1.055.982	1.788.063	0	966 629	4.488.531	102.413	5.321.660	47.512	47.512	1.051.944	6.523.530	11.012.061
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	570.378	958.009	1.452.659	0	667.134	3.648.181	24.306	1.411.092	0	0	462.665	1.898.063	5.546.244
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	98.784	29.837	6.921	0	10.656	146.197	0	59.778	0	0	0	59.778	205.976
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	1.381	18.326	159.489	0	217.955	397.150	48.214	2.852.137	0	0	230.510	3.130.862	3.528.012
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	6.888	41.870	168.994	0	11.968	229.721	17.073	826.761	47.512	47.512	358.642	1.249.988	1.479.709
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	425	7 940	0	0	58.917	67.282	12.820	171.892	0	0	126	184.838	252.120
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	577.267	999.879	1.621.653	0	679.102	3.877 902	41.379	2.237.853	47.512	47.512	821.307	3.148.051	7.025.953
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	1.806	26.266	159.489	0	276.872	464.432	61.035	3.024.029	0	0	230.636	3.315.700	3.780.132
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 . 3)	85.16	94.69	90,69	0	70,25	86,4	40,4	42,05	100	100	78,08	48,26	63,8

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	87.557	302.215	778.818	0	428 962	1.597.552	233.299	4 198.066	47.512	47.512	257.716	4.736.593	6.334.145
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	670.543	1.006.172	1.619.069	0	895 744	4.191.528	72.521	4.323.008	0	0	693.175	5.088.704	9.280.232
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	758.100	1.308.387	2.397.887	0	1.324.706	5.789.080	305.820	8.521.073	47.512	47.512	950.892	9.825.297	15.614.377
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	744.230	1.162.687	1.548.258	0	1.299.779	4.754.954	140.275	3.409.055	47.512	47.512	813.662	4.410.503	9.165.458
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	495.266	671.956	867.444	0	366 443	2.401.108	14.882	293.770	0	0	189.481	498.133	2.899.241
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	75.113	286.053	585.215	0	300.691	1.247.073	9.424	1.117.322	0	0	273.184	1.399.930	2.647.003
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	76 493	304.379	744.704	0	518.646	1.644.222	57.639	3.969.459	0	0	503.694	4.530.792	6.175.014
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	48.288	236.158	295.625	0	69.102	649.173	79.264	942.408	0	0	139.597	1.161.269	1.810.442
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	543.554	908.113	1.163.069	0	435.545	3.050.281	94.146	1.236.178	0	0	329.078	1.659.402	4.709.683
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	108.421	49.234	159.218	0	42.260	359.133	201	282.800	0	0	2.354	285.354	644.487
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	106.125	351.040	1.075.600	0	846.901	2.379.666	211.473	7.002.096	47.512	47.512	619.460	7.880.541	10.260.207
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 : 14)	98,17	88,86	64,57	0	98,12	82,14	45,87	40,01	100	100	85,57	44,89	58,7
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	71,7	69,41	48,5	0	32,88	52,69	30,78	14,51	0	0	34,61	16,89	30,16
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	73,04	78,1	75,12	0	33,51	64,15	67,12	36,26	0	0	40,44	37,62	51,39

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

Fonte Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero del tesoro - R G S

PAGINA BIANCA

Capitolo II

Ministero di grazia e giustizia

Sommario:

Sintesi e conclusioni

1. Politiche di settore: *1.1 Attività di programmazione.*

2. I risultati di consuntivo.

3. Organizzazione e personale: *3.1 Nomina dei giudici aggregati ed istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari; 3.2 Giudice unico di primo grado; 3.3 Personale; 3.4 Concorsi; 3.5 Corsi di formazione.*

4. Contratti: *4.1 Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile; 4.2 Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; 4.3 Direzione generale affari civili e libere professioni; 4.4 Lavori pubblici.*

5. Monitoraggio legge di spesa: d.l. n. 522 del 1993, convertito in legge n. 102 del 1994.

6. La spesa decentrata.

7. Esiti del controllo successivo della gestione: *7.1 Mantenimento dei detenuti tossicodipendenti e dei minori presso le comunità terapeutiche; 7.2 Indagine intersettoriale sui Lavori pubblici.*

8. Profili di attività istituzionale: *8.1 Ispettorato Generale; 8.2 La Giustizia Minorile; 8.3 Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.*

9. Ufficio del responsabile per l'informatica e sistema informatico.

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

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	42.663	48.017		40.134	40.134	33.000	7.135	2.529
2 Amministrazione giudiziaria	5.692.600	6.483.956	*177.413*	5.079.609	5.038.150	4.367.321	712.288	612.991
3 Amministrazione penitenziaria	4.050.502	4.383.479	*150.903*	3.758.931	3.720.280	3.453.973	304.958	291.571
4 Giustizia minorile	228.842	290.042	*40.167*	197.092	186.701	147.319	49.774	31.749
5 Servizi generali	19.215	23.452	*1.718*	17.179	12.483	6.101	11.078	2.036
TOTALE	*10.033.822*	*11.228.945*	*370.200*	*9.092.946*	*8.997.748*	*8.007.713*	*1.085.232*	*940.876*

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

Sintesi e conclusioni.

Nell'ambito delle riforme che hanno interessato l'Amministrazione dello Stato quella che riguarda il settore della giustizia prospetta una problematica peculiare, che si riflette al contempo sul funzionamento dell'apparato amministrativo e sui servizi costituiti dalla "amministrazione della giustizia" e dalla esecuzione della pena.

La gestione amministrativa è svolta da un apparato disciplinato da una legge del 1927, e l'"amministrazione della giustizia" si basa su un ordinamento il cui impianto essenziale risale al 1941.

Ciò dimostra come la difficoltà del sistema di rispondere alla domanda di giustizia si presenti in tutta la sua gravità, accentuata nel tempo da inadeguati investimenti nel settore. I mezzi finanziari assegnati al comparto sono cresciuti soltanto dello 0,07%, rispetto al dato del 1996, raggiungendo l'1,3% delle risorse allocate nel bilancio dello Stato.

Nell'esercizio in esame e nei primi mesi del 1998 sono stati approvati alcuni provvedimenti legislativi, che potrebbero risultare strategici per il futuro del "sistema giustizia": d.lgs. n. 51 del 1998 (legge delega n. 254 del 1997) di istituzione del giudice unico di primo grado; legge n. 276 del 1997 di nomina di giudici onorari aggregati e di istituzione delle sezioni stralcio; legge n. 133 del 1998, che prevede incentivi ai magistrati trasferiti ed introduce le tabelle infradistrettuali; legge n. 11 del 1998, che prevede la partecipazione al procedimento penale a distanza attraverso collegamenti televisivi; altri provvedimenti sono all'esame del Parlamento[1].

Questa complessa riforma normativa, che sembra superare la logica di interventi settoriali per rivolgersi a tutto il settore ordinamentale, dovrebbe rinnovare un assetto del Ministero rimasto, sostanzialmente, invariato (fatta eccezione che per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e per l'Ufficio della Giustizia minorile), andando ad incidere anche sull'organizzazione degli uffici giudiziari. Al riguardo, sul piano organizzativo, appare di particolare rilievo il disegno di legge in materia di decentramento dei servizi della giustizia.

Le riforme in via legislativa che, pur con difficoltà e ritardi, si vanno affermando devono naturalmente essere accompagnate da una coerente e tempestiva azione amministrativa di attuazione.

La crisi della giustizia è da attribuirsi, pertanto, non solo ad un sovraccarico di lavoro che grava sui singoli uffici, ma anche a problemi di organizzazione degli uffici medesimi (si veda il caso degli Uffici di Procura nelle regioni più esposte alla criminalità organizzata, dove è più difficile garantire la copertura dei posti), la cui efficienza è depressa dalla inadeguatezza del tessuto normativo generale.

Rimangono inattuate alcune innovazioni recate dal d.lgs. n. 29 del 1993, in materia di dirigenza amministrativa; non è stato predisposto il regolamento di cui all'art. 6, comma 1, e non è stato istituito il Servizio di controllo interno[2]. Si è giunti alla revisione degli organici del personale amministrativo, sulla base della verifica dei carichi di lavoro; ciò in vista di una più razionale utilizzazione del personale, con la diminuzione di alcuni profili e l'aumento di altri,

[1] D.d.l. nn. 1799 e 2107- A - norme in materia di funzioni dei magistrati e valutazione di professionalità; d.d.l. n. 1874/C - provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il servizio di traduzione dei detenuti; d.d.l. n. 3285/S - norme sugli effetti dei provvedimenti del giudice penale per delitti contro la P.A. sui rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti pubblici civili e militari; d.d.l. n. 3215/S - delega al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia e per il nuovo ordinamento del Ministero.

[2] La Corte ha restituito, con osservazioni, il provvedimento con il quale l'Amministrazione ha varato il regolamento che istituiva il Servizio di controllo interno; risulta che, successivamente, l'Amministrazione abbia predisposto un nuovo schema di regolamento che è stato trasmesso, per il parere, al Consiglio di Stato.

legati anche a nuove professionalità, delle quali maggiormente si sente la necessità negli uffici giudiziari.

Per quanto riguarda la dirigenza amministrativa, rimane irrisolta la problematica relativa alla definizione degli ambiti in cui devono operare il magistrato che dirige l'ufficio e il dirigente amministrativo.

1. Politiche di settore.

Preliminare all'analisi dei risultati del rendiconto del Ministero di grazia e giustizia è l'individuazione delle politiche pubbliche di settore nel comparto in esame.

1.1 Attività di programmazione.

Sull'attività di programmazione della P.A. la Corte[3] si è espressa in diversi documenti, soprattutto con riguardo allo stato di attuazione del disposto dell'art. 14 del d.lgs. n.29 del 1993, che ha riaffermato il principio, già enunciato nel passato[4], della programmazione, rafforzando le competenze del ministro nel momento della separazione della funzione di indirizzo politico-amministrativo da quella di gestione (tecnica, finanziaria ed amministrativa), attribuita alla dirigenza, distinzione tra funzioni confermata da ultimo dal d.lgs. n. 80 del 1998, art. 9, che ha sostituito il citato art. 14.

Già nel capitolo della relazione al Parlamento sul Ministero di grazia e giustizia relativa al 1996, si era osservato un miglioramento dei documenti programmatici (artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993), risultati più approfonditi nei contenuti. La Corte conferma questo giudizio anche con riferimento al programma predisposto dal Ministro per l'esercizio in esame, che indica come linee guida tre direttive: il recupero della capacità di produrre un servizio efficiente nell'esercizio della giurisdizione, l'avviamento di un decentramento amministrativo idoneo a collegare i centri operativi all'utenza, la responsabilizzazione dei magistrati e dei funzionari dirigenti, tesa a valorizzarne le attitudini e le capacità.

L'Autorità di governo ha individuato due possibili linee strategiche a lungo respiro per realizzare le politiche pubbliche di settore nella giustizia: la prima che si basa sulle proposte normative, la seconda incentrata sugli interventi organizzativi.

Mentre gli interventi legislativi sono numerosi ed impegnano l'attività del Ministero in settori strategici, gli interventi organizzativi, per rendere più efficiente il funzionamento degli uffici, risultano ancora in ritardo.

Sul piano della programmazione delle risorse, si osserva una difficoltà di stima, in particolare, del fabbisogno per le spese di personale (quantificato sulla base di assunzioni previste a seguito di concorsi risultati banditi ma non espletati), con notevoli somme che vanno in economia (sul punto si veda il successivo par. 2), a fronte di altri pur importanti servizi che non possono operare pienamente per mancanza di fondi nei relativi capitoli di spesa.

Inoltre, si osserva l'assenza, al momento della pianificazione degli obiettivi, e rispetto a questi delle risorse, di un riferimento ai risultati raggiunti nel precedente esercizio finanziario, con una valutazione del livello di attuazione dei programmi già approvati, per una rimodulazione, ove necessario, degli obiettivi in relazione ad eventuali esigenze emergenti o in considerazione delle difficoltà incontrate in fase di attuazione.

Nella logica della programmazione, il momento dell'analisi dei risultati ha un ruolo centrale di garanzia dell'unitarietà dell'azione amministrativa, e di ottimizzazione

[3] Sez. controllo, deliberazioni nn. 39/1995, 104/1995, 92/1997. 101/1997.

[4] L'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 748/1972 aveva stabilito che il ministro doveva impartire direttive generali alle quali gli organi centrali e periferici dovevano ispirare la propria azione, nonché i programmi di massima e le eventuali scale di priorità.

dell'utilizzazione delle risorse durante la gestione e nella fase della successiva progettazione. Appare, pertanto, grave la mancata attuazione del disposto dell'art. 20 del citato d.lgs. n. 29 del 1993 che ha previsto la costituzione del servizio di controllo interno, disposizione per la quale non sono previste deroghe.

Se è possibile individuare le linee generali delle politiche pubbliche nello specifico settore della giustizia, incentrate nel modificare la struttura della magistratura italiana, più arduo è identificare gli interventi operativi che, indipendentemente dalla conclusione dell'iter parlamentare del complesso "pacchetto giustizia", dovrebbero realizzare nel concreto le scelte strategiche dell'Autorità di governo.

A tale carenza possono parzialmente supplire gli atti di indirizzo che il ministro adotta nel corso dell'anno, per orientare l'azione amministrativa verso obiettivi che traducono nel concreto le finalità pianificate.

Nel corso del 1997, si riscontra un'unica direttiva, indirizzata ai capi degli uffici giudiziari che ha riguardato la responsabilità dei dirigenti degli uffici giudiziari. A seguito dell'entrata in vigore di alcune importanti leggi di riforma - legge delega sul giudice unico, legge che istituisce le sezioni stralcio per eliminare il vecchio contenzioso civile - il Ministro ha sollecitato la più ampia collaborazione di tutti i magistrati, ed in particolare dei presidenti di sezione, che nell'ordinamento godono di una certa autonomia organizzativa e funzionale, affinché, di intesa con i magistrati dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti, operino per un miglioramento della funzionalità degli uffici stessi. In particolare, nella direttiva ci si sofferma sulla necessità di una più efficiente organizzazione del lavoro giudiziario, attraverso una razionale utilizzazione del personale secondo strategie di piano e di risultato, e di una vigilanza affinché non siano ingiustificatamente dilatati i tempi dei procedimenti e dei provvedimenti e nel contempo la programmazione delle udienze sia adeguata agli effettivi carichi di lavoro degli uffici.

Questa direttiva ripropone il problema irrisolto del miglioramento dell'efficienza degli uffici giudiziari, senza il quale le innovazioni riformatrici non potranno acquistare piena operatività e permettere al "sistema giustizia" la resa di un "servizio" più vicino alla domanda.

La Corte[5] si è espressa di recente in merito alla direttive emanate per il 1998. Con riguardo al Ministero di grazia e giustizia ha osservato che il rinvio ad ulteriori documenti, definiti "programmi di esecuzione" per la fissazione di indicatori e di tempi di realizzazione degli obiettivi, individuati in via prioritaria nell'istituzione del giudice unico di primo grado e delle sezioni stralcio presso i tribunali, non consente una piena rappresentazione delle attività da realizzare, dei reali programmi e delle priorità nel raggiungimento degli obiettivi.

2. I risultati di consuntivo.

Gli stanziamenti definitivi sono ammontati per l'esercizio in esame a 10.033,8 mld., con un incremento di 522 mld. che conferma la tendenza, già manifestatasi negli ultimi anni, di una leggera crescita della spesa che, peraltro, rimane attestata sull'ordine dell'1% rispetto al bilancio dello Stato, e che riguarda solo le spese correnti, mentre quelle per investimenti

[5] Osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 3, comma 6, legge n. 20/1994.

subiscono una costante diminuzione. Nel contempo, e questa, nell'esercizio in esame, appare più una difficoltà operativa che una anomalia della programmazione, aumentano le economie che riguardano nella quasi totalità le spese di personale.

Anni	Stanziamenti definitivi	% con il bilancio dello Stato	Spese correnti	Spese in conto capitale
1995	7.855,9	1,09	7.478,1	377,8
1996	9.511,8	1,23	9.258,4	253,3
1997	10.033	1,30	9.806,2	227,5

Dei 522 mld. di aumento 495 mld. sono stati destinati alla spesa di personale, che è passata dai 7.138,6 mld. del 1996 ai 7.633,6 dell'esercizio in esame.

Gli stanziamenti definitivi di competenza si sono distribuiti sulle funzioni-obiettivo secondo la seguente tabella:

Funzioni-obiettivo	**1995**	**1996**	**1997**
Indirizzo politico-amministrativo	31,9	40,4	42,6
Amm.ne giudiziaria	4.224,1	5.206,2	5.692,6
Amm.ne penitenziaria	3.391,	4.013,9	4.050,5
Giustizia minorile	192,8	238,5	228,8
Servizi generali	15,9	12,5	19,2
Totali	7.855,7	9.511,5	10.033,8

All'"amministrazione giudiziaria" è andata la quota maggiore di incrementi, con un aumento rispetto al dato 1996 di 486,4 mld.; nel contempo, peraltro, sono aumentate le economie che hanno raggiunto (sulla massa impegnabile) i 612,9 mld.[6] (301,4 mld. nel 1996). Le risorse assegnate alla spesa di personale sono cresciute, per questa funzione obiettivo, di 416 mld.

Tabella di raffronto stanziamenti definitivi/impegni di competenza

(in mld.)

	1995			1996			1997		
Funzioni obiettivo	Stanz.ti definitivi	Impegni comp.za	%	Stanz.ti definitivi	Impegni comp.za	%	Stanz.ti definitivi	Impegni competenza	%
Indirizzo politico amministrativo	31,9	27,8	87,1	40,4	38,4	95,0	42,6	40,1	94,1
Amministrazione giudiziaria	4.223,6	3.916,3	92,7	5.206,2	4.853,6	93,2	5.692,6	5.038,1	88,5
Amministrazione penitenziaria	3.391,0	2.953,6	87,1	4.013,9	3.878,8	96.6	4.050,5	3.719,2	91,8
Giustizia Minorile	192,8	157,1	81,4	238,5	182,2	76,3	228,8	186.7	81,5
Servizi generali	15,9	14.1	88,6	12,5	10,7	85.6	19.2	12,4	64.5
Totali	7.855,9	7.070,6	90,0	9.511,8	8.964,4	94,2	10.033.8	8.997,7	89.6

[6] In tale voce sono riportati anche 106 mld. di eccedenza di spesa.

La flessione degli impegni riguarda tutte le funzioni-obiettivo ad eccezione della "giustizia minorile", e risulta più accentuata per l'"amministrazione giudiziaria" e per i "servizi generali".

Le manovre di contenimento della spesa volute dall'azione di governo, per il controllo dei disavanzi pubblici[7], tenuto conto delle voci nelle quali maggiore è la presenza delle economie, non sembrano aver inciso in modo sostanziale sul decremento del livello degli impegni; come già osservato, sia per l'"amministrazione giudiziaria" che per l'"amministrazione penitenziaria" le economie sono appostate alla voce "personale in servizio", e sembrano dipendere da errori di programmazione determinati sul presupposto di una maggiore rapidità di svolgimento dei concorsi non giunti a conclusione nell'anno, e da stime imprecise di alcune voci relative alle competenze accessorie del personale. Questi errori di stima appaiono ricorrenti negli anni; dall'esame della natura delle economie nel triennio 1995/1997 si evince che sul totale delle economie quelle per il personale impegnano la quota maggiore (nel 1995 il 77,3%, nel 1996 il 60,6%, nel 1997 il 79,4%).

Anche il rapporto massa impegnabile/impegni totali è diminuito, confermando la medesima proporzione tra stanziamenti definitivi e impegni di competenza (94,3% nel 1996, 89,3% nell'esercizio in esame). L'osservazione del trend della voce "personale in servizio" dimostra che su una massa impegnabile di 7.633,6 mld. gli impegni totali ammontano a 6.774,7 mld., con economie complessive pari a 790,2 mld. e con maggiori spese per 132 mld., che andranno sanate con provvedimenti legislativi.

In alcuni settori, quali l'Amministrazione penitenziaria, il vincolo agli impegni ha inciso, in parte, sui tempi dell'attività amministrativa, contribuendo a determinare ritardi e rinvii.

Tenuto conto delle particolari contingenze economiche che hanno richiesto un controllo della spesa anche attraverso la contrazione degli stanziamenti, gli esuberi di spesa unitamente all'incremento delle economie per il personale, voce che, come già osservato, non appare influenzata dalle manovre di controllo del disavanzo pubblico, inducono a ritenere necessaria una programmazione più attenta alla ripartizione delle risorse, in grado di progettare realisticamente l'azione dell'Amministrazione al fine di evitare mancati utilizzi degli stanziamenti. Tale principio che ha, comunque, una valenza di carattere generale, ancor più deve essere affermato per una Amministrazione che sta attraversando un momento di trasformazione che ha ripercussioni significative anche sul piano dell'organizzazione, tali da poter richiedere l'investimento di maggiori risorse in settori decisivi per l'attuazione delle riforme. Va, peraltro, notato, che altri settori importanti dell'Amministrazione centrale, quale l'Ispettorato Generale, non hanno raggiunto i risultati indicati nel documento di programmazione anche per la mancanza di fondi.

Per l'Ufficio in parola si tratta non solo di una ridotta produttività, ma anche di un ulteriore onere indiretto, determinato dalle competenze che comunque devono essere retribuite ad un personale, con particolari qualifiche e funzioni, che esplica i propri compiti solo attraverso attività ispettive in sedi diverse rispetto a quella cui sono incardinati.

Gli impegni sui residui di stanziamento sono diminuiti, scendendo dal 100% del 1996 al 64% del 1997, con maggiori difficoltà per i "servizi generali" (55%), cui seguono

[7] L'art. 8, comma 2, del d.l. n. 669/1996, convertito in legge n. 30/1907, ha disposto la facoltà di impegno, nei limiti dei fondi iscritti in bilancio, limitatamente ad alcune spese - stipendi, assegni, pensioni, altre spese fisse ecc. - mentre per le restanti, per ciascun bimestre, ha imposto un limite del 10% dello stanziamento annuo. L'assunzione di spese eccedenti doveva essere autorizzata, per comprovate esigenze, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro del tesoro. Nei bimestri successivi al primo, era possibile recuperare le eventuali risorse non utilizzate in precedenza, non potendo, comunque, superare a fine esercizio il 60% dello stanziamento annuo.

l'"amministrazione giudiziaria" (58%), l'"amministrazione penitenziaria" e la "giustizia minorile" (68%).

Andamento complessivo delle economie

(in mld.)

Anni	Economie di competenza	Economie su residui di stanziamento	Economie totali
1995	606,2	197,1	803,3
1996	431,1	226,9	658,0
1997	941,3	53,8	994,6

Andamento delle economie totali per funzioni obiettivo

(in mld.)

	1995		1996		1997	
Funzioni-obiettivo	Massa impegnabile	Economie totali	Massa impegnabile	Economie totali	Massa impegnabile	Economie totali
Indirizzo politico amministrativo	32,0	3,9	40,4	3,2	42,6	3,0
Amministrazione giudiziaria	4.301,1	250.0	5.282,5	146,7	5.743,7	563,3
Amministrazione penitenziaria	3.516,2	502,8	4.133,7	247,5	4.102,6	384,0
Giustizia minorile	216,8	43,0	255,2	56,4	240,8	40,0
Servizi generali	16,5	3,3	13,4	4,0	20,0	4,1
Totali	8.803,4	803,3	9.725,4	658,0	10.150,0	994,6

Andamento dei pagamenti

L'analisi dell'andamento dei pagamenti richiede una particolare attenzione al rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile per verificare l'eventuale incidenza che le manovre di cassa hanno avuto sulla formazione dei residui. A fronte di una riduzione media delle previsioni iniziali per quasi tutti i ministeri di poco meno del 50%, il Ministero di grazia e giustizia ha mantenuto pressoché invariato il livello delle autorizzazioni di cassa, a dimostrazione che, per le particolari competenze, la spesa del Dicastero è considerata non comprimibile.

	Autorizz. cassa	Massa spendibile	%	Pagam.ti totali	Massa spendibile	%	Pagam.ti totali	Autorizz. di cassa	%
1995	9.435,5	9.811,6	96,1	7.046,9	9.811,6	71,8	7.046,9	9.435,5	74,6
1996	10.992,0	11.485,3	95,7	9.056,3	11.485,3	78,8	9.056,3	10.992,0	82,3
1997	11.228,9	11.804,9	95,1	9.120,5	11.804,9	77,2	9.120,5	11.228,9	81,2

Nonostante la sostanziale invarianza delle autorizzazioni di cassa, la capacità di spesa dell'Amministrazione, sia pur di poco, è diminuita (tutti i rapporti tra pagamenti totali/massa spendibile e autorizzazioni di cassa si sono ridotti, rispettivamente, dell'1,6% e dell'1,1%); la "giustizia minorile", pur confermando le maggiori difficoltà di spesa, è l'unica funzione-obiettivo con un livello di pagamenti in crescita.

	1995			1996			1997		
Funzione-obiettivo	**Massa spendibile**	**Pagam.ti totali**	**%**	**Massa spendibile**	**Pagam.ti totali**	**%**	**Massa spendibile**	**Pagam.ti totali**	**%**
Indirizzo politico-amm.vo	36,1	27,7	70,7	44,8	35,5	79,2	49,3	36,6	74,2
Amm.ne giudiziaria	5.308,1	3.889,5	73,2	6.347,6	4.910,9	77,3	6.806,5	5.196,6	76,3
Amm.ne penitenziaria	4.132,5	2.953,4	71,4	4.704,1	3.915,3	83,2	4.590,5	3.693,0	80,4
Giustizia minorile	192,8	165,2	85,6	334,9	181,7	54,2	325,5	183,0	56,2
Servizi generali	28,4	10,9	38,3	26,6	12,5	46,9	32,9	11,1	33,7
Totale	9.811,6	7.046,9	71,8	11.485,3	9.056,3	78,8	11.804,9	9.120,5	77,2

I residui totali al 31 dicembre 1997 ammontano a 1.689,7 mld. (1.288,9 mld. di spese correnti e 400,8 mld. in conto capitale), di cui 1.085,2 mld. residui totali da competenza (990,0 residui propri +95,2 mld. di stanziamento da competenza al 31 dicembre).

Anche nell'esercizio in esame, l'Amministrazione incontra maggiori difficoltà nei pagamenti sui residui rispetto alla spesa sugli impegni di competenza, sebbene si osservi un recupero, nel rapporto residui/pagamenti rispetto al 1996 (percentualmente si passa dal 54% al 62%).

(in miliardi)

Impegni di competenza	Pagamenti su competenza	Rapporto % impegni/pagamenti
8.997,7	8.007,7	89.0

Residui al 1.1.97	Pagamenti sui residui	Rapporto % residui/pagamenti
1.771,1	1.112.8	62.8

Andamento dei residui totali nel triennio 1995/1997

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo	1995	1996	1997
Indirizzo politico amministrativo	4,8	6,0	9,6
Amministrazione giudiziaria	1.168.0	1.116,9	1.046,5
Amministrazione penitenziaria	676,1	541,2	512,8
Giustizia minorile	98,1	96,6	102,4
Servizi generali	14,1	10,0	17,6
Totale	1.961,1	1.770,9	1.689,2

Sebbene la quota di trasferimenti agli enti locali dal bilancio del Dicastero sia pari al solo 1,35% del totale, si ritiene opportuno fornire alcuni dati per verificare l'eventuale incidenza della manovra di cassa per il 1997[8] sulla formazione della massa dei residui.

Complessivamente, questi trasferimenti ammontano a 357,2 mld., di cui 322 mld. alle province ed ai comuni (Titolo I), che risultano totalmente impegnati, mentre i pagamenti ammontano a soli 139,8 mld. (con 380,6 mld. di residui).

Trasferimenti agli enti locali - anni 1995/1997

(in miliardi)

	1995		1996		1997	
	Titolo I	Titolo II	Titolo I	Titolo II	Titolo I	Titolo II
Previsioni definitive di competenza	286,7	1,1	313,5	0,4	322,6	=
Impegni di competenza	286,7	674,0	313,5	0,4	322,6	=
Pagato competenza	119,5	0,018	132,4	0,4	0,4	=
	445,5	5,8	491,8	3,5	540,3	1,4
Pagato totale	261,7	0,9	268,9	2,0	139,8	=
Residui totali da competenza	167,1	0,6	181,0	=	317,6	=
Residui totali	187,3	5,0	221,7	3,4	380,6	2,2
Economie totali	26,4	0,9	10,1	0,01	23,8	0,02

I residui totali hanno subito un incremento di 158,9 mld. per le spese correnti, sulle quali appare maggiore l'incidenza delle manovre di cassa, mentre sono diminuiti per le spese in conto capitale.

Di fronte ad una generale forte crescita dei residui passivi, come conseguenza delle misure di controllo della cassa, l'Autorità di governo è intervenuta con alcuni provvedimenti che ne disciplinano la registrazione allo scopo di eliminare i residui non ricollegati a vere e proprie obbligazioni.

A seguito della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, del 16 gennaio 1998, il Ministro del tesoro, dopo una verifica dei programmi, ha mantenuto a residui per il Dicastero della Giustizia 146,8 mld., a fronte di una richiesta di conservazione di pari importo e di disponibilità conservabili di 160,7 mld.

[8] La legge n.662/1996, nell'estendere, dal 1° gennaio 1997, il sistema della tesoreria unica a tutti i comuni, ha disposto che per gli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in c/c con il Ministero del tesoro, i pagamenti da parte dello Stato sono effettuati solo ad avvenuto accertamento che le disponibilità sui conti medesimi si sono ridotti ad un valore non superiore al 20% delle disponibilità al 1° gennaio 1997; il d.l. n. 669/1996, convertito in legge n. 30/1997, ha recepito ed integrato le suddette disposizioni..

(in miliardi)

	Capitoli	Disponibilità conservabili	Richiesta di conservazione	Somme assentibili
Funzionamento	1034	73	29	29
Edilizia di servizio	7001	49.769	49.769	49.769
" "		1.981	1.811	1.811
" "	7004	13.369	13.028	13.028
Mantenimento, assistenza, rieducazione e trasporto detenuti	2120	1.170	458	458
Attrezzature ed impianti	7005	23.122	22.355	22.355
Informatica di servizio	7013	47.566	35.686	35.686
Totale		160.714	146.800	146.800

3. Organizzazione e personale.

Nel corso del 1997 e nei primi mesi del 1998, sono stati approvati alcuni importanti provvedimenti legislativi[9], che determinano dei profondi mutamenti nell'assetto organizzativo e ordinamentale del sistema giudiziario.

3.1 Nomina dei giudici aggregati ed istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari.

La legge n. 276 del 1997[10], per definire i procedimenti civili pendenti davanti al tribunale alla data del 30 aprile 1995, al fine di incidere, nel termine di cinque anni, sull'arretrato pendente innanzi ai tribunali, ha previsto la nomina di mille giudici onorari aggregati, scelti tra avvocati e magistrati, anche a riposo, avvocati e procuratori dello Stato a riposo, professori universitari e ricercatori confermati in materie giuridiche e, nel contempo ha previsto l'istituzione delle sezioni stralcio. L'Amministrazione, nei termini previsti dalla legge, ha individuato le sezioni ed i tribunali (151) presso i quali vengono istituite le sezioni, definendo con lo stesso provvedimento[11] la pianta organica dei giudici onorari aggregati e del personale amministrativo, distinto per qualifiche funzionali.

La legge in parola prevede l'adozione di una complessa serie di atti consequenziali per consentire ai 1000 giudici aggregati ed al personale amministrativo di supporto di operare. Attualmente, l'Amministrazione, individuate le sezioni e definita la pianta organica, sta procedendo alla nomina dei giudici aggregati.

Inoltre, il Ministero[12] è chiamato ad un particolare sforzo organizzativo per disporre locali sufficienti ed attrezzature adeguate per le sezioni, al momento dell'inizio della loro operatività, soprattutto in alcune grandi sedi quali Roma[13], Milano e Napoli.

---

[9] Legge 16 luglio 1997, n. 254 - recante delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado, cui è seguito il d.lgs. 18 febbraio 1998, n. 51 - norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado;
Legge 22 luglio 1997, n. 276 - Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari;

[10] La legge n. 333/1997 ha stabilito che le cause sono attribuite alle sezioni stralcio da decorrere dalla data di entrata in funzione delle sezioni medesime, che deve essere fissata con decreto del Ministro.

[11] D.m. del 18 novembre 1997.

[12] Il Polo informatico della giustizia civile ha predisposto uno studio per individuare un *timing* che prevede 12 scansioni temporali per l'*iter* realizzativo delle sezioni stralcio. Il *timing* finale minimo, che termina con la fissazione delle nuove udienze, è stato indicato in 325 giorni.

[13] L'Ufficio spoglio presso il Tribunale di Roma, istituito ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge n. 276/1997, ha elaborato il programma per la definizione, entro cinque anni, dei procedimenti pendenti alla data del 30 aprile 1995, che prevede l'entrata in funzione delle sei sezioni stralcio per il mese di settembre 1998. Nell'elaborato sono indicati i parametri generali per la determinazione della produttività dei giudici ordinari aggregati, che varia in rapporto alla complessità della controversia e, per contro, alla sua possibile standardizzazione.

Complessivamente, l'Amministrazione ha determinato, alla data del 30 giugno 1997, in circa 700.000 cause il numero dei ricorsi pendenti presso i tribunali.

3.2 Giudice unico di primo grado.

All'attuazione delle sezioni stralcio si è sovrapposta la riforma del giudice unico di primo grado, di cui al d.lgs. n. 51 del 1998 (legge delega n. 254 del 1997), che comporta l'espansione del giudizio monocratico a fronte della riduzione dello spazio della collegialità, con la soppressione dell'ufficio del pretore e della procura della Repubblica presso la pretura circondariale, con il trasferimento delle relative competenze al tribunale ordinario e alla procura della Repubblica presso il tribunale ordinario, e l'unificazione di alcuni uffici di primo grado. A parte il necessario coordinamento tra le due discipline per quanto attiene agli aspetti più tipicamente procedurali, anche quest'ultima riforma richiederà un notevole aumento del fabbisogno di personale amministrativo per l'assistenza al magistrato in udienza, che può richiedere un espletamento più celere dei relativi concorsi (in materia di concorsi vedere punto 3.3). Si osserva, comunque, che la riforma è prevista senza spese; la legge n. 254 del 1997, infatti, non indica alcun onere finanziario. Per la sua attuazione, l'Amministrazione dovrà fare fronte con l'ordinario stanziamento di bilancio[14].

Il titolo V della richiamata legge dispone il trasferimento di alcune funzioni pretorili alle pubbliche amministrazioni, trasferimento che, a parere dell'Amministrazione, dovrebbe influire solo in modo molto marginale sui carichi di lavoro.

3.3 Personale.

Nel corso dell'esercizio in esame, l'Amministrazione ha dato attuazione ad alcune disposizioni recate dal d.lgs. n. 29 del 1993: in particolare con il d.P.C.M. del 31 gennaio 1997 sono state determinate le nuove dotazioni organiche dei dirigenti e dei profili professionali del personale nei settori delle cancellerie e segreterie giudiziarie, nonché degli uffici notificazioni, esecuzione e protesti (UNEP), sulla base della rilevazione dei carichi di lavoro, introdotta dal richiamato decreto legislativo[15].

Il decreto costituisce un preciso adempimento ad un obbligo di legge, al quale si giunge con un sensibile ritardo rispetto ai termini stabiliti dalla legge. Infatti, in un primo tempo, l'Amministrazione ha sostenuto l'esclusione del Ministero dalla normativa posta dal richiamato d.lgs. n. 29 del 1993 in materia di organizzazione ed, in particolare, di carichi di lavoro e di determinazione delle piante organiche

La diversità dell'organizzazione degli uffici giudiziari rispetto alle altre strutture ministeriali, determinata dalla peculiarità delle funzioni svolte, non può implicare l'esclusione dell'Amministrazione della giustizia dall'ampio processo di riforma che ha interessato la Pubblica Amministrazione; pertanto, sia pure attraverso una interpretazione della norma che tenesse conto delle peculiarità degli uffici giudiziari, si è giunti alla emanazione del

---

[14] La legge, tra l'altro, all'art. 15, inserendo il nuovo art. 48-ter dell'ordinamento giudiziario, ha previsto la soppressione, l'istituzione e la modifica delle sezioni distaccate del tribunale con atto amministrativo, decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro del tesoro; ciò al fine di consentire interventi più flessibili, a seconda delle mutevoli esigenze.

[15] D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (come modificato) art. 6, comma 3, ed art. 31, comma 1, lett. b), e comma 2.
L'obbligo di procedere alla verifica dei carichi di lavoro è stato, da prima, ribadito dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 (legge di accompagnamento della finanziaria 1994), il cui art. 3, comma 5 ha posto un termine per il suo adempimento (31 dicembre 1994), e successivamente confermato dalla legge 23 dicembre 1994, n. 724 (collegato alla finanziaria 1995) e dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 (legge di accompagnamento alla finanziaria 1997), che ha disposto che la mancata determinazione delle piante organiche - previa verifica dei carichi di lavoro - entro il 30 aprile 1997, determina la riduzione automatica del 5% delle dotazioni iniziali iscritte nei capitoli del bilancio in corso per spese obbligatorie..

provvedimento in parola, significativo anche sul piano organizzativo. La determinazione delle piante organiche è effettuata, ad esclusione degli uffici giudiziari centrali, non già per singolo ufficio giudiziario, procedimento che avrebbe comportato una notevole rigidità per il personale amministrativo, in considerazione della complessità della procedura richiesta per eventuali variazioni, a fronte di un potere del Ministro, acquisito il parere del Consiglio Superiore della Magistratura, di variare le piante organiche dei magistrati, bensì per ciascun distretto di corte di appello. Per assicurare flessibilità di adeguamento delle consistenze organiche di personale alle effettive necessità operative, la distribuzione delle dotazioni organiche distrettuali negli uffici giudiziari che del distretto fanno parte, è lasciata a decreti del Ministro, mentre per le variazioni numeriche tra distretti è richiesto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ed il parere conforme del Dipartimento della funzione pubblica.

Il decreto in esame ha modificato l'entità numerica dei profili professionali, con un aumento di quelle professionalità ritenute più necessarie per l'attività di assistenza al magistrato: gli assistenti giudiziari sono aumentati di 905 unità ed i profili informatici di 572 unità. Questi aumenti sono stati compensati dalla diminuzione di altri profili.

Di rilievo è l'unificazione, anch'essa prevista dal d.lgs. n. 29 del 1993, art. 15, tra primo dirigente e dirigente superiore; alla nuova qualifica di dirigente è possibile conferire anche funzioni di direzione attiva[16], oltre ai compiti di studio e ricerca come è stato fintanto che la qualifica era di consigliere ministeriale aggiunto e di vice consigliere ministeriale[17]. In considerazione della disposizione recata dal Contratto collettivo nazionale per la dirigenza, che ha introdotto la retribuzione di posizione dal 1° luglio 1997, con d.m. 5 agosto 1997 sono state individuate, provvisoriamente, le funzioni dirigenziali.

Rimane ancora irrisolta la problematica relativa ai poteri della dirigenza amministrativa[18] negli uffici giudiziari, in relazione alla posizione dei magistrati capi degli uffici medesimi. Ciò ha comportato che non è stato ancora predisposto il regolamento di cui all'art. 6, comma 1 del d.lgs. n. 29 del 1993[19]. L'Amministrazione è stata più volte sollecitata dalla Corte a predisporre il regolamento in parola, osservando che il d.lgs. n. 29 del 1993 ha fatto salve le normative di settore solo "in quanto compatibili" con l'impianto generale della legge di riforma e che, pertanto, il citato art. 6 deve trovare applicazione anche nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia, atteso che la logica della vigente normativa di settore risale al 1927.

Sono stati adottati numerosi decreti ministeriali, nei quali è stata fissata la consistenza organica degli uffici giudiziari ricompresi nei distretti di Corte di appello.

---

[16] Ai i dirigenti amministrativi del Ministero, con l'eccezione delle funzioni ispettive dei dirigenti assegnati all'Ispettorato Generale, si applicava la tabella IV, quadro A del d.P.R. n. 748/1972, in base al quale venivano attribuiti compiti di studio, ricerca e consulenza.

[17] Il d.P.C.M. 31 gennaio 1997, che ha ridefinito gli organici del personale amministrativo, ha sostituito la tabella IV, quadro A del d.P.R. n. 748/1997, consentendo il conferimento ai dirigenti ministeriali di poteri di gestione e di amministrazione attiva, superando in tal modo la carenza determinata dall'omessa predisposizione del regolamento previsto dall'art. 6, comma 1 del d.lgs. n.29/1993 (regolamento per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni). Successivamente, l'art. 13 della legge n.59/1997 ha modificato la disposizione del citato art. 6, demandando ai regolamenti di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici.

[18] Il disegno di legge n. 3215/S, recante norme per il decentramento dei servizi giudiziari e per il nuovo ordinamento del Ministero, all'art. 6, nel prevedere la delega al Governo per la riorganizzazione degli uffici giudiziari, indica quali principi e criteri direttivi l'attribuzione al magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario della titolarità e della rappresentanza dell'ufficio nel suo complesso, e l'assegnazione al dirigente preposto all'ufficio di cancelleria o di segreteria delle funzioni relative alla gestione amministrativa, tecnica e finanziaria, destinate ad assicurare il funzionamento dell'ufficio giudiziario, con l'attribuzione delle responsabilità di gestione e dei relativi risultati.

[19] L'art. 6, comma 1, del d.lgs. n.29/1993, dispone che l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale e delle relative funzioni avvenga con regolamento governativo.

L'organico complessivo del personale di magistratura prevede 8.959 unità, di cui 6.639 assegnate agli uffici giudicanti e 2.320 agli uffici requirenti; le presenze, al 29 maggio 1998 risultano 7.774.

Dalle tabelle relative agli organici di questo personale, si evince che gli uffici requirenti presentano una percentuale più alta di vacanze nei posti previsti in organico (13,8% rispetto al 10,3%).

Uffici giudicanti*

Distretto	Organico	Presenze	Immissioni	Uscite	Vacanze	% Vacanze
Ancona	117	100	4	2	15	12,8
Bari	230	196	10	8	32	13,9
Bologna	305	267	9	6	35	11,5
Sez.Dis.C.A.Bolzano	52	44	1	2	9	17,3
Brescia	180	153	16	3	14	7,8
Cagliari	110	88	9	2	15	13,6
Caltanissetta	85	69	7	6	15	17,6
Campobasso	42	32	4	1	7	16,7
Catania	241	203	27	14	25	10,4
Catanzaro	210	166	19	7	32	15,2
Firenze	306	263	15	9	37	12,1
Genova	221	194	16	8	19	8,6
L'Aquila	121	114	1	3	9	7,4
Lecce	127	111	6	9	19	15,0
Messina	107	88	8	3	14	13,1
Milano	645	583	27	16	51	7,9
Napoli	732	646	27	18	77	10,5
Palermo	310	269	22	11	30	9,7
Perugia	71	63	4	2	6	8,5
Potenza	74	67	4	2	5	6,8
Reggio Calabria	133	105	15	3	16	12,0
Roma	1.037	959	43	30	65	6,3
Salerno	152	132	11	3	12	7,9
Sez.Dis. C.A. Sassari	73	62	4	2	9	12,3
Sez. Dis. C.A. Taranto	76	67	5	3	7	9,2
Torino	425	361	26	15	53	12,5
Trento	51	42	3	1	7	13,7
Trieste	117	100	9	7	15	12,8
Venezia	289	258	12	12	31	10,7
Totale	6.639	5.802	364	208	681	10,3

* Dati forniti dall'Amministrazione

Uffici requirenti*

Distretto	Organico	Presenze	Immissioni	Uscite	Vacanze	% Vacanze
Ancona	46	38	1	1	8	17,4
Bari	80	64	7	3	12	15.0
Bologna	108	99	6	9	12	11,1
Sez.Dis. C.A. Bolzano	17	14	1	0	2	11,8
Brescia	61	53	2	4	10	16,4
Cagliari	42	29	7	0	6	14,3
Caltanissetta	41	33	5	4	7	17,1
Campobasso	23	21	1	1	2	8.7
Catania	93	78	4	8	19	20,4
Catanzaro	81	68	4	5	14	17,3
Firenze	116	96	11	6	15	12,9
Genova	78	64	6	6	14	17,9
L'Aquila	51	44	3	1	5	9,8
Lecce	45	42	1	1	3	6.7
Messina	45	35	4	4	10	22,2
Milano	194	175	10	14	23	11,9
Napoli	230	193	13	16	40	17.4
Palermo	148	113	27	11	19	12,8
Perugia	29	25	3	1	2	6.9
Potenza	33	29	3	5	6	18.2
Reggio Calabria	56	39	10	1	8	14,3
Roma	268	248	11	15	24	9,0
Salerno	56	52	2	1	3	5,4
Sez.Dis. C.A. Sassari	30	22	4	5	9	30,0
Sez.Dis. C.A. Taranto	27	26	0	1	2	7,4
Torino	159	136	9	9	23	14,5
Trento	19	14	3	0	2	10,5
Trieste	47	35	6	3	9	19,1
Venezia	97	87	4	4	10	10,3
Totale	2.320	1.972	168	139	319	13,8

* Dati forniti dall'Amministrazione

In considerazione della carenza di magistrati nelle regioni più esposte alla criminalità organizzata, la legge n. 133 del 1998 ha previsto incentivi ai magistrati trasferiti o destinati d'ufficio a sedi disagiate ed ha introdotto le tabelle infradistrettuali. Per sedi disagiate si intendono gli uffici siti in alcune regione dell'Italia meridionale ed insulare (Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) se le vacanze sono superiori al 15% dell'organico, se è elevato il numero di affari penali, con particolare riguardo a quelli relativi alla criminalità organizzata, se è elevato il numero degli affari civili in rapporto alla media del distretto ed alla consistenza dell'organico. E' stata così introdotta una importante novità nella organizzazione della giustizia: per migliorare l'efficienza degli uffici giudiziari, il magistrato può essere utilizzato in più circondari per sopperire alle difficoltà di singoli uffici.

Per quanto attiene al settore delle cancellerie e delle segreteria giudiziarie, i posti in organico sono pari a 44.232 unità, con 36.161 presenze, mentre per il personale del Ministero l'organico prevede 1.149 unità a fronte di 1.119 presenze. Permane il problema delle vacanze dei posti, anche dopo l'indizione dei concorsi di cui al successivo punto 3.3, che riguarda in particolare l'VIII qualifica, la V e la IV. Per queste ultime è intendimento dell'Amministrazione di avvalersi dei concorsi per titoli previsti, per i cosiddetti trimestrali, dall'art. 14 della legge n. 276 del 1997, di istituzione delle sezioni stralcio.

L'attuazione del giudice unico, con l'aumento del numero delle udienze ed il passaggio al giudice ordinario delle controversie del pubblico impiego, previsto dall'art. 11, comma 4, lett. g) della legge n. 59 del 1997, porranno ancor più in evidenza le difficoltà determinate dalla carenza di organico, in particolare nel ruolo degli assistenti giudiziari.

In merito ai dati relativi al personale del Corpo della Polizia Penitenziaria, si rinvia al punto 4.2.

Si osserva, infine, che, in materia di mobilità, l'Amministrazione ha stipulato un accordo con le organizzazioni sindacali, che riguarda il personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie appartenente ai profili professionali che è trasferito ai posti vacanti esistenti presso gli uffici giudiziari e presso gli uffici esecuzioni notificazioni e protesti.

3.4 Concorsi.

Nell'esercizio in esame è stato bandito ed espletato un concorso per uditore giudiziario per 300 posti, per il quale erano state presentate 16.727 domande, mentre per il 1998 è previsto un concorso a 10 posti riservato alla provincia di Bolzano.

Per il personale amministrativo sono stati indetti, ma non conclusi i seguenti concorsi:

Profilo professionale	**Qualifica funzionale**	**Numero posti**	**Numero domande**
Dirigente		22	1.185
Dirigente (riservato agli interni)		23	518
Analista di organizzazione	VIII	28	6.585
Collaboratore amm.vo contabile	VII	56	5.666
Collaboratore di cancelleria (circoscrizionale)	VII	119	13.967
Collaboratore statistico	VII	62	1.443
Consollista	VI	99	8.280
Programmatore	VI	243	11.055
Assistente giudiziario (circoscrizionale)	VI	1.274	203.422
Operatore amm.vo riservato ai "trimestrali"	V	954	
Dattilografo riservato ai "trimestrali"	IV	368	

Alcuni di questi concorsi sono stati indetti a livello decentrato, distrettuale o pluridistrettuale.

L'emanazione del d.P.C.M. 31 gennaio 1997, di cui si è detto al precedente punto 3.2, nel determinare variazioni nei profili professionali, ha reso attuabile la copertura di circa 7000 vacanze esistenti negli organici del personale di cancelleria[20]. Possono essere, pertanto, assunti, per la copertura dei posti vacanti, 5.142 unità, così determinate dal d.m. 30 aprile 1997.

[20] Le vacanze negli organici del personale di cancelleria sono state accertate con d.m. 9 aprile 1997, con riferimento alla data del 31 dicembre 1996. L'art. 1, comma 50 della legge n. 662/1996 (collegato alla finanziaria 1997) ha autorizzato al copertura del 70 % delle vacanze esistenti alla anzidetta data.

3.5 Corsi di formazione.

* Ufficio centrale per la giustizia minorile

Le iniziative a carattere nazionale hanno interessato: il corso di formazione iniziale per 41 educatori, risultati idonei al concorso pubblico per esami ad 80 posti di educatore, della VI qualifica professionale; il corso di formazione iniziale per 29 psicologi (VII qualifica professionale), vincitori del concorso pubblico indetto con d.m. del 7 dicembre 1995; il corso di aggiornamento per il personale addetto ai Servizi tecnici dei centri per la Giustizia minorile.

L'attività di formazione si articola, altresì, in tre scuole, che operano nel settore attraverso progetti speciali: la scuola di Castiglione dello Stiviere, la scuola di formazione del personale per i minorenni di Messina, la scuola di formazione per minorenni di Roma. Sono stati completati alcuni progetti formativi che hanno riguardato: "nuove utenze, nomadi ed extracomunitari" (Castiglione dello Stiviere), "il disagio minorile e lavoro di rete" (Messina)

Complessivamente alle scuole, sul cap. 2483 sono stati assegnati 105 ml, di cui 32,5 assegnati alla scuola di Castiglione dello Stiviere, 32,5 ml alla scuola di Messina, 40,4 alla scuola di Roma. Sul cap. 2484 lo stanziamento complessivo è stato pari a 57,8 ml.

* Ufficio del responsabile per i sistemi informativi automatizzati

Di intesa con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, è stato realizzato un modulo di formazione su temi organizzativi ed informatici per 36 magistrati referenti per l'informatica e 9 dirigenti informatici; direttamente, l'Ufficio ha realizzato un corso di formazione e addestramento che ha coinvolto 27 unità, tra magistrati referenti per l'informatica e dirigenti. E' stato effettuato un corso per 23 analisti di sistema e procedura, e sono stati organizzati diversi corsi di addestramento su prodotti office automation indirizzati a personale dell'Amministrazione centrale e dei distretti giudiziari.

* Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria

La Scuola di formazione del personale amministrativo è stata istituita nel 1991, ed ha sedi didattiche a Milano ed a Genova. Si tratta di una struttura ridotta che svolge corsi per un numero esiguo di dipendenti. L'attività di formazione è stata indirizzata soprattutto verso i dirigenti amministrativi, anche in collaborazione con la Scuola Superiore della P.A. di Caserta.

4. Contratti.

4.1 Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile.

L'attività contrattuale è decentrata in periferia e l'Ufficio centrale interviene esclusivamente nella fase dell'approvazione dei contratti stipulati dai Servizi minorili di valore superiore ai 200 ml.

Da dati forniti dall'Amministrazione risulta che sul cap. 2484 - spese per l'organizzazione e l'attuazione di interventi nei confronti dei minori, sono stati approvati 17 contratti, per un importo complessivo di 5,6 mld., di cui 12 a trattativa privata, 3 licitazioni private, 3 aste pubbliche. Sul cap. 7001 - spese per l'acquisto di opere prefabbricate, acquisto e manutenzione immobili, sono stati approvati due contratti a licitazione privata, per un importo complessivo di 1,1 mld.

4.2 Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

La serie storica degli stanziamenti dell'ultimo triennio conferma quanto già osservato al punto 2) in merito alla riduzione degli stanziamenti per l'acquisto di beni e servizi, a fronte di un costante incremento delle spese per il personale.

(in miliardi)

Categorie di bilancio	Bilancio 1995	Bilancio 1996	Bilancio 1997
Categoria II - personale	2.186,4	2.826,9	2.998,6
Categoria III - personale	0,7	1,7	1,7
Categoria IV- beni e servizi	1.037,9	1.031,3	931,2
Categoria V - trasferimenti	43,9	40,8	37,3
Totale	3.269.1	3.900,7	3.969,0

L'attività contrattuale svolta dall'Amministrazione centrale, relativamente alle spese di parte corrente, per acquisto di beni e servizi, ha riguardato il 24% degli stanziamenti complessivi, mentre quella degli Organi periferici il 72,8%.

Nelle spese di investimento la quota più cospicua è stata gestita dalla Amministrazione centrale, nella misura del 54,8% degli stanziamenti disponibili. a fronte del 27,8% gestito in periferia.

(in miliardi)

Acquisto beni e servizi	Stanziamenti	Attività contrattuale D.A.P.	%	Attività decentrate	%	Economie	%
Spese di parte corrente - cat. IV -	939,4	225,3	24	684,7	72,9	8,7	0,93
Spese di investimenti categorie X e XI	62,3	34,1	54,8	17,3	27,8	10,7	17,3

Sul cap. 7005, per le accresciute esigenze legate alla traduzione dei detenuti, sono stato acquistati 51 veicoli per un importo complessivo di 7,3 mld. (+IVA).

Dall'Ufficio centrale, sul cap. 2083 - vestiario, armamento per il Corpo di polizia penitenziaria, sono stati stipulati 12 contratti a licitazione privata ed un contratto a trattativa privata, con un impegno di 16,8 mld. e pagamenti per 17,6 mld. (comprensivi dei residui).

Sul cap. 2088, per trasporto detenuti, per contratti vari a trattativa privata con le FF.SS., l'Arma dei Carabinieri, lo Stato Maggiore dell'Aeronautica sono stati impegnati 29,6 mld. e pagati 30,0 mld.

4.3 Direzione generale affari civili e libere professioni.

Per operare nel settore in esame, la Direzione utilizza le risorse allocate sui cap. 1099, 1100, 1111, 1586, 1587, 1592, 1594, 1599, 1602, 1605, 7003, 7005, 7010. In base all'art. 5 della legge n. 458 del 1993[21], nella scelta del contraente l'Amministrazione ricorre prevalentemente al sistema della trattativa privata, previa informale indagine di mercato, sulla base di precise sollecitazioni della Corte.

Le anzidette disposizioni normative di carattere speciale, in forza delle sopravvenute normative comunitarie, cui è attribuito carattere di fonte preminente, sono ritenute applicabili solo per contratti di importo non superiore alla c.d. soglia di rilevanza comunitaria, pari a 200.000 unità di conto.

Il Ministero, per le dotazioni strumentali, provvede direttamente con i fondi stanziati sui capitoli del proprio bilancio, senza avvalersi del Provveditorato generale dello Stato, se non per alcuni limitati servizi della sede centrale[22].

Le risorse sono ripartite tra Amministrazione centrale e funzionari delegati, per attività di acquisto di beni e servizi decentrate al Presidenti di Corte d'Appello o ai Procuratori Generali. In particolare i capitoli 1586 - spese di ufficio degli uffici giudiziari e 1589 - spese di giustizia, sono interamente decentrati.

4.4 Lavori pubblici.

Nella materia dei lavori pubblici nel settore della giustizia, la quota maggiore di stanziamenti è gestita dal Ministero dei lavori pubblici: cap. 8404 - spese per la costruzione, il completamento ...degli uffici destinati ad istituti di prevenzione e pena - Nuova edilizia penitenziaria (139,1 mld. di stanziamenti, 40,1 mld. di impegni di competenza, 36,4 mld. di pagamenti); cap. 8411- reiscrizione di residui passivi perenti relativi a spese per interventi straordinari di edilizia penitenziaria (18,6 mld. di stanziamenti, 18,6 mld. di impegni, 18,3 mld. di pagamenti); cap. 8424 - spese per la realizzazione delle opere di ampliamento e ristrutturazione degli istituti penitenziari per l'alloggiamento del personale ed il ricovero degli automezzi adibiti alle traduzioni e piantonamenti dei detenuti (27 mld. di stanziamenti senza alcun impegno).

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 458 del 1997, che ha previsto interventi urgenti per il potenziamento delle strutture, delle attrezzature e dei servizi dell'Amministrazione della giustizia, è stato predisposto un programma di interventi per il finanziamento di alcune spese per migliorare il livello di attività trattamentali. Per realizzare spazi e strutture alternativa al normale circuito carcerario, anche in relazione al rilevante numero dei tossicodipendenti tra i detenuti, è stata destinata la somma di 15 mld. per la costruzione di un villaggio penitenziario in grado di ospitare 200 detenuti tossicodipendenti provenienti dai distretti regionali dell'Emilia-Romagna, Lombardia e Liguria. Allo scopo è stata individuata la Casa di lavoro di Castelfranco Emilia. Per attività di sostegno è stata prevista la realizzazione di un progetto sperimentale presso la III Casa circondariale di Rebibbia, destinato a circa 60 detenuti, per una spesa di 6 mld.

Per il Ministero di grazia e giustizia le risorse sono allocate al cap. 7001- spese per il restauro e la manutenzione straordinaria degli immobili destinati all'amministrazione centrale ed agli uffici dell'amministrazione penitenziaria, nonché sui cap. 2085 e 7004.

---

[21] La legge n. 458/1993, di conversione del d.l. n.364/1993, riconfermando attraverso espressi richiami precedenti disposizioni, quali le leggi n. 19/1981, n.130/1983 e n.401/1983, emanate per l'Amministrazione della giustizia al fine di consentire procedure contrattuali più snelle e veloci, consente di stipulare in via generalizzata contratti a trattativa privata.

[22] Legge n. 271/1978 di conversione del d.l. n. 311/1978, legge n. 7/1982.

Nell'esercizio in esame, complessivamente, sul cap. 7001 sono stati impegnati 12,5 mld., di cui 12,4 a trattative e licitazioni private, e pagati 18,4 mld.

Sul cap. 2085 - manutenzione, riparazione immobili e relativi impianti, sono stati stipulati 21 contratti a licitazione privata, per 13,5 mld. di impegni e 15,8 mld. di pagamenti (comprensivi di residui). Sul cap. 7004 gli impegni sonno ammontati a 3,1 mld., di cui 1 mld. per il cablaggio del C.E.D.

Dai dati forniti dall'Amministrazione si evince che gli interventi affidati ai Provveditorati regionali delle opere pubbliche vengono eseguiti con ritardi non indifferenti, che riguardano anche le fasi dei collaudi.

5. Monitoraggio legge di spesa: d.l. n. 522 del 1993, convertito in legge n. 102 del 1994.

Istituzione di un ufficio speciale presso il Ministero di grazia e giustizia per la gestione e manutenzione degli uffici giudiziari per la città di Napoli

Cap. 1587	Spese per l'acquisizione di beni mobili, attrezzature e servizi nonché per le esigenze straordinarie, comprese quelle inerenti agli impianti anche fissi di sicurezza e di telecomunicazioni, in tutti gli edifici destinati uffici dell'amministrazione centrale, ad uffici giudiziari delle sezioni di polizia giudiziaria, nonché per la manutenzione e la gestione dei servizi e degli impianti stessi.
Funzione-obiettivo:	3. Amministrazione penitenziaria 3.3 Custodia
Centro di responsabilità	Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

La Corte ha avviato un monitoraggio sulle leggi di spesa, che sarà ulteriormente approfondito nelle sedi competenti. Qui di seguito si forniscono alcune sintetiche informazioni, comunicate dall'Amministrazione, riguardo alla operatività della citata legge n. 102 del 1994.

L'Ufficio speciale per la gestione e la manutenzione degli uffici giudiziari di Napoli è stato istituito con d.l. n. 522 del 1993, convertito in legge n. 102 del 1994, e risulta operativo dal mese di settembre *1994*.

La normativa richiamata ha creato un organismo periferico al Ministero per svolgere le funzioni già di competenza dell'Amministrazione comunale e quant'altro fosse necessario per la funzionalità degli edifici realizzati al Centro Direzionale e di quelli preesistenti siti nel comune di Napoli.

L'attività del Dipartimento tecnico dell'ufficio Speciale risulta diretta a realizzare interventi di manutenzione ordinaria legati al mantenimento di adeguati livelli di conservazione degli uffici giudiziari, ad affrontare e programmare interventi più radicali di sistemazione delle sedi giudiziarie. L'attività si svolge nel Nuovo palazzo di Giustizia, sito nel Centro direzionale, e in 19 sedi esterne, dove trovano sistemazione uffici ed archivi.

I settori di intervento riguardano: la manutenzione ordinaria e straordinaria, le nuove sistemazioni, il monitoraggio degli edifici, la progettazione, il rilievo e la razionalizzazione dei consumi, lo studio e la programmazione di interventi per migliorare le strutture ed adeguarle alle norme vigenti.

Anno 1994: l'attività dell'Ufficio è iniziata nel mese di settembre, e nei quattro mesi di operatività i pagamenti, per 725 mln., hanno interessato quasi esclusivamente spese di facchinaggio, trasporto, utenze per consumi energetici, acqua e telefonici. Complessivamente; le aperture di credito sono state pari a 2,3 mld.

Anno 1995: gli impegni hanno raggiunto i 40,1 mld., con pagamenti per 29,4 mld. (di cui 14,8 sui residui e 14,6 sulla competenza), per spese di manutenzione, utenze e lavori di adeguamento funzionale degli edifici giudiziari).

Anno 1996: gli impegni hanno raggiunto i 41,5 mld. con pagamenti complessivi per 28,0 mld. (di cui 1 mld. sui residui e 27 mld. sulla competenza).

Anno 1997: gli impegni sono stati pari a 37,4 mld. ed i pagamenti i 20,9 mld. (di cui 4,1 sui residui e 16,8 sulla competenza).

6. La spesa decentrata.

A fronte di uno stanziamento complessivo del Dicastero pari a 10.033,8 mld., le risorse assegnate, in periferia (per ordini di accreditamento fino al 17 aprile 1998) ammontano al 31,66%, pari a 3.176,8.

In linea generale, si osserva che per tutte le articolazioni dell'Amministrazione la quota maggiore della spesa decentrata in periferia è assorbita dalla voce "personale".

* Ufficio per la giustizia minorile

La spesa decentrata con ordini accreditamento, è pari al 34% dell'intero stanziamento della funzione obiettivo "giustizia minorile" (228,8 mld.), ed è assorbita dalla voce "stipendi" e dal finanziamento dei progetti per il recupero dei minori.

Le spese maggiori sono concentrate nelle sedi di Roma (14,7%), Palermo (13,3%), Napoli (13,5%) e Milano (10,3%).

* Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

La spesa decentrata è pari al 63% dello stanziamento della funzione obiettivo "amministrazione penitenziaria" (4.050,5 mld.), utilizzata per la quota maggiore per stipendi e straordinari.

La ripartizione dei fondi dimostra una sostanziale equivalenza tra le diverse sedi, che si attestano su quote di assegnazioni pari all'1,5% del totale assegnato alla periferia; fanno eccezione i grandi centri: Milano (5%), Torino (4,3%), Napoli (6%), Palermo (3%).

In merito alle spese assorbite dalla sede di Roma, si osserva che il totale, pari a 260 mld., ricomprante anche il Museo criminologico (65 mld.), la scuola di Polizia penitenziaria (12 mld.) ed il magazzino vestiario e casermaggio (3,4 mld.).

* Amministrazione giudiziaria

La spesa decentrata è pari al 9% dello stanziamento destinato alla funzione obiettivo in esame (5.692,6), con una maggiore concentrazione a Napoli (10%), Milano (7%), Torino (7,2%) e Roma (17,4%): per quest'ultima sede si osserva che sono ricomprese le spese per il Tribunale delle acque e per il Procuratore nazionale antimafia.

Gli stanziamenti sono concentrati sui capitoli stipendi ed acquisto e manutenzione apparecchiature elettroniche e di sicurezza.

7. Esiti del controllo successivo sulla gestione.

7.1 *Mantenimento dei detenuti tossicodipendenti e dei minori presso le comunità terapeutiche*[23].

In materia di mantenimento dei detenuti tossicodipendenti[24], la Corte [25], a seguito di una indagine sulla gestione della spesa in materia effettuata negli anni 1994-1996, i cui risultati si ritiene utile riportare in questa sede in considerazione del carattere generale delle osservazioni, che superano l'ambito dell'arco temporale esaminato, ha rilevato, preliminarmente la notevole crescita degli stanziamenti definitivi da utilizzare per le anzidette finalità e la crescente diffusione degli stati di tossicodipendenza nella popolazione carceraria (da dati statistici forniti dall'Amministrazione e relativi al 31 dicembre 1995, risulta che il fenomeno riguarda quasi il 30% della popolazione carceraria), unitamente ad una normazione di settore che ribadisce l'esigenza che anche il Ministero potenzi i "servizi di istituto volti a contrastare la diffusione delle tossicodipendenze".

Gli stanziamenti[26] destinati ai detenuti adulti sono ammontati a quasi 20 mld. nel periodo considerato; con riferimento al 1994, i pagamenti connessi alle presenze hanno raggiunto circa i 3 mld. e quelli omologhi del 1995 e 1996, rispettivamente, i 2,6 mld. ed i 400 mln.., per un importo complessivo di soli 6 mld.[27]. I riconoscimenti di debito (2,1 mld.) hanno assorbito oltre l'80 % delle dotazioni di competenza del 1996. I dati del 1994 dimostrano che oltre il 45% delle risorse finali non sono state utilizzate.

Queste risultanze contabili attestano una eccedenza dei mezzi finanziari rispetto alle capacità di spesa dell'Amministrazione, ma, da soli, non provano una sovrastima del fabbisogno da parte del legislatore nella fase della costruzione del bilancio, poiché la specifica area di attività si rivolge ad una utenza assai ampia e portatrice di rilevanti fattori di rischio per la stabilità sociale.

I servizi delle comunità, ubicate in più regioni del nord del Paese[28], sono stati utilizzati, nel 1994, da poco più di 600 detenuti, mentre con i fondi disponibili si sarebbe potuto

---

[23] La materia è disciplinata dalle leggi che attengono all'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975) e agli interventi per combattere la tossicodipendenza (n. 685/1975), modificate nel corso degli anni; soprattutto la normativa concernente le tossicodipendenze ha subito diverse modifiche, raccolte nel T.U. approvato dal d.P.R. n. 309/1990, che dall'epoca dell'emanazione, è stato riformulato in più parti. Da ultimo la legge n. 86/1997 ha autorizzato la sanatoria degli atti e dei provvedimenti adottati, in materia di prevenzione e recupero delle tossicodipendenze, in applicazione di 20 decreti-leggi, alcuni reiterati con modificazioni dal 1993, non convertiti in legge.

[24] L'applicazione della misura alternativa al regime carcerario, costituita dall'avvio presso le comunità terapeutiche dei soggetti tossicodipendenti (adulti e minori), si avvale dell'attività amministrativa, che precede e segue la decisione giudiziaria, svolta da distinti comparti dell'Amministrazione, che curano l'area degli adulti e dei minori, con l'adozione di procedimenti diversi per i rapporti con le comunità e utilizzano stanziamenti allocati su distinti capitoli di bilancio. Dopo l'entrata in vigore del codice di procedura penale minorile (d.P.R. n. 488/1988), la normativa è stata integrata da specifiche disposizioni (d.lgs. n. 272/1989) che riguardano i minori e gli infraventunenni.

[25] Corte dei conti, Sezione del controllo. II collegio, deliberazione del 3 marzo 1998.

[26] Gli stanziamenti utilizzati sono in prevalenza allocati nel cap. 2206 - assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche, gestito dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, e nei cap. n. 2484 - spese per l'organizzazione e l'attuazione di interventi nei confronti di minorenni, e 2487 - spese per l'attuazione di progetti finalizzati alla prevenzione, alla cura e alla riabilitazione dei minori tossicodipendenti, gestiti dagli uffici della Giustizia minorile.

[27] La rilevazione è stata effettuata mediante l'esame di tutti i pagamenti disposti dall'Amministrazione. Tali pagamenti riguardano in prevalenza il conto dei residui. Pertanto, i dati relativi al 1994 sono i soli da ritenersi definitivi, perché riguardano sia le dotazioni di competenza dell'anno, sia i pagamenti sui residui su i due anni successivi. I dati del 1996 riguardano, invece, soltanto i pagamenti di competenza.

[28] In questa area del territorio nazionale il problema è molto avvertito, come dimostrato dalla rilevante quantità di comunità inserite nell'elenco ministeriale.

finanziare il trattamento terapeutico di ulteriori 500 soggetti per una durata pari a quella media nazionale (nel 1994 la durata media del trattamento fruito dai detenuti ha comportato circa 120 presenze)[29]. A tale andamento della gestione ha concorso il carente assetto organizzativo generale del Ministero, ove, solo a decorrere dal maggio 1997[30], risulta avviata una qualche forma di coordinamento delle politiche che riguardano la funzione in argomento.

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria non riesce ad effettuare una efficace, seppure flessibile, programmazione della spesa, poiché numerose strutture declinano i controlli implicati dalla stipula di convenzioni determinando, così, i presupposti per l'eccezionale emersione dei riconoscimenti di debito. Tale comportamento delle comunità è consentito dall'assenza di una norma che autorizzi il Ministero a finanziare soltanto le presenze registratesi presso le strutture convenzionate, come espressamente stabilita per l'area dei minori.

Il Dipartimento, inoltre, non ha avviato negli anni iniziative intese ad agevolare l'incontro tra l'utenza e le comunità; risulta, infatti, che nel sistema penitenziario e giudiziario non è stato efficacemente diffuso l'elenco delle comunità presenti nel territorio, con l'indicazione di elementi oggettivi in ordine alla capienza delle strutture all'organizzazione interna, alla tipologia prevalente dell'utenza, ai risultati conseguiti nelle attività di riabilitazione, agli indici periodici di affollamento.

Ne risulta che l'Amministrazione abbia promosso iniziative volte ad individuare il rapporto ottimale, nell'ambito della comunità, fra soggetti detenuti e soggetti privi di problemi penali; rapporto espressamente disciplinato nell'area dei minori, sebbene non sempre risulti rispettato.

Gli indicati criteri di gestione deprimono sensibilmente l'efficienza dell'azione amministrativa, che peraltro potrebbe migliorare, anche sulla base della legislazione vigente, ove il Dipartimento fosse in grado di accedere periodicamente presso le comunità, avvalendosi di efficaci poteri ispettivi; poteri finora non esercitati, come dimostra l'eccezionale quota delle somme andate ai riconoscimenti di debito, pari al 25% delle risorse totali utilizzate nel periodo esaminato.

Nel comparto dei minori un sintomo particolarmente significativo di inefficienza si trae dalla estrema difficoltà di riferire alla Corte sui contenuti, sui motivi e sui risultati dell'azione svolta. L'attuale struttura organizzativa[31] non sempre consente di conoscere il quadro d'assieme relativo allo svolgimento delle funzioni nel corso di un esercizio finanziario, nonché gli oneri sostenuti o programmati per gestire le conseguenti attività. L'Amministrazione, peraltro, appare consapevole dei limiti organizzativi, che incidono sull'ottimale funzionamento

---

[29] Nonostante il sottoutilizzo delle strutture convenzionate, l'Amministrazione ha ritenuto di dover rinnovare le convenzioni per il triennio 1996-1998, con l'intento di allargare l'area delle comunità utilizzate e di limitare le condizioni di affollamento, rischiose ai fini del recupero dell'utenza.

[30] Con d.m. 16 maggio 1997, è stato assegnato espressamente al Dipartimento il compito di valutare i presupposti per l'"iscrizione o cancellazione" delle comunità terapeutiche o di riabilitazione dall'elenco previsto dall'art. 25 delle legge n. 398/1984, allo scopo di valutare gli elementi di "affidabilità" delle strutture, compito già svolto, impropriamente, dall'Ufficio legislativo del Ministero; prima della emissione di questo d.m., al Dipartimento era attribuita la sola funzione di corrispondere alle comunità riconosciute con decreto un rimborso per l'affidamento di ciascun tossicodipendente ammesso agli arresti domiciliari. Le modalità di individuazione e l'espletamento delle procedure connesse all'inserimento nel decreto delle comunità ritenute idonee rientravano nella sfera di competenza dell'Ufficio legislativo.

[31] Nel comparto minorile, i rapporti con le comunità terapeutiche sono tenuti dalle articolazioni periferiche dell'Ufficio centrale della giustizia minorile, che opera sulla base del decentramento attuato con d.P.R. n. 1538/1955, e secondo l'organizzazione ridefinita in attuazione della legge n. 213/1993, che si avvale di un "servizio", istituito nell'ambito di una delle articolazioni che compongono l'ufficio centrale, addetto al "coordinamento con i centri per la giustizia minorile".

dei servizi e hanno indotto a formulare un progetto di riorganizzazione diretto a rafforzare il decentramento.

Nel settore sono emerse difficoltà funzionali che potrebbero essere superare ove l'Amministrazione assumesse un ruolo paritario nei confronti delle comunità, a volte in possesso soltanto di parte dei requisiti richiesti dalla normativa vigente. L'importo dei compensi è fissato in un contesto oggettivo di scarsità dell'offerta, che può indurre l'Amministrazione ad accettare condizioni non coerenti con la qualità dei servizi resi[32].

Conclusivamente, la Corte ha osservato che i caratteri ed i risultati dell'azione amministrativa, condotta con criteri non omogenei nelle due aree di attività (adulti e minori), inducono ad un giudizio di non efficacia della gestione, imputabile, in parte, alle incertezze sui contenuti di una funzione che l'Amministrazione sembra stia ora soltanto identificando nelle sue componenti essenziali. Tali incertezze derivano anche da una carente attività di indirizzo dell'attività dei singoli uffici fra i quali mancano i raccordi necessari ad assumere le decisioni utili per impostare un strategia globale sulle iniziative da adottare.

Infine si osserva che, la mancata istituzione del Servizio di controllo interno non consente di verificare, con margini sufficienti di attendibilità, se le attività amministrative siano compatibili, anche sotto il profilo economico, con un adeguato svolgimento dei servizi, che dovrebbero favorire il ricorso alle prestazioni delle comunità.

7.2 *Indagine intersettoriale sui Lavori pubblici.*

La Corte ha svolto, con riguardo all'esercizio finanziario 1995, una indagine intersettoriale in materia di contratti relativi ai lavori pubblici nella P.A. Da questa analisi, circoscritta ad un periodo temporale ben determinato, è possibile, comunque, evincere considerazioni di carattere generali sulla attività svolta dalla Amministrazione.

Le attività di edilizia istituzionale nell'area giudiziaria sono curate dalla Direzione generali affari civili e, nel comparto penitenziario, dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Per quanto attiene all'attività posta in essere dalla Direzione generale degli affari civili, l'importo complessivo della gestione investe una quota assai ridotta delle disponibilità, classificate nella categoria X, per le esigenze dell'edilizia giudiziaria (nel 1995 il solo 5,6 %, pari a 4,9 mld., delle risorse complessive). La contenuta entità della spesa effettuata dagli uffici centrali, unitamente al ricorso, per circa un terzo dei lavori, all'affidamento con il cottimo e per oltre ad un terzo alla trattativa privata, per interventi per lo più di minuta manutenzione, di limitato costo unitario, non consente di trarre elementi significativi di giudizio in ordine alla congruità dei costi di gestione, nonché in ordine alla concordanza delle opere eseguite agli obiettivi prefigurati.

Maggiore significatività assume la gestione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che ha utilizzata risorse pari a circa il 20% delle dotazioni; sebbene anch'esso avverta difficoltà di seguire, con adeguata tempestività, le fasi di realizzazione degli obiettivi perseguiti mediante i fondi assegnati in gestione agli uffici centrali. Ciò, in quanto i lavori sono eseguiti dall'Amministrazione dei lavori pubblici e, comunque, da soggetti estranei all'articolazione del Ministero.

Nel settore non è intervenuto alcun significativo adeguamento dell'assetto organizzativo e non è migliorata la capacità di programmazione. Le difficoltà dimostrate nella conoscenza dei tempi, dei modi e dei costi di realizzazione dei programmi di edilizia istituzionale, giudiziaria e penitenziaria per quanto riguarda gli uffici centrali, inducono a ritenere ben maggiori le difficoltà di controllo e valutazione, anche ai fini di una programmazione generale, delle

[32] Nell'area dei minori, la situazione è opposta a quella che si riscontra nel campo degli adulti.

attività svolte nell'intera area dell'edilizia istituzionale. Gli uffici sembrano, talvolta, costretti a recepire le istanze suggerite dalle emergenze, al di fuori di una logica della programmazione e del coordinamento. Anche nello specifico settore, risulta grave l'omessa istituzione del Servizio di controllo interno, idoneo a valutare la complessiva azione amministrativa. L'Amministrazione non dispone neanche di una adeguata strumentazione informativa, idonea a seguire i profili contabili illustrativi delle fasi di realizzazione degli interventi; ciò costituisce un ostacolo ulteriore per le attività di coordinamento e di programmazione dei fondi gestiti, sia dagli uffici centrali, sia da quelli periferici, sia dall'amministrazione dei lavori pubblici.

Inoltre, si osserva che la stessa Ragioneria centrale non colloquia con quelle periferiche nelle attività dirette a conoscere i dati relativi alla realizzazione di ciascuna opera, cosicché, al termine di ciascun esercizio, non è dato conoscere i risultati contabili relativi alla esecuzione dei programmi realizzati a cura degli uffici periferici del Ministero; ne la Ragioneria centrale sembra possa accedere ai dati concernenti le somme affidate in gestione al Ministero dei lavori pubblici[33].

8. Profili di attività istituzionale.

8.1 *Ispettorato Generale.*

L'Ispettorato Generale, disciplinato dalla legge n. 311 del 1962, appena modificato da interventi novellistici, è stato concepito come organo di controllo della legalità nell'azione amministrativa dell'apparato giudiziario e di sostegno ai compiti istituzionali del Ministro e del Consiglio Superiore della Magistratura. Gli strumenti di normazione primaria e la struttura appaiono inadeguati ad i nuovi impegni cui è chiamato ad operare. Tra questi nuovi impegni vi è la complessa problematica concernente i controlli dei numerosi uffici del giudice di pace che dovrebbero essere effettuati con cadenza triennale, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 311 del 1962. Si ripropone il problema delle sovrapposizioni di attività con altre strutture ministeriali, in particolare in ordine alla acquisizione dei dati valutativi del personale.

L'esame dell'attività posta in essere nel 1997 evidenzia una contrazione, determinata anche dalle carenze delle disponibilità sui capitoli di spesa per le trasferte ispettive. I fondi si sono esauriti sin dal mese di giugno del 1997 (il cap. 1020 recava uno stanziamento di 1,7 mld. a fronte di una richiesta i 3,0 mld. ed è stato successivamente integrato con 424 mln.).

Sono state eseguite 8 ispezioni ordinarie in corti di appello e relative procure generali (+3 rispetto al 1996), 23 in tribunali ed annesse procure della Repubblica (tra queste presso i tribunali di Roma, Napoli e Catania, con annesse procure della Repubblica, -18 rispetto al 1996), 4 in tribunali di sorveglianza (-10 rispetto al 1996), 19 in preture circondariali, comprese 16 in sezioni distaccate (-39 rispetto al 1996), in 12 uffici di procura della Repubblica presso la pretura (-22 rispetto al precedente esercizio).

Sono lievemente diminuite le inchieste e le ispezioni mirate delegate dal Ministro (passata da 44 a 38), mentre sono aumentate quelle delegate all'Ispettorato Generale dal Consiglio Superiore della Magistratura, passate da 5 a 7, e, in misura maggiore, le pratiche di istruzione degli esposti (n. 250), delle comunicazioni di iscrizione di magistrati nei registri degli indagati (n. 275), delle segnalazioni a seguito di ispezione (n. 10).

---

[33] Con riferimento al 1995, dall'indagine effettuata dalla Corte è risultato che, per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria non sono stati stipulati atti di cottimo che non è stato definito alcun arbitrato e che non vi sono arbitrati in corso, che, di regola, è stato osservato il criterio del ribasso maggiore sull'importo base d'asta; la Direzione generale degli affari civili ha stipulato 20 atti di cottimo, previo invito di più ditte ed espletamento di gare informali, non è stato definito alcun arbitrato e non vi sono arbitrati in corso di definizione e, di regola, è stato osservato il criterio del ribasso maggiore sull'importo a base d'asta.

La contrazione dell'attività dell'Ispettorato Generale richiede alcune riflessioni che, in parte si ricollegano alle osservazioni formulate nel par. 2 in merito alla formazione delle economie. Appare indispensabile una programmazione che sia in grado di stimare le reali esigenze dell'Amministrazione sulla base di una scala di priorità, in modo da assegnare le risorse ai settori che sono in grado di utilizzarle per il raggiungimento di obiettivi concreti.

Inoltre, dovrebbe proseguire il processo di informatizzazione dell'ispettorato, già avviatosi relativamente ad alcune specifiche attività (sono stati informatizzati i registri relativi ad esposti e segnalazioni da parte di privati e di uffici del pubblico ministero), anche per un migliore coordinamento con le diverse articolazioni del Ministero.

8.2 *La Giustizia Minorile.*

Nella materia degli interventi in favore di minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminosi, è stato approvato il piano di riparto[34] dello stanziamento di 10 mld., per il finanziamento di alcuni progetti predisposti da comuni delle regioni meridionali. Le regioni interessate sono la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna; le somme stanziate sono state assegnate, quanto a 2,1 mld. al centro giustizia minorile di Napoli, 2,1 al centro di giustizia minorile di bari, 1,8 mld. al centro giustizia minorile di Catanzaro di Catanzaro, 2,2 mld. al centro giustizia minorile di Palermo e 1,5 mld. al centro giustizia minorile di Cagliari.

La Corte conferma l'osservazione già formulata nella relazione sul 1996, della necessità di un analitico monitoraggio delle attività degli enti locali, per porre in essere strumenti idonei a garantire un maggiore livello di realizzazione delle iniziative.

La legge n.216 del 1991 è stata rifinanziata dalla legge n.285 del 1997, che nel dettare disposizioni in tema di promozione dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza, ha istituito un apposito "Fondo Nazionale" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'Ufficio centrale per la giustizia minorile ha completato un monitoraggio dei provvedimenti di applicazione dell'istituto della sospensione del processo e della messa alla prova, nel periodo 1 ottobre 1991/30 giugno 1996[35], ed ha preso in esame 4236 casi di applicazione della misura. Di questi 3483 (82,2%) sono stati disposti dal G.U.P. e 753 (17,8%) dal Tribunale dei minori. Il tribunale per i minorenni di Cagliari ha concesso la misura con maggiore frequenza (675 casi pari al 15,9% del totale nazionale), mentre il tribunale di Reggio Calabria ne ha fatto ricorso solo per 2 casi (0,1%). Rispetto alla nazionalità, il 97,7% dei soggetti sono cittadini italiani, a conferma delle difficoltà che si incontrano nel formulare progetti di intervento alternative al carcere per l'utenza straniera.

In relazione alle classi di età, l'istituto della messa alla prova è utilizzato per il 32,7% per soggetti tra i 18 ed i 21 anni, nel 31,3% dei casi per soggetti tra i 17 ed i 18 anni, mentre si utilizza con percentuale decrescente, con il diminuire dell'età, per soggetti dai 16 ai 14 anni.

---

[34] La legge n. 216/1991, art. 4, si prefigge l'obiettivo ai attivare iniziative per offrire concrete opportunità formative, lavorative e di socializzazione per i minori a rischio, promuovendo le capacità dei comuni delle regioni interessate di potenziare le risorse già esistenti sul territorio, attraverso la realizzazione di servizi, nei quali sono coinvolti anche l'associazionismo ed il volontariato. Sul piano di riparto si esprime la Commissione Nazionale Consultiva e di coordinamento per i rapporti con le regioni e gli enti locali, istituita ai sensi dell'art. 2, comma 5 della legge in parola.

[35] L'art. 28 del d.P.R. n. 448/1988 ha previsto la sospensione del processo penale minorile, con messa alla prova, allo scopo di recuperare il minore a condizione che sussistano concreti elementi, quale il buon comportamento durante il periodo di prova, per ritenere che il minore ha superato le due difficoltà. In questo caso, l'obiettivo del recupero prevale sulla pretesa statuale di processare e punire per un fatto che costituisce reato. La rilevazione è stata effettuata attraverso gli uffici di servizio sociale per minorenni e le cancellerie penali presso i tribunali per i minorenni, a partire dal 1° ottobre 1991.

Dai dati forniti dall'Amministrazione risulta che la capienza degli istituti penali per minori è di 804 posti, di cui 192 nei distretti del nord, 180 in quelli del centro e 432 in quelli del sud. Al nord sono localizzati 4 istituti, 5 al centro ed 11 al sud, nei quali è situato oltre il 50% degli istituti presenti sul territorio nazionale. Alla data del 15 novembre 1997, erano presenti negli istituti 475 unità (59,1% della capienza complessiva), di cui il 262 minorenni (55,2%) e 213 ultradiciottenni (44,8%). Il numero degli italiani è di 320 unità (67,4%) e gli stranieri sono 155 (32,6%).

Il rapporto tra presenze e capacità effettive varia considerevolmente a seconda dell'aria geografica: 70,3% al nord, 61,7% al centro, 53,0% al sud. Ciò, secondo l'Amministrazione, non dipende da una non razionale localizzazione delle strutture, bensì dalla necessità di utilizzare nelle regioni meridionali, tenuto conto delle peculiarità dell'utenza e dei legami che spesso presenta con la criminalità organizzata, criteri di assegnazione normalmente utilizzati nei contesti per gli adulti. e dalla disponibilità di disporre di più strutture da utilizzare nei momenti di crisi.

8.3 *Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.*

Di seguito si forniscono i primi risultati di una indagine effettuata dalla Commissione della spesa pubblica, che offrono elementi conoscitivi in merito alla consistenza ed alla distribuzione del personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in aggregazioni che evidenziano il rapporto numero detenuti/forza lavoro e relativi costi, diretti ed indiretti.

Con nota circolare del 12 febbraio 1997, il Ministro di grazia e giustizia, considerata l'esigenza per il Ministero di elaborare "una politica di piano secondo obiettivi", che richiede anche la realizzazione di modelli econometrici e di analisi costi-benefici, per l'eliminazione degli spechi ed un migliore utilizzo delle risorse, ha incaricato l'Ufficio di Gabinetto di operare, in una prima fase, con collaborazione con la Commissione tecnica per la spesa pubblica, operante presso il Ministero del tesoro, per la determinazione di parametri di valutazione.

La Commissione tecnica ha elaborato una prima sintesi dei risultati preliminari dell'indagine svolta per il Ministero, allo scopo di individuare un modello di misurazione dell'efficienza. In questa prima fase, lo studio ha avuto ad oggetto l'Amministrazione penitenziaria, con particolare riguardo al sistema carcerario.

La Commissione ha ritenuto di privilegiare la "dimensione produttiva", per la quale è stato necessario definire un indicatore di *output* del sistema penitenziario, sia nel suo complesso sia per singole unità operative. L'*output* è stato identificato in termini di detenuti ospitati per istituto, mentre, per quanto attiene alle risorse impiegate, sono state individuate nel lavoro, nel capitale, nei beni e servizi intermedi.

Da un primo esame, il rapporto tra numero dei detenuti e costi suggerisce di verificare l'esistenza ed il grado delle economie di scala, dal momento che il costo medio di un detenuto, circa 65 mln. annui, tende a diminuire al crescere della dimensione degli istituti di detenzione, determinando un ipotetico aumento della produttività.

Ma, per una corretta visione di insieme, occorre esaminare la presenza di economie di scopo, connesse alle diverse esigenze della realtà carceraria. Pertanto, ogni possibile soluzione per razionalizzare e contenere i costi, richiede la definizione delle pluralità di funzioni cui gli istituti devono assolvere. L'individuazione di un rapporto ottimale, che dovrebbe costituire la linea di confine per la misurazione dell'efficienza dei singoli istituti, dovrà tenere conto del necessario equilibrio che deve essere garantito tra la diminuzione dei costi e l'esigenza di mantenere, in coerenza con i fondamenti giuridici che regolano l'attività penitenziaria, migliori

condizioni operative all'interno degli istituti. In definitiva, non si potrà prescindere dalla verifica della qualità dei servizi.

In sede di esame sul rendiconto, sebbene i risultati dell'indagine non consentano valutazioni conclusive sul grado di efficienza dell'Amministrazione nello specifico settore, la Corte, come fine conoscitivo, fornisce alcuni dati rilevati dai risultati della citata indagine e dalle risultanze del rendiconto di bilancio: la produttività del personale, individuata nel rapporto amministrazione penitenziaria-detenuto e gli investimenti per l'edilizia penitenziaria (microfunzione 3.3 "gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili").

1) "Gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili"

Questa microfunzione ha assorbito 159,2 mld. di stanziamento, di cui solo 45,8 mld. di investimenti destinati effettivamente alla manutenzione straordinaria degli immobili (cap. 7001 per il 40%, 7004 per il 95%, 7006 per il 100%), mentre il rimanente stanziamento è destinato a spese di funzionamento (fitto, rimborsi ai comuni, manutenzioni e riparazioni - cap. 2084, 2085, 2207).

Da un esame degli allegati "Edilizia penitenziaria" alla relazione sulla attività svolta dal Dipartimento di amministrazione penitenziaria nel 1997, si evince che i lavori in corso, affidati già dal 1990 - quasi esclusivamente a trattativa privata - interessano ristrutturazioni di impianti elettrici, idrici, televisivi, sistemi di sicurezza, mentre quelli assegnati in delega ai provveditorati delle opere pubbliche riguardano lavori di adeguamento e ristrutturazione delle strutture immobiliari, ad eccezione di una sola nuova costruzione, la scuola di polizia penitenziaria di Brava.

Dei 45,8 mld. di investimenti, l'Amministrazione ne ha impegnati solo 19 (occorre ricordare la ricaduta che si è avuta sulla capacità di impegno a seguito delle disposizioni di contenimento della spesa, che hanno disposto il limite del 40% degli impegni di spesa).

La ripartizione geografica dei lavori privilegia le zone del centro-nord.

Nella materia della edilizia penitenziaria le competenze sono attribuite, oltre che al Ministero di grazia e giustizia, al Ministero dei lavori pubblici, che gestisce la quota maggiore risorse destinate allo specifico settore.

Pertanto, per una conoscenza più completa della materia, si indicano nella seguente tabella i dati degli stanziamenti per l'edilizia penitenziaria, al netto dei contributi erogati dal Ministero del tesoro agli enti locali, per le specifiche competenze nel settore.

EDILIZIA PENITENZIARIA

Esercizio 1997

(in milioni)

	Grazia e giustizia					Lavori pubblici					Tesoro				
Capit	Stanz.	Impegni sulla comp.	Pagato comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Stanz.	Impegni sulla comp.	Pagato comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Stanz.	Impegni sulla comp.	Pagato comp.	Impegni lordi	Pagato totale
5942	-	-	-	-	-						420.198	420.197	420.197	420.197	420.197
8404						139.150	40.169	36.420	139.149	106.349					
8411						18.649	18.649	18.382	18.649	18.571					
8424						27.000			20.000						
*7001	29.420	14.603	3.027	29.240	26.582										

* Per il capitolo 7001 è stato calcolato il 40%, quota indicata per l'edilizia penitenziaria dal Ministero di grazia e giustizia

2) Personale

La quota maggiore delle spese di personale è assorbita dalla microfunzione 3.1 "custodia", che assorbe l'88,4% dell'intero importo delle risorse destinate al personale.

Il personale dell'Amministrazione penitenziaria è composto da 46.950 unità, e si articola tra Corpo della polizia penitenziaria e personale civile; dall'analisi della Commissione tecnica per la spesa pubblica il costo medio annuo risulterebbe pari a circa 62,9 mln.

Il 95% degli appartenenti al Corpo (in totale 41.232 unità), è destinato a prestare servizio presso gli Istituti penitenziari, mentre 2080 unità sono destinate ai servizi dell'Amministrazione centrale.

Analisi del costo del lavoro

(in milioni)

		Costo medio	% sul costo totale di categoria	% sul costo complessivo
Polizia penitenz.	Stipendi, contributi sociali	51,2	90,2	71,53
" "	Straordinari	4,9	8,8	6,9
" "	Missioni e trasferimenti	0,6	1,0	0,85
	Totale	56,9	100,0	79,35
Personale civile	Stipendi e contributi sociali	71,7	97,6	13,8
	Straordinari	1,1	1,5	0,21
	Missioni e trasferimenti	0,6	0,9	0,13
	Totale	73,5	100,0	14,21
Costi aggiuntivi		4,0		6,44
Costo del lavoro		62,9		

Tabella di composizione delle spese del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

Lavoro	76,7 %
Mantenimento detenuti	10,2 %
Servizio sanitario	5,2 %
Attrezzature e mezzi di trasporto	3,4 %
Impianti e immobili	2,7
Accessorie	0,7 %
Rieducazione	1,1 %
Totale	100,0 %

Attualmente, la situazione degli istituti penitenziari prevede 42.775 disponibilità, con una tollerabilità di 49.282 unità, a fronte di 50.476 detenuti ospitati.

Il personale del Corpo di polizia penitenziaria è determinato da 41.232 unità, ripartite secondo la seguente tabella.

Distribuzione e composizione del personale del Corpo di polizia penitenziaria:

	Livelli			**Totale livelli**
	V	VI	VII	
Amministrazione centrali	1425	528	127	2080
Istituti penitenziari	33419	5409	324	39152
Totali	34844	5937	451	41232

9. Ufficio del responsabile per l'informatica e sistema informatico.

L'Ufficio del responsabile per l'informatica è stato costituito verso la fine del 1996[36], in posizione di diretto collegamento con il ministro, ma solo dal 1° gennaio 1997 è un autonomo centro di spesa. Attualmente, è strutturato in una sede centrale e in articolazioni periferiche.

Da ultimo, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 novembre 1997[37], ha definito i principi e le modalità di attuazione della rete unitaria delle P.A. degli uffici di gabinetto, degli uffici legislativi e dei responsabili dei sistemi informativi (rete G-net).

L'Ufficio pianifica e controlla i singoli progetti di informatizzazione e predispone il consuntivo AIPA. I dirigenti informatici gestiscono, ai diversi livelli territoriali, le attività informatiche, operando attraverso i centri interdistrettuali dell'Ufficio (CISIA), che hanno il compito di coordinare le attività di realizzazione progettuale e di gestione del patrimonio informatico, sulla base delle esigenze degli uffici giudiziari e secondo le linee del piano triennale.

Per un migliore controllo sul territorio ed in previsione del decentramento delle competenze nei distretti, nel corso del 1997, è stato richiesto all'AIPA l'ampliamento del numero dei CISIA, ottenendo parere favorevole.

Il piano per l'informatica 1995/1997, predisposto dal Ministero del approvato dall'AIPA, prevede 50 nuovi progetti, divisi in aree che interessano i diversi settori dell'Amministrazione; area amministrativa, area penale, area civile, area amministrativa degli uffici giudiziari, casellario giudiziale, amministrazione penitenziaria, amministrazione minorile e Corte di Cassazione. Si forniscono alcuni dati sintetici dello stato di attuazione del piano anzidetto.

Nell'area amministrativa, per quanto riguarda il processo di automazione del Ministero, si sono conclusi gli studi di fattibilità per la definizione del sistema per la sede di via Arenula, e sono stati effettuati acquisti di hardware e relativo software di base. Per il cablaggio della sede è stata espletata apposita gara; inoltre, è stato stipulato il contratto per la realizzazione della "rete unica della Giustizia".

Nell'area penale è' in fase di sviluppo la sperimentazione avviata presso alcune sedi delle procure generali, mentre risultano attivate, con riguardo alla banca dati avviata allo scopo di supportare con adeguati strumenti riguardanti la criminalità organizzata, il sito della Direzionale Nazionale Antimafia e 16 delle 26 Direzioni Distrettuali Antimafia. Il progetto per il Sistema informatico tribunali ed uffici di sorveglianza (SITUS) è stato installato presso alcuni uffici ed è in fase di verifica.

---

[36] Il d.m. 8 agosto 1996 ha costituito l'Ufficio autonomo del responsabile per i sistemi informativi automatizzati, articolandolo in due servizi - Servizio pianificazione e sviluppo dei sistemi informativi automatizzati e Servizio automazione e innovazione. Con dm. del 28 ottobre 1996 sono stati destinati i relativi capitoli di spesa, con la previsione dell'assegnazione delle quote per l'anno 1997.

[37] Sul punto si rinvia al capitolo sull'organizzazione.

Nell'area giudiziaria civile, sono stati consegnati 3600 PC portatili ai magistrati ed è stata effettuata una fornitura di hardware, che dovrebbe essere completata nel 1998, per gli uffici del giudice di pace.

Nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, al fine di migliorare l'attuale banca dati dei detenuti, definendo un modello di automazione valido per tutti gli istituti e i servizi e realizzare una rete di comunicazione tra gli uffici dell'Amministrazione penitenziaria e gli uffici giudiziari, sono state avviate le attività di acquisizione di hardware e di realizzazione di software, e sono stati effettuati i cablaggi di diversi istituti, che dovrebbero concludersi, dai programmi dell'Ufficio, nel 1998.

I capitoli di spesa relativi all'informatica sono: cap. 1109 spese per il funzionamento della Commissione tecnico amministrativa... per la formazione del personale; spese per i consulenti...e per il funzionamento dell'Ufficio del responsabile SIA; cap. 1598 - spese per l'impianto, il funzionamento .....per l'esigenze dell'Amministrazione giudiziaria centrale e degli uffici giudiziaria..; cap. 2094, spese per l'impianto ed il funzionamento del Centro elettronico dell'Amministrazione penitenziaria...; cap. 2485, spese per l'impianto ed il funzionamento dei sistemi elettronici dei servizi minorili...; cap. 7013, spese per la realizzazione ed il potenziamento degli impianti e delle attrezzature del sistema informativo dell'Amministrazione centrale e degli uffici giudiziari. Complessivamente, le risorse stanziate sono state pari a 240,9 mld., con una possibilità di impegno di 207,2 mld. (d.l. n. 669 del 1996, convertito in legge n. 30 del 1997.

(in milioni)

Cap.	Stanziam.	Variazioni stanziamenti	Residui stanziamenti	Totale disponibile	Blocco impegni	Totale disponibilità impegnabili
	a	b	c	d=a+b+c	e	f=d-e
1109	1.101			1.101	0	1.101
1598	130.027	-3.027*		127.000	0	127.000
2094	18.740			18.740	0	18.740
2485	430			430	0	430
7013	44.216	9.977**		54193	- 17.686	36.507
7013			39.489	39.489	- 16.037	23.452
Tot.	194.514	6.950	39.489	240.953	- 33.723	207.230

* relativo alle variazioni di stanziamento di competenza

** relativo alle variazioni di stanziamento per reiscrizioni

(in milioni)

Cap.	Impegni emessi su contratto	Accrediti emessi di comp.	Assegnazioni effettuate	Totale spesa comp.'97	Impegni su spese anni precedenti	Totale spesa informat.	Economie	Totali di bilancio
	a	b	c	d=a+b+c	e	f=d+e	g	h=f+g
1109	828	250	0	1.078	0	1.078	23	1.101
1598	35.966	90.971	0	126.937	52	126.989	11	127.000
2094	7.332	586	5.389	13.308	4.688	17.996	744	18.740
2485	56	97	271	424	0	424	6	430
7013*	22.477	3.572	470	26.518	9.989	36.507	0	36.507
7013**	3.209	20.098	0	23.306	146	23.452	0	23.452
Totale	69.868	115.573	6.130	191.571	14.875	206.446	784	207.230

* relativo ad importi di competenza

** relativo ad importi dei residui di stanziamento '96

Una quota significativa di fondi è stata impegnata con accrediti ai funzionari delegati (Presidenti di Corti di Appello, Procuratori Generali, Procuratore Nazionale Antimafia, Presidente della Corte di Cassazione e Procuratore Generale presso la stessa).

A fronte di un importo di 325,0 mld. proposto dall'Autorità per l'informatica, la disponibilità per in materia è stata pari a 207,2 mld. In considerazione di tale differenza (pari al 36,2%), per ragioni di continuità, sono state privilegiate le attività già in corso, dando seguito ai progetti in fase di realizzazione o comunque già avviati. Sono state considerate non ridimensionabili le attività di gestione del Sistema informativo esistente (Casellario, Cassazione, DAP).

In relazione alle risorse umane utilizzate, si riporta la seguente tabella:

Attività	**Mesi uomo Risorse interne**	**Mesi uomo Risorse esterne**	**Totale**
Manutenzione hardware	0,000	20,500	20,500
Manutenzione reti	12,000	26,000	38,000
Manutenzione su base/ambi	161,000	23,000	184,000
Manutenzioni su applicativo	306,000	130,000	436,000
Gestione/esercizio sistemi	783,500	26,500	810,000
Assistenza sistemistica	50,000	107,000	157,000
Elaborazione dati	126,000	0,000	126,000
Data entry	311,500	105,000	416,500
Coordinamento	120,000	26,000	146,000
Pianificazione e controllo	40,000	53,000	93,000
Tot. risorse di gestione	1.910,000	517,000	2.427,000

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1- Gabinetto e uffici di diretta collaborazione con il Ministro dg2- Organizzazione giudiziaria e affari generali dg3- Affari penali - Grazie - Casellario dg4-Affari civili e libere professioni dg5- Amministrazione penitenziaria dg6-Servizio Ispettivo dg. 7 Giustizia minorile	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica 1.2 Attività ispettive 1.3 Risorse informatiche 1.4 Controllo interno	1.1.1. Consulenza giuridica e legislativa 1.1.2 Rapporti con i media
dg2-Organizzazione giudiziaria e affari generali dg3- Affari penali - Grazie - Casellario dg4- Affari civili e libere professioni	2. Amministrazione giudiziaria	2.1 Funzionamento uffici giudiziari 2.2 CED Cassazione 2.3 Casellario giudiziale e informatica giuridica 2.4 Gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili 2.5 Libere professioni 2.6 Servizi generali 2.7 Risorse informatiche	2.1.1 Materia penale 2.1.2 Materia civile e volontaria giurisdizione 2.1.3 Giudice di Pace 2.2.1 Rete di 1° livello 2.2.2 Rete secondaria 2.3.1 Casellari locali 2.4.1 Manutenzione 2.4.2 Costruzione 2.5.1 Albi professionali 2.5.2 Notariato 2.6.1 Gestione risorse umane 2.6.2 Acquisizione delle risorse strumentali 2.6.3 Attività contabili e di ragioneria 2.7.1 Materia penale 2.7.2 Materia civile
dg5- Amministrazione penitenziaria	3. Amministrazione penitenziaria	3.1 Custodia 3.2 Trattamento e reinserimento detenuti 3.3 Gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili 3.4 Servizi generali	3.1.1 Servizio sanitario 3.1.2 Mantenimento 3.1.3 Servizio traduzioni 3.2.1 Attività culturali, ricreative e sportive 3.2.2 Attività lavorative 3.2.3 Servizio sociale 3.3.1 Costruzione 3.3.2 Manutenzione 3.4.1 Gestione risorse umane 3.4.2 Acquisizione delle risorse strumentali 3.4.3 Attività contabili e di ragioneria
dg7 - Giustizia minorile	4. Giustizia minorile	4.1 Promozione e protezione dei diritti dei minori in campo nazionale ed internazionale e prevenzione del disagio minorile	4.1.1 Interventi di servizio sociale per la prevenzione del crimine 4.1.2 Convenzioni internazionali 4.1.3 Convenzioni e contratti con enti

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		4.2 Interventi e trattamento dei minori nell'area penale, civile ed amministrativa	4.2.1 Attività culturali, ricreative, sportive e lavorative 4.2.2 Interventi di servizio sociale 4.2.3 Assistenza sanitaria 4.2.4 Mantenimento
		4.3 Gestione, manutenzione, costruzione ed acquisto immobili	4.3.1 Costruzione 4.3.2 Manutenzione
		4.4 Servizi generali	4.4.1 Gestione risorse umane 4.4.2 Acquisizione delle risorse strumentali 4.4.3 Attività contabili e di ragioneria
		4.5. Risorse informatiche	
dg1- Gabinetto e uffici di diretta collaborazione con il Ministro dg 2 Organizzazione giudiziaria e affari generali dg3- Affari penali - Grazie - Casellario dg4-Affari civili e libere professioni dg5- Amministrazione penitenziaria dg6-Servizio Ispettivo dg7 - Gustizia minorile	5. Servizi generali	5.1 Gestione delle risorse umane	5.1.1 Accesso all'impiego 5.1.2 Formazione ed aggiornamento 5.1.3 Attività di protezione sociale ed onorificenze 5.1.4 Contenzioso 5.1.5 Personale comandato presso altre Amministrazioni
		5.2. Acquisizione e gestione delle risorse strumentali	5.2.1 Misure per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori
		5.3. Attività contabili e di ragioneria	
		5.4. Risorse informatiche	
		5.5. Ricerca, studi e consulenze	
		5.6. Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico	
		5.7 Referendum - servizi elettorali	
		5.8 Contenzioso	

Nota: I centri di responsabilità sono quelli individuati dal d.lgs. n.279 del 1997

1997 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	0	42 663	42 663	40 134	2 529	0	-1	1	40.133	1	94,07%
2 Amministrazione giudiziaria	51 198	5 692 600	5 743 798	5 038 150	612 991	41 459	30.452	20.746	5 068.602	62.205	88,24%
3 Amministrazione penitenziaria	52 195	4 050 502	4 102 697	3 720 280	291 571	38 650	35 696	16.500	3 755 976	55.150	91,55%
4 Giustizia minorile	12 016	228 842	240 887	186 701	31 749	10 392	8.221	3 825	194.921	14.217	80,92%
5 Servizi generali	800	19 215	20 015	12 483	2 036	4.695	441	359	12.924	5.055	64,57%
TOTALE	*116.239*	*10 033.822*	*10.150.061*	*8.997.748*	*940.876*	*95.197*	*74.809*	*41.430*	*9.072.558*	*136.627*	*89,38%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	6 717	42 663	49 381	48 017	33 000	7 135	7 135	3 669	36 668	3 056	9 656	97,24%	74,26%	76,37%
2 Amministrazione giudiziaria	1 113 933	5 692 600	6 806 532	6 483 956	4 367 321	670 828	712 288	829 315	5 196 637	563 326	1 045 570	95,26%	76,35%	80,15%
3 Amministrazione penitenziaria	540 045	4 050 502	4 590 547	4 383 479	3 453 973	266 307	304 958	239 112	3 693 085	384 057	513 405	95,49%	80,45%	84,25%
4 Giustizia minorile	96 738	228 842	325 580	290 042	147 319	39 382	49 774	35 718	183 036	40 056	102 487	89,08%	56,22%	63,11%
5 Servizi generali	13 689	19 215	32 904	23 452	6 101	6 383	11 078	5 004	11 105	4 129	17 670	71,27%	33,75%	47,35%
TOTALE	*1 771 121*	*10 033 822*	*11.804.943*	*11.228 945*	*8 007.713*	*990 035*	*1.085 232*	*1 112 818*	*9 120 532*	*994.624*	*1.689 788*	*95,12%*	*77,26%*	*81,22%*

1997 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di *stanziamento* "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-[4+6]) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra Impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del *Ministro*	0	64.151	64.151	57.645	6.506	0	-1	1	57.644	1	89,86%
Organizzazione giudiziaria e affari generali	0	4.374.598	4.374.598	3.802.747	571.852	0	-68	68	3.802.679	68	86,93%
Affari penali, Grazie e Casellario	0	17.633	17.633	16.022	1.611	0	-1	1	16.021	1	90,86%
Affari civili e libere professioni	71.203	1.312.682	1.383.885	1.221.417	40.420	50.845	41.541	29.661	1.262.958	80.507	91,26%
Amministrazione *penitenziaria*	34.991	4.027.199	4.062.190	3.704.756	287.994	34.448	26.218	8.774	3.730.974	43.222	91,85%
Servizio Ispettivo	0	11.426	11.426	10.267	1.160	0	0	0	10.267	0	89,85%
Giustizia minorile	10.045	226.132	236.177	184.895	31.333	9.903	7.119	2.926	192.014	12.830	81,30%
TOTALE	***116.239***	***10.033.822***	***10.150.061***	***8.997.748***	***940.876***	***95.197***	***74.809***	***41.430***	***9.072.558***	***136.627***	***89,38%***

1997 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	6 289	64 151	70 441	69 298	51 278	6 367	6 367	4 472	55 750	6 234	8 457	98,38%	79,15%	80,45%
Organizzazione giudiziaria e affari generali	238 672	4 374 598	4 613 270	4 588 888	3 684 169	118 578	118 578	259 068	3 943 237	498 487	171 546	99,47%	85,48%	85,93%
Affari penali, Grazie e Casellario	2 609	17 633	20 242	19 503	13 684	2 338	2 338	1 528	15 212	1 519	3 511	96,35%	75,15%	78,00%
Affari civili e libere professioni	937 611	1 312 682	2 250 293	1 906 553	655 797	565 620	616 466	593 416	1 249 213	69 609	931 471	84,72%	55,51%	65,52%
Amministrazione penitenziaria	493 411	4 027 199	4 520 610	4 346 551	3 446 901	257 856	292 304	220 119	3 667 040	378 190	475 380	96,15%	81,12%	84,37%
Servizio Ispettivo	1 214	11 426	12 641	12 402	9 389	877	877	682	10 072	1 211	1 358	98,11%	79,68%	81,21%
Giustizia minorile	91 315	226 132	317 447	285 748	146 496	38 399	48 303	33 512	180 008	39 374	98 066	90,01%	56,70%	63,00%
TOTALE	*1.771.121*	*10 033 822*	*11.804 943*	*11.228.945*	*8 007.713*	*990.035*	*1.085 232*	*1 112.818*	*9.120 532*	*994.624*	*1.689.788*	*95,12%*	*77,26%*	*81,22%*

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	0	978	0	0	0	978	115.261	0	0	0	0	115.261	116.239
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	7.633.642	1.768.294	357.263	0	47.068	9.806 266	227.556	0	0	0	0	227.556	10.033.822
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	7.633.642	1.769.271	357.263	0	47.068	9.807.244	342.817	0	0	0	0	342.817	10.150.061
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	6.774 740	1.710.014	347.424	0	45.344	8.877.522	120.227	0	0	0	0	120.227	8.997.748
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	858 902	58.279	9.839	0	1.724	928.744	12.132	0	0	0	0	12.132	940.876
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	95.197	0	0	0	0	95.197	95.197
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	-81	978	0	0	0	897	73.912	0	0	0	0	73.912	74.809
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	81	0	0	0	0	81	41.349	0	0	0	0	41.349	41.430
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	6 774.659	1.710.992	347 424	0	45.344	8.878.419	194.139	0	0	0	0	194.139	9.072.558
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	81	0	0	0	0	81	136.547	0	0	0	0	136.547	136.627
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	88.75	96 71	97,25	0	96,34	90.53	56,63	0	0	0	0	56.63	89,38

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENT	INTERESS.	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENT	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	379.861	670.891	244.023	0	29.847	1.324.622	443.088	3.412	0	0	0	446.500	1.771.121
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	7 633.642	1 768.294	357 263	0	47.068	9.806.266	227.556	0	0	0	0	227.556	10.033.822
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	8.013.503	2.439.184	601.286	0	76.915	11.130.888	670.644	3.412	0	0	0	674.056	11.804.943
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	7 962.720	2.245.755	593.855	0	56.415	10.858.745	368.789	1.411	0	0	0	370.200	11.228.945
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	6.580.657	1.336.772	17.366	0	21.338	7.956.133	51.580	0	0	0	0	51.580	8.007.713
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	194 082	373.242	330.058	0	24.006	921.388	68 647	0	0	0	0	68.647	990.035
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	194.082	373.242	330.058	0	24.006	921.388	163.844	0	0	0	0	163.844	1.085.232
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	360.022	390.078	152.908	0	21.128	924.136	187.560	1.122	0	0	0	188.682	1.112.818
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	6.940.680	1.726.850	170.274	0	42.466	8.880.270	239.140	1.122	0	0	0	240.262	9.120.532
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	790.217	125.493	36.849	0	9.131	961.690	32.908	27	0	0	0	32.934	994.624
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	282.607	586 841	394.163	0	25.318	1.288.929	398.596	2.263	0	0	0	400.859	1.689.788
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	99,37	92,07	98,76	0	73,35	97,56	54,99	41,36	0	0	0	54,92	95,12
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	86,61	70,8	28,32	0	55,21	79,78	35,66	32,89	0	0	0	35,64	77,26
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	87,16	76,89	28,67	0	75,28	81,78	64,84	79,52	0	0	0	64,9	81,22

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

Capitolo III

Ministero degli affari esteri

Sommario:

1. Sintesi e conclusioni. Organizzazione e disciplina degli uffici centrali e periferici del Ministero.

2. Profili istituzionali: *2.1 Il regolamento di organizzazione; 2.2 I provvedimenti per il riordinamento della disciplina del trattamento economico del personale in servizio all'estero; 2.3 La normativa regolamentare per la semplificazione e lo snellimento delle procedure.*

3. La rappresentazione del bilancio per funzioni-obiettivo.

4. Analisi della spesa 1997 per funzioni-obiettivo.

5. Analisi della spesa 1997 per centri di responsabilità.

6. L'incrocio tra classificazione economica semplificata, funzioni-obiettivo e centri di responsabilità in termini di cassa.

7. La gestione dei residui.

8. Aspetti organizzativi: *8.1 Le risorse umane; 8.2 Le direttive ministeriali ed i programmi; 8.3 Il servizio di controllo interno; 8.4 L'Ufficio relazioni con il pubblico; 8.5 Il Centro per l'informatica; 8.6 I contratti; 8.7 La ratifica dei trattati internazionali; 8.8 La situazione dei rendiconti amministrativi.*

9. La cooperazione allo sviluppo: *9.1 Considerazioni generali; 9.2 Programmazione; 9.3 Analisi finanziaria della gestione; 9.4 Assetto organizzativo; 9.5 Attività istituzionale; 9.6 Il controllo di gestione sull'attività di cooperazione svolta dalle Organizzazioni non governative.*

10. L'istituto agronomico per l'Oltremare.

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo. Dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico amministrativo	86.965	98.583		80.855	80.855	68.474	12.381	6.110
2 Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali	745.198	767.873	*1.900*	695.252	689.814	659.766	35.486	49.945
3 Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali	420.519	488.221		403.069	399.462	388.461	14.608	17.450
4 Cooperazione per i paesi in via di sviluppo	589.703	748.230		572.891	389.364	213.672	359.219	16.812
5 Diffusione della cultura italiana all'estero	307.041	343.397	*7.192*	286.607	280.185	249.772	36.835	20.434
6 Italiani all'estero e politiche migratorie	444.985	476.586		427.792	425.600	410.187	17.605	17.193
7 Servizi generali	135.711	179.498	*36.875*	122.680	119.807	84.048	38.632	13.031
TOTALE	***2.730.121***	***3.102.389***	***45.967***	***2.589.146***	***2.385.086***	***2.074.381***	***514.765***	***140.976***

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

1. Sintesi e conclusioni. Organizzazione e disciplina degli uffici centrali e periferici del Ministero.

Permane, a distanza di oltre cinque anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29 del 1993, la mancanza del regolamento per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, la definizione della loro organizzazione e disciplina, la determinazione dei compiti delle singole strutture dirigenziali.

Lo schema di regolamento predisposto dall'Amministrazione per la riorganizzazione amministrativa dell'apparato centrale, ispirata all'istituzione di nuove direzioni generali con competenza globale per grandi aree geografiche (Europa, Africa e Medio Oriente, Americhe, Asia e Oceania), di una direzione generale per l'integrazione europea, cui assegnare il compito della unitaria conduzione di tutte le attività riguardanti il processo di unificazione politica e monetaria europea, alla rideterminazione delle competenze delle attuali sei direzioni generali, con conseguente modifica della loro denominazione e alla collocazione a livello di direzione generale di molti Uffici e Servizi (Segretariato generale, Cerimoniale diplomatico della Repubblica, Ispettorato generale del Ministero e degli Uffici all'estero, Servizio controllo interno, Servizio stampa ed informazione, Servizio del contenzioso diplomatico e dei trattati, Servizio storico, documentazione e archivio diplomatico, Istituto diplomatico) non ha potuto concludere il suo iter poiché il Consiglio di Stato, nel maggio 1997, lo ha restituito con invito rivolto all'Amministrazione a conformarlo alle disposizioni contenute nella legge 15 marzo 1997, n. 59 nel frattempo sopravvenuta.

L'art. 13 della predetta legge, a modifica dell'art. 6, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 29 del 1993, stabilisce che l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri sono determinate con regolamento del Ministro competente, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sul quale dovrà essere acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari, nel rispetto dei seguenti criteri: riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato aventi esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questi e l'Amministrazione; individuazione degli uffici di livello dirigenziale mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e strutture con funzioni strumentali e organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità, con eliminazione di duplicazione di funzioni; revisione periodica della consistenza delle piante organiche; definizione dei compiti delle unità dirigenziali non generali mediante decreti ministeriali di natura non regolamentare.

Un nuovo progetto di regolamento é stato approntato per il quale è in corso il procedimento di concertazione.

Sta di fatto che il grave ritardo fin qui accumulato nel varo delle nuove norme regolamentari reca notevole pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione centrale e impedisce la revisione della dislocazione delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari, subordinata alla riorganizzazione del Ministero.

La vicenda del regolamento in argomento evidenzia una ricorrente difficoltà da parte dell'Amministrazione ad adeguarsi prontamente alle modifiche strutturali ed organizzative richieste dall'ordinamento, come è provato dalle altre vicende relative al provvedimento per il riordinamento della disciplina del trattamento economico del personale in servizio all'estero finalmente approvato con d.lgs. 27 febbraio 1998, n. 62, ed ai regolamenti per la semplificazione e lo snellimento delle procedure amministrativo-contabili relative agli uffici all'estero per i quali è scaduta l'ennesima delega di cui alla legge 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 1, comma 137), con indubbio nocumento per la funzionalità dei predetti uffici. Il

regolamento predisposto in base all'art. 20, comma 8 ed all'allegato 1, punto 19, della legge 15 marzo 1997, n. 59 ridurrà solo parzialmente tale nocumento, in quanto esso ha il limitato scopo di aggiornare il procedimento per l'erogazione e la rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le sedi all'estero.

1.1 In tale contesto, la classificazione delle funzioni-obiettivo adottata dalla Corte nelle relazioni al rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1995 e 1996, basata su una configurazione rapportata al disegno regolamentare finora inattuato è apparsa priva del necessario radicamento nella realtà operativa. Essa, perciò, è stata sostituita da una classificazione che si appalesa aderente alla situazione di diritto e di fatto in essere nell'anno per cui la Corte riferisce al Parlamento ed in parte diversa per ciò che attiene alle funzioni-obiettivo, da quella adottata in sede di bilancio di previsione per l'esercizio 1998 in attuazione della riforma di cui alla legge n. 94 del 1997 e del d.lgs. n. 279 del 1997 i quali prevedono la costruzione del bilancio di previsione e del rendiconto basati su aggregati di spesa (unità previsionali di base) facenti capo ai centri di responsabilità amministrativa e correlati alle funzioni o missioni in cui si articola l'attività del dicastero e si realizza la policy ad esso assegnata.

1.2 Quanto alle risultanze gestionali, l'analisi per funzioni-obiettivo mostra che la maggiore concentrazione delle risorse in termini di impegni si è avuta, nell'ordine, in riferimento alla "Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali" (mld. 701,2) nella "Cooperazione con i paesi in via di sviluppo" (mld. 620), nella "Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali" (mld. 438,9), nella funzione "Italiani all'estero e politiche migratorie" (mld. 446,9), nella "Diffusione della cultura italiana all'estero" (mld. 284,3). I "Servizi generali" e "l'Indirizzo, politico-amministrativo" hanno inciso, rispettivamente per mld. 154,2 e per mld. 82,1. Rispetto alla massa impegnabile, pari a mld. 3.123,5, gli impegni assunti hanno raggiunto l'aliquota dell'87,33%. I pagamenti eseguiti (mld. 2.665,1), a fronte di una massa spendibile pari a mld. 4.369,7, hanno assorbito il 60,99% delle disponibilità. Rispetto all'aggregato delle autorizzazioni di cassa, fissate in 3.102,4 mld. per effetto della politica di compressione dei flussi di cassa attuata dal Governo, il rapporto pagamenti effettuati/autorizzazioni di cassa concesse è pari all'85,90%.

L'analisi della spesa per centri di responsabilità pone, invece, in evidenza che il maggior importo, sia in termini di impegni, che di pagamenti, è stato registrato in capo alla Direzione generale del personale e dell'amministrazione, a motivo del fatto che al predetto centro di responsabilità fanno carico gli oneri di funzionamento di tutti gli uffici centrali e delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari all'estero, nonché le spese in conto capitale concernenti opere ed acquisti immobiliari all'estero.

La classificazione economica semplificata, pone, infine, in rilievo che anche nel '97, come del resto accertato nei precedenti esercizi, la quasi totalità delle risorse risultano destinate a spese di funzionamento e per trasferimenti.

Nell'ambito delle spese di funzionamento, in termini di pagamenti, quelle di personale rappresentano il 76,61%. Di scarsa entità sono le spese per investimenti pari a mld. 33,8.

Per quanto riguarda la gestione dei residui, l'indice di smaltimento è stato nel '97 pari al 36,03%. Tuttavia, la riduzione più consistente della massa dei residui passivi si riconnette alle economie, realizzate per mld. 801,2, sulle quali devono aver influito il blocco parziale degli impegni delle spese non vincolate disposto dalla legge n. 30 del 1997 di conversione del d.l. n. 669 del 191996 e l'attuazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 gennaio 1998 che ha posto dei limiti alla conservabilità in bilancio delle somme stanziate

nell'esercizio 1997 per spese in conto capitale e per spese correnti a queste assimilabili in base a particolari disposizioni di legge, nonché dei residui di stanziamento al 1° gennaio 1997.

1.3 L'assetto organizzativo del Ministero non ha subito modifiche nel corso del 1997, eccezion fatta per la riduzione di nove sedi consolari in Svizzera.

La rete degli uffici all'estero si appalesa, peraltro, eccessivamente articolata. Le linee della riforma in tale settore non dovrebbero prescindere da un riassetto della loro distribuzione territoriale, anche ai fini della realizzazione di consistenti economie di spesa e di una migliore utilizzazione del personale.

Le unità di personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 1997 erano 4.644, di cui 904 diplomatici e 24 dirigenti.[1] Il contingente del personale assunto a contratto presso gli Uffici all'estero era, alla predetta data, di 1.704 unità. Inoltre risultavano presenti 103 esperti con contratto a termine e 134 comandati da altre Amministrazioni per le esigenze della cooperazione allo sviluppo, nonché 256 comandati per l'area culturale e 68 esperti ex art. 168 del d.P.R. n. 18 del 1967 per lo svolgimento di incarichi presso le rappresentanze diplomatiche, le rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali, ecc.

Mancano, tuttavia, rilevazioni sistematiche circa l'applicazione del personale a ciascuna linea o settore di attività, l'entità delle prestazioni ad essi dedicate, il costo imputabile a ciascuna funzione, il rapporto costi/benefici ed altri elementi necessari alla tenuta di un sistema di contabilità economica fondata su rilevazioni analitiche per centro di costo e su valutazioni dei risultati conseguiti attraverso l'impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione dei vari livelli di responsabilità dirigenziale e nell'ambito di singoli obiettivi e programmi.

La carenza di tali rilevazioni inficia le imputazioni delle spese alle diverse funzioni-obiettivo ed incide negativamente sulla costruzione del bilancio.

1.4 Le direttive ministeriali diramate ai titolari dei singoli Uffici in data 27 febbraio 1997, contengono indicazioni di massima in ordine agli indirizzi di politica estera e dell'amministrazione, senza, tuttavia, l'individuazione e prescrizione di specifici programmi d'azione. A giudizio della Corte, invece, le direttive debbono costituire momento essenziale della pianificazione strategica e settoriale in cui obiettivi e priorità dell'azione amministrativa, insieme a quantità e qualità dei risultati attesi, vanno puntualmente precisati, perché con essi devono confrontarsi i concreti esiti dell'attività gestionale ed amministrativa attribuita alla dirigenza. Senza programmazione, - che per la politica estera assume, tuttavia, connotazioni peculiari non può esserci verifica dei risultati e separazione tra poteri dell'organo di Governo, cui spetta la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e la verifica dei risultati della gestione, e compiti della dirigenza, cui compete la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione degli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, mediante l'esercizio di autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse e di controllo dell'avanzamento dei programmi.

1.5 Per quanto riguarda la Cooperazione allo sviluppo si pone in rilievo come essa rappresenti solo una componente minoritaria dell'aiuto italiano in favore dei paesi più poveri. L'analisi dei dati di consuntivo, nella loro sostanziale coerenza e continuità con quelli dei precedenti esercizi, oltre ad evidenziare il calo delle risorse amministrate dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, ha confermato i limiti della capacità di spesa della stessa; ne

[1] Il dato non trova, peraltro, riscontro con le rilevazioni del conto annuale del costo del lavoro.

costituiscono prova l'insoddisfacente tasso di utilizzazione dei fondi di bilancio e l'entità delle somme non impegnate ed accertate a fine esercizio come economie.

La Corte individua le cause della crisi di funzionalità della struttura nelle vecchie carenze organizzative, segnatamente della componente tecnico-operativa; carenze alle quali non si è ovviato anche a causa del preannuncio di una radicale riforma, rivelatasi non di immediata attuazione, con l'effetto di provocare una ulteriore decelerazione funzionale della struttura di intervento.

In ragione delle difficoltà incontrate nel processo di adeguamento dell'assetto strutturale ai principi dettati dal d.lgs. n. 29 del 1993, l'Amministrazione continua ad applicare la normativa di base di cui alla legge n. 49 del 1987 che, tuttavia, assegnerebbe al Comitato direzionale il compito, sia di definire le direttive per l'attuazione degli indirizzi generali della cooperazione allo sviluppo di competenza del CIPE, sia di deliberare la programmazione annuale delle attività da realizzare.

In atto, le direttive sono impartite dal Ministro, mentre il Comitato delibera la programmazione annuale delle risorse stanziate dalla legge finanziaria.

Nella pratica, un programma puntuale delle attività e delle iniziative da realizzare nel corso dell'anno non viene definito, così che la programmazione deliberata, pur nella ricchezza dei dati e completezza degli scenari operativi che la connotano, manca di quei contenuti sui quali è stato posto l'accento nel paragrafo 8.2.

Per quel che concerne l'assetto organizzativo, il trend di riduzione delle risorse disponibili, il crescente ricorso agli strumenti di cooperazione multibilaterale e multilaterale ed il ruolo sempre più incisivo assunto dall'Unione europea nel settore di cui trattasi devono indurre a verificare la persistente congruità del modulo organizzativo esistente e di quello previsto dal disegno di legge (Atto Senato n. 2989) recante "nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.

1.6 In merito, infine, alle risultanze del rendiconto dell'Istituto agronomico per l'Oltremare si formulano le stesse osservazioni di carattere formale prospettate lo scorso anno ed alle quali l'Istituto stesso non ha potuto ovviare in quanto venutone a conoscenza in ritardo. Si rinnova, altresì, la segnalazione circa l'opportunità di una modifica legislativa intesa ad assoggettare i bilanci dell'Istituto all'approvazione del Ministero degli Affari esteri nelle forme e secondo le modalità previste per tutti gli altri enti pubblici sottoposti a vigilanza ministeriale.

2. Profili istituzionali.

Nella relazione al rendiconto 1996 è stato posto l'accento sulla necessità che siano definite l'organizzazione e la disciplina degli uffici centrali del Ministero degli affari esteri, in ispecie di quelli di livello dirigenziale generale, e che siano fissate le funzioni delle singole strutture dirigenziali, come richiesto dal d.lgs. n. 29 del 1993.

A ciò avrebbero dovuto provvedere i regolamenti previsti dagli articoli 6 e 19 del predetto decreto legislativo, non ancora emanati, che costituiscono atti presupposti ai fini di una coerente definitiva riclassificazione del bilancio per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità secondo le linee di riforma tracciate dalla legge n. 94 del 1997 e del d.lgs. n. 279 del 1997.

2.1 Il regolamento di organizzazione.

In proposito è stato riferito nella precedente relazione sullo schema di regolamento predisposto dall'Amministrazione per la riorganizzazione amministrativa dell'apparato centrale nel rispetto dei principi fissati dalle norme sopra citate.

Detto schema, a modifica dell'ordinamento stabilito dal d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, prevedeva:

a) l'istituzione di nuove direzioni generali, aventi competenza globale per le seguenti grandi aree geografiche: Europa, Africa e Medio Oriente, Americhe, Asia e Oceania;

b) l'istituzione della Direzione generale per l'integrazione europea, cui assegnare il compito della unitaria conduzione di tutte le attività riguardanti il processo di unificazione politica e monetaria europea;

c) la rideterminazione delle competenze delle sei direzioni generali previste dal citato d.P.R. n. 18 del 1967 a seguito del trasferimento a quelle di nuova istituzione di talune loro funzioni, con conseguente modifica della loro denominazione;

d) collocazione a livello di direzione generale dell'Ufficio del Segretario generale, del Cerimoniale diplomatico della Repubblica, dell'Ispettorato generale del Ministero e degli Uffici all'estero, del Servizio di controllo interno, del Servizio stampa ed informazione, del Servizio del contenzioso diplomatico e dei trattati, del Servizio storico, documentazione e archivio diplomatico e dell'Istituto diplomatico.

Sottoposto al Consiglio di Stato, per il parere, lo schema di regolamento è stato restituito in data 14 maggio 1997, con invito rivolto all'Amministrazione a conformare lo schema stesso alle disposizioni contenute nella legge 15 marzo 1997, n. 59, sopravvenuta nelle more dell'esame.

Di immediato e rilevante impatto sullo schema predisposto era la disposizione di cui all'art. 13 della legge citata la quale, a modifica del menzionato art. 6, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 29 del 1993, stabilisce che l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri sono determinate con regolamento del Ministro competente, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Ministro del tesoro, sul quale dovrà essere acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari, nel rispetto dei seguenti criteri: a) riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato aventi esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questi e l'Amministrazione; b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e strutture con funzioni strumentali, la loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità, con eliminazione di duplicazione di funzioni; c) previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati; d) indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche; e) previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali.

Risulta che sia stato approntato un nuovo progetto di regolamento attualmente in fase di concertazione interministeriale. Non è dato di conoscere se lo stesso abbia recepito anche le norme recate, nel frattempo, dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.

Sta di fatto che il grave ritardo accumulatosi nel varo delle nuove norme regolamentari sull'organizzazione del Ministero e sull'individuazione degli Uffici di livello dirigenziale reca notevole pregiudizio alla funzionalità dell'Amministrazione centrale degli esteri e impedisce la revisione della dislocazione delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari, subordinata alla riorganizzazione del Dicastero, al fine di renderla più rispondente all'evolversi degli interessi del Paese.

E' da segnalare che dinanzi alla Commissione Esteri del Senato, nella seduta del 21 ottobre 1997, il Ministro degli esteri ebbe a sottolineare l'esigenza della riduzione del numero dei consolati presenti in alcuni paesi europei (Belgio, Olanda, Francia. Germania) secondo i criteri già adottati per la ristrutturazione degli uffici consolari esistenti in Svizzera.

Tranne tale modifica, l'ordinamento dell'Amministrazione centrale, delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari è rimasto immutato nel corso del 1997.

Le strutture centrali hanno continuato a corrispondere al quadro tracciato dal d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 integrato dalla struttura istituita dalla legge n. 49 del 1987 per la cooperazione allo sviluppo.

Il numero e le competenze delle direzioni generali e degli altri uffici ministeriali di cui al ripetuto d.P.R. n. 18 del 1967 sono tuttora quelli stabiliti con il d.m. 1° giugno 1983, n. 2409 bis, avente validità quinquennale, ma, in realtà, mai rinnovato.

Pure l'ordinamento delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari non ha subito modifiche. Per essi vigono ancora le disposizioni contenute nei d.P.R. n. 18 e n. 200 del 1967.

La situazione degli uffici all'estero, alla data del 31 dicembre 1997, risultava la seguente:

Uffici	Formalmente istituiti	Effettivamente funzionanti
Ambasciate	123	117
Rappresentanze permanenti	12	12
Uffici consolari	132	124
Totali	267	253

Il numero degli uffici consolari è diminuito, rispetto all'anno precedente, di 9 unità, in relazione alla ristrutturazione della rete consolare in Svizzera, ridotta da 22 a 13 uffici (d.i. 19 marzo 1997 in G.U. n. 125 del 31.5.1997)

In tale situazione, la classificazione delle funzioni-obiettivo dell'Amministrazione, adottata nelle relazioni al rendiconto 1995 e 1996, basata su una configurazione rapportata al disegno regolamentare finora inattuato, è apparsa priva del necessario radicamento nella realtà operativa. Essa è stata, perciò, sostituita dalla classificazione di seguito riportata che si appalesa aderente alla situazione di diritto e di fatto, in essere nell'anno per cui la Corte riferisce al Parlamento e rispondente alle effettive linee gestionali del bilancio.

La vicenda del regolamento di organizzazione evidenzia una ricorrente difficoltà da parte dell'Amministrazione ad adeguarsi prontamente alle modifiche strutturali ed organizzative richieste dall'ordinamento.

2.2 I provvedimenti per il riordinamento della disciplina del trattamento economico del personale in servizio all'estero.

Un segno ulteriore, a conferma di tale assunto, può trarsi dalle vicende relative ai provvedimenti per il riordinamento della disciplina del trattamento economico del personale in servizio all'estero e della normativa per la semplificazione e lo snellimento delle procedure amministrativo-contabili, specie in materia di: a) erogazione e rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le rappresentanze e gli uffici all'estero; b) stipula da parte di detti Uffici all'estero di contratti per la fornitura di beni e servizi e per la gestione dei fondi per la cooperazione allo sviluppo; c) effettuazione di interventi di emergenza

nell'ambito della predetta cooperazione; d) accreditamento di contributi agli enti gestori di iniziative scolastiche all'estero, protrattesi per anni in un'altalena di deleghe legislative scadute e rinnovate.

Quanto al riordino della disciplina del trattamento economico del personale ministeriale in servizio all'estero, già l'art. 3, commi 43 e 44 della legge n. 537 del 1993 collegata alla finanziaria '94 aveva conferito delega al Governo con fissazione dei seguenti principi e criteri direttivi: a) contenimento complessivo della spesa; b) attribuzione dell'indennità di servizio all'estero e degli assegni di sede sulla base degli oneri connessi al servizio all'estero; c) individuazione di criteri per la determinazione del trattamento economico complessivo da commisurarsi in riferimento a vari parametri; d) previsione per il trattamento metropolitano del personale istituzionalmente chiamato a svolgere periodico servizio presso gli uffici all'estero di specifiche indennità collegate alle effettive esigenza di servizio; e) previsione di aggiornate e puntuali procedure di controllo e verifica sull'effettuazione delle spese di rappresentanza.

Tale delega è decaduta per decorrenza dei termini.

Altra delega è stata concessa con l'art. 1, comma 138 della legge n. 662 del 1996. Il termine per l'esercizio della delega, fissato dapprima al 2 maggio 1997, è stato poi prorogato al 28 febbraio 1998 dall'art. 42 della legge n. 449 del 1997.

La delega è stata esercitata con l'emanazione del d.lgs. 27 febbraio 1998, n. 62 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 75 del 31 marzo 1998. Si è così registrato un sensibile ritardo nell'assunzione di decisioni parlamentari finalizzate al contenimento della spesa.

Le nuove disposizioni, che avranno effetto dal 1° gennaio 1999, riordinano la materia dei congedi e dei permessi al personale in servizio all'estero, adottano nuovi criteri per la determinazione dell'indennità di servizio all'estero, che sarà costituita da una indennità base e da maggiorazioni relative ai singoli uffici da fissarsi con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con quello del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sulla base del costo della vita, in particolare del costo degli alloggi e dei servizi, nonché degli oneri connessi con le funzioni esercitate e del cambio. Ulteriori maggiorazioni potranno essere concesse per le sedi in cui esistono situazioni di rischio e di disagio. Per l'attività di rappresentanza viene previsto un apposito assegno, ragguagliato alle diverse posizioni rivestite dal personale applicato presso le rappresentanze diplomatiche, i consolati, gli istituti di cultura, avente natura di contributo forfettario, esente da imposizione fiscale, con obbligo di deposito presso gli uffici di appartenenza della documentazione giustificativa delle spese sostenute o autocertificazione attestante l'ammontare globale di tali spese.

Anche gli aumenti per situazioni di famiglia, le indennità di sistemazione, di richiamo dal servizio all'estero, i contributi spese per abitazione, le provvidenze scolastiche, i rimborsi delle spese di viaggio per congedo o ferie e di trasporto nei casi di trasferimento, delle spese di assicurazione per prestazioni sanitarie ecc. sono stati lievemente riveduti.

Secondo i principi fissati dalla legge di delega, il decreto legislativo disciplina anche il trattamento economico spettante al personale dipendente da enti pubblici non economici in servizio all'estero (ad esempio: l'Istituto per il Commercio Estero) ed al personale docente e non docente in servizio presso le istituzioni scolastiche e culturali italiane all'estero.

L'intento sotteso alla legge di delega era anche quello del contenimento della spesa per trattamenti accessori in favore del personale in servizio all'estero sulla cui entità è stato riferito nelle precedenti relazioni. Ma una verifica in ordine a questo aspetto potrà essere compiuta soltanto a conclusione della gestione 1999.

2.3 La normativa regolamentare per la semplificazione e lo snellimento delle procedure.

Quanto alla normativa regolamentare per la semplificazione e lo snellimento delle procedure amministrativo-contabili, l'art. 1, comma 137, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 aveva autorizzato il Governo ad emanare entro il 30 giugno 1997 uno o più regolamenti diretti a: promuovere lo snellimento delle procedure di amministrazione e gestione dei fondi da parte degli uffici all'estero; riconoscere a tali uffici una controllata autonomia contabile ed amministrativa; garantire in materia contrattuale la compatibilità con gli ordinamenti dei Paesi nei quali il contratto è concluso; prevedere appositi strumenti per sopperire alle esigenze caratterizzate da imprevedibilità ed urgenza.

La predetta autorizzazione rinnovava quella concessa con il d.l. 12 maggio 1995, n. 163, allegato I nn. 42, 43 e 44, convertito dalla legge 11 luglio 1995, n. 273, di analogo contenuto.

Entrambe le deleghe risultano, tuttavia, decadute per decorrenza del termine prescritto dalle leggi citate.

La mancata emanazione delle norme di semplificazione dei procedimenti amministrativo-contabili in parola costituisce, peraltro, un indubbio e grave nocumento per la funzionalità degli uffici all'estero.

Il regolamento predisposto in base all'art. 20, comma 8 ed all'allegato 1, punto 19, della legge 15 marzo 1997, n. 59 ridurrà solo parzialmente le denunciate carenze, in quanto esso ha il limitato scopo di aggiornare il procedimento per l'erogazione e rendicontazione della spesa da parte dei funzionari delegati operanti presso le sedi all'estero.

3. La rappresentazione del bilancio per funzioni-obiettivo.

La mancanza del regolamento di organizzazione di cui al precedente paragrafo 2 non ha impedito per l'esercizio '98 l'attuazione della riforma del bilancio secondo le impostazioni della legge n. 94 del 1997 e del d.lgs. n. 279 del 1997, che prevedono la costruzione del bilancio di previsione e del rendiconto basati su aggregati di spesa (unità previsionali di base) facenti capo ai centri di responsabilità amministrativa e correlati alle funzioni o missioni in cui si articola l'attività del dicastero e si realizza la policy ad esso assegnata.

E' su tale bilancio - definito politico - che interviene l'approvazione del Parlamento.

Sulla base delle predette innovazioni legislative, le quali hanno trovato - come detto - una prima applicazione in sede di bilancio 1998, approvato con legge 27 dicembre 1997, n. 453, non del tutto coerente con la situazione di diritto e di fatto esistente, è stato possibile procedere alla riclassificazione del rendiconto per l'esercizio 1997 secondo le funzioni-obiettivo ed i centri di responsabilità indicate nel prosieguo di questo paragrafo.

Lo schema delle funzioni-obiettivo, per le ragioni esposte nel precedente paragrafo, differisce nettamente da quello elaborato nella relazione al rendiconto '96, nel quale l'attività del dicastero è stata distinta per aree geografiche ed, in parte, per specifiche materie, in relazione al progetto di regolamento di riorganizzazione allora in gestazione.

Per il 1997 lo schema delle funzioni-obiettivo è rapportato ai compiti assegnati alle strutture organizzative in atto, con la permanenza delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e dei Servizi generali presenti in ogni ministero in quanto correlate ad esigenze di carattere generale.

La classificazione per funzioni-obiettivo diverge anche da quella adottata per il bilancio di previsione per il 1998 e basata su 14 funzioni così articolate: indirizzo politico; Cerimoniale della Repubblica; Integrazione europea; Europa occidentale e orientale; Africa e Medio Oriente; Americhe; Asia e Oceania; Politiche multilaterali e globali; Politiche economiche; Italiani all'estero e politiche migratorie; Promozione e cooperazione culturale; Cooperazione allo sviluppo; Servizi generali.

Quanto ai centri di responsabilità amministrativa, si tiene presente la struttura organizzativa risalente al d.P.R. n. 18 del 1967 articolata in direzioni generali con l'aggiunta del Gabinetto e Segreterie particolari e dell'Istituto diplomatico.

Il quadro complessivo delle funzioni-obiettivo di primo e secondo livello risulta ii seguente.

Centro di responsabilità	**Funzioni-obiettivo**	**Microfunzioni**
d.g.1-Gabinetto e segreterie particolari d.g.2-Personale e amministr.ne d.g.6-Affari politici	1. Indirizzo politico-amministr.o	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica 1.2 Attività di cerimoniale diplomatico 1.3 Controllo interno 1.4 Contenzioso diplomatico ed assistenza giuridica nei rapporti internazionali
d.g.2-Personale e amministr.ne d.g.6-Affari politici d.g.7-Affari economici	2. Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali	2.1 Attività diplomatica per il mantenimento della pace e della sicurezza e processo di integrazione europea 2.2 Interventi per la promozione economica e cooperazione scientifica internazionale
d.g.2-Personale e amministr.ne d.g.6-Affari politici d.g.7-Affari economici	3. Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali	3.1 Mantenimento legame transatlantico 3.2 Promozione accordi e relazioni politiche ed economiche 3.3 Sostegno imprese italiane all'estero
d.g.2-Personale e amministr.ne d.g.3-Cooperazione allo sviluppo	4. Cooperazione per i paesi in via di sviluppo	4.1 Emergenze igienico-sanitarie, alimentari e calamità naturali 4.2 Interventi finanziari per la promozione e realizzazione di progetti di sviluppo

		4.3 Acquisizione e gestione risorse umane e strumentali 4.4 Formazione per addetti alla cooperazione
d.g.2-Personale e amministr.ne d.g.4 Relazioni culturali	5. Diffusione della cultura italiana all'estero	5.1 Promozione culturale e coordinamento istituti di cultura 5.2 Scambi culturali 5.3 Politiche culturali multilaterali
d.g.2-Personale e amministrazione d.g.5-Emigrazione e affari sociali	6. Italiani all'estero e politiche migratorie	6.1 Collettività italiane all'estero 6.2 Servizio consolare ai cittadini italiani all'estero 6.3 Accordi e convenzioni
d.g.2-Personale e amministr.ne d.g.8-Istituto diplomatico	7. Servizi generali	7.1 Gestione risorse umane 7.2 Formazione e reclutamento del personale 7.3 Bilancio e gestione amministrativa 7.4 Patrimonio, acquisizione e gestione risorse strumentali 7.5 Risorse informatiche 7.6 Servizi speciali e di supporto

La classificazione per funzioni-obiettivo si completa quest'anno con la rielaborazione del bilancio secondo il SEC95 illustrata nel capitolo di parte generale.

All'interno della funzione dei servizi pubblici generali, l'Amministrazione degli affari esteri si colloca sotto le voci "Rapporti internazionali (1.1.3) e "Aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo (1.2) della "Classification of the functions of Government".

Con riferimento alla prima delle anzidette voci, il Ministero degli affari esteri concorre insieme ai Ministeri del tesoro e del bilancio e programmazione economica alla formazione delle somme destinate al perseguimento della relativa funzione.

Su un totale di impegni per mld. 21.134,4 e di pagamenti per mld. 21.143,8 la quota di pertinenza del Ministero affari esteri è, per entrambi del 5,2%.

Relativamente alla seconda voce, su un complesso di risorse impegnate pari a mld. 654,5 e pagate per mld. 741,2, la parte di pertinenza del predetto Dicastero è pari, rispettivamente, al 87,5% ed al 89,3% (mld. 662,2).

4. Analisi della spesa 1997 per funzioni-obiettivo.

Gli impegni assunti a carico della massa impegnabile, determinata dalla sommatoria degli stanziamenti definitivi di competenza (mld. 2.730,1) e dai residui di stanziamento (mld.

393-4) provenienti dal precedente esercizio, per il perseguimento delle funzioni-obiettivo di primo livello, sono ammontati nel '97 a mld. 2.727,7, così ripartiti:

(in miliardi)

1. Indirizzo politico-amministrativo	82,1
2. Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali	701,2
3. Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali	438,9
4. Cooperazione con i paesi in via di sviluppo	620,2
5. Diffusione della cultura italiana all'estero	284,3
6. Italiani all'estero e politiche migratorie	446,9
7. Servizi generali	154,1
Totale	**2.727,7**

Rispetto alla massa impegnabile, pari a mld. 3.123,5, gli impegni come sopra assunti hanno raggiunto l'aliquota dell'87,33%.

I pagamenti eseguiti, a fronte di una massa spendibile pari a mld. 4.369,7, risultante dalla sommatoria fra residui totali al 1° gennaio 1997 (mld. 1.639,6) e stanziamenti definitivi di competenza (mld. 2.730,1), sono ascesi a mld. 2.665,1, pari al 60,99% delle disponibilità totali.

Va, tuttavia, tenuto presente che le autorizzazioni di cassa sono state fissate complessivamente in mld. 3.102,4 per effetto della compressione esercitata dal Governo sui flussi di cassa, ai fini del contenimento del disavanzo pubblico e nel quadro della manovra economica attuata per il '97. Rispetto a tale aggregato, il rapporto anzidetto, assai più significativo del precedente, si eleva all'85,90%.

La ripartizione dei predetti mld. 2.665,1 di pagamenti per funzioni-obiettivo è la seguente:

(in miliardi)

1. Indirizzo politico-amministrativo	78,8
2. Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali	677,7
3. Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali	399,9
4. Cooperazione con i paesi in via di sviluppo	662,2
5. Diffusione della cultura italiana all'estero	278,7
6. Italiani all'estero e politiche migratorie	430,1
7. Servizi generali	137,7
Totale	**2.665,1**

Sia sul piano degli impegni, che su quello dei pagamenti, la maggiore concentrazione di risorse si riscontra in capo alle funzioni relative alla "programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali" ed alla "cooperazione con i paesi in via di sviluppo". Tuttavia, anche la "programmazione ed il coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali", la "diffusione della cultura italiana all'estero" ed i servizi per gli "italiani all'estero e per le politiche dell'emigrazione" hanno avuto un peso ragguardevole. Infatti, per

tali funzioni gli impegni assunti sono stati pari, rispettivamente, a mld. 438,9 mld. 284,3 e mld. 446,9 mentre, per ciò che attiene ai pagamenti, dette funzioni-obiettivo hanno fatto registrare l'importo, rispettivamente, di mld. 399,9, di mld. 278,7 e di mld. 430,1.

I servizi generali hanno impegnato il bilancio per un totale di impegni pari a mld. 154,1 tra competenza e residui di stanziamento, mentre hanno inciso sui pagamenti totali per mld. 137,7.

5. Analisi della spesa 1997 per centri di responsabilità.

Avuto riguardo ai centri di responsabilità amministrativa cui è attribuita la gestione delle risorse di bilancio, la ripartizione degli impegni e dei pagamenti totali risulta la seguente:

(in miliardi di lire)

	Impegni	%	**Pagamenti**	%
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione con il Ministro	9,9	0,36	10,7	0,40
2. Personale e amministrazione	1.672,3	60,59	1.610,8	60,44
3. Cooperazione allo sviluppo	645,1	23,25	690,2	25,90
4. Relazioni culturali	253,9	9,15	249,1	9,34
5. Emigrazioni e affari sociali	79,3	2,85	79,2	2,98
6. Affari politici	14,7	0,60	8,3	0,31
7. Affari economici	50,7	3,14	15,3	0,57
8. Istituto diplomatico	1,8	0,06	1,5	0,06
	2.727,7	**100,00**	**2.665,1**	**100,00**

Il maggior importo, sia in termini di impegni, sia in termini di pagamenti, si è registrato in capo alla Direzione generale del personale e dell'amministrazione.

Ciò è dovuto al fatto che al predetto centro di responsabilità fanno carico gli oneri di funzionamento di tutti gli Uffici centrali e delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari all'estero, oltre alle spese in conto capitale concernenti opere ed acquisti immobiliari all'estero.

6. L'incrocio tra classificazione economica semplificata, funzioni-obiettivo e centri di responsabilità in termini di cassa.

In base alla classificazione economica semplificata proposta dalla Commissione per la spesa pubblica, i predetti importi complessivi dei pagamenti si suddividono come appresso:

(in miliardi)

- Spese di funzionamento	1.426,1
(di cui spese di personale mld. 1.092,5)	
- Spese per interventi	1.205,2
- Spese per investimenti	33,8
- Altre spese	-
Totale	**2.665,1**

A.) L'incrocio fra detta classificazione economica e le funzioni-obiettivo offre i seguenti risultati:

(in miliardi di lire)

Funzioni-obiettivo.	**funzionamento**	**(di cui spese personale)**	**Intervento**	**Investimento.**	**Altre spese**	**Totale**
1. Indirizzo politico-amministrativo	74,7	26,6	4,1	-	-	78,8
2. Rapporti multilaterali	239,2	210,1	438,5	-	-	677,7
3. Rapporti bilaterali	389,4	345,3	10,5	-	-	399,9
4. Cooperazione allo sviluppo	110,7	30,7	551,5	-	-	662,2
5. Diffusione cultura italiana all'estero	159,9	150,6	117,8	-1,-	-	278,7
6. Italiani all'estero, ecc.	355,7-	283,-	74,4	-	-	430,1
7. Servizi generali	96,4	46,2	8,5	32,8	-	137,7
Totali	1.426,1	1.092,5	1.205,2	33,8	-	2.665,1

B. L'incrocio della classificazione economica semplificata con i centri di responsabilità - sempre in termini di cassa - dà, invece, luogo alle seguenti risultanze:

(in miliardi di lire)

Centri di responsabilità	funzionamento	di cui spese personale	Intervento	Investimento	Altre spese	Totale
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	10,7	1,7	-	-	-	10,
2. Personale ed amministrazione	1.142,8	926,8	435,2	32.8	-	1.610,
3. Cooperazione allo sviluppo	102,2	22,2	588,-	-	-	690,
4. Relazioni culturali	150,5	141,2	97,6	1,-	-	249,
5. Emigrazione e affari sociali	15,5	0.4	63,7	-		79,
6. Affari politici	-	-	8,3	-	-	8,
7. Affari economici	2,9	-	12,4	-		15,
8. Istituto diplomatico	1.5	-	-	-		1,
Totali	1.426.1	1.092,5	1.205,2	33.8		2.665,

a) Per quel che concerne le spese di funzionamento, la maggiore concentrazione si registra nella Direzione generale del personale e dell'amministrazione, la quale ha provveduto alle spese di personale per mld. 926,8, di cui mld. 703,8 riguardanti specificamente il personale in servizio presso gli uffici all'estero, nonché all'acquisto di beni e servizi per mld. 216,- di cui mld. 139,3 per gli uffici periferici.

Le spese sostenute dalla Direzione generale per le relazioni culturali con l'estero per il pagamento delle retribuzioni e degli altri oneri accessori al personale addetto agli istituti di cultura ed alle istituzioni scolastiche sono ammontate a mld. 141,2, mentre quelle sopportate dal centro di responsabilità" Cooperazione allo sviluppo" sono state pari a mld. 22,2.

Le spese di personale comprendono:

- oneri per stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale di ruolo ovunque in servizio, agli addetti al Gabinetto ed alle Segreterie particolari, nonché al Ministro ed ai Sottosegretari di Stato, al personale a contratto assunto dagli Uffici all'estero, al personale locale in servizio presso gli stessi uffici, agli incaricati locali, ai supplenti temporanei ed al personale a contratto presso le istituzioni scolastiche all'estero, al personale a contratto assunto dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo o comandato oppure fuori ruolo per le esigenze della predetta direzione generale.

Le altre spese di funzionamento si riferiscono ad acquisto di stampati, cancelleria, macchine e mobili per ufficio, a spese per locazioni ed oneri accessori, alle spese postelegrafoniche e per servizi elettronici, nonché ad altri beni e servizi diversi.

Per ciò che attiene ai costi di funzionamento sostenuti da alcune Sedi estere, tra cui, ad esempio, le Ambasciate di Bangkok, di Buenos Aires, del Cairo, Tokyo, Vienna, Varsavia, le Rappresentanze permanenti presso le Organizzazioni internazionali di Ginevra, New York, Vienna, la Direzione generale del personale e dell'amministrazione ha fornito un'analisi puntuale in cui si tiene conto dei vari tipi di spese (personale, funzionamento, altre spese) con indicazione dei capitoli cui sono stati imputati.

La parte preponderante delle erogazioni a titolo di interventi viene riferita alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo con i suoi 588 mld. pagati, pari al 48,7% degli

importi complessivamente corrisposti nel '97, seguita dalla Direzione generale del personale e dell'amministrazione, che con l'importo di 435,2 mld. ha assorbito circa il 36% del totale erogato, solo in ragione del fatto che è spettata a tale Direzione generale la gestione dei capitoli di spesa della rubrica 5 "Relazioni politiche internazionali, organismi nazionali ed internazionali".

C) Quanto agli investimenti, la quasi totalità delle somme pagate nel 1997 ha riguardato i capitoli di spesa gestiti dalla Direzione Generale personale e amministrazione aventi ad oggetto lo sviluppo dell'informatizzazione globale del Ministero e delle sedi all'estero e per la realizzazione della rete mondiale visti in applicazione degli accordi di Schengen e dell'anagrafe degli italiani all'estero (mld. 7,8), nonché per l'acquisto e ristrutturazione di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari e ad alloggi per il personale (mld. 25), mentre la Direzione generale per le relazioni culturali con l'estero ha provveduto a spese per l'acquisto di immobili da destinare a sedi degli istituti di cultura e di scuole italiane all'estero per circa mld. 1.

A riguardo delle spese per opere ed acquisti immobiliari, torna opportuno nuovamente segnalare l'utilità dell'unificazione in un unico centro di responsabilità della gestione delle risorse a ciò destinate, anche allo scopo di un maggior coordinamento dell'azione amministrativa in questo settore.

7. La gestione dei residui.

I residui all'inizio dell'anno '97 ammontavano complessivamente a 1.639,6 mld., di cui mld. 1.591,3 riguardanti spese correnti e mld. 48,3 spese in conto capitale. Dei predetti mld. 1.639,6, mld. 393,4 erano residui di stanziamento.

Le somme pagate in conto resti sono ammontate nel '97 a mld. 590,7 (di cui mld. 562,1 per spese correnti e mld. 28.6 per spese in conto capitale). Sono rimasti da pagare al 31.12.1997 in conto residui anni precedenti 247,7 mld., mentre sono andate in economia mld. 801,2, riferibili per mld. 730,8 alla cooperazione allo sviluppo.

I residui di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza sono ammontati a mld. 514,8.

Sommando al totale dei residui rimasti da pagare al 31.12.1997, di pertinenza di precedenti esercizi (mld. 247,7), quelli di nuova formazione, si ha una consistenza finale al termine dell'esercizio, pari a mld. 762,5 che è indicativa di gravi carenze nella programmazione della spesa.

L'indice di smaltimento dei residui è stato nel 1997 pari al 27,75%. La riduzione più consistente degli stessi è, tuttavia, dovuta alle economie realizzate. Per una compiuta valutazione di tali economie occorrerebbe poter disporre degli elementi atti a stabilire quanta parte dei residui è stata eliminata perché non più corrispondente ad obbligazioni giuridiche ancora esistenti, quanta parte è stata colpita da perenzione amministrativa, per cui potrà essere reinscritta in bilancio successivamente, e quanta parte, invece, è' stata cancellata per aggiornamenti valutativi in ordine a programmi o singoli interventi di spesa.

A tal proposito va rammentato che l'art. 8, comma 2 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30 ha previsto il blocco parziale degli impegni delle spese non vincolate, nel senso che la loro assunzione è stata consentita nel limite del dieci per cento dello stanziamento per ciascun bimestre, così che, alla fine dell'esercizio, l'importo complessivo di tali impegni non poteva superare il 60 per cento, salvo espressa deroga autorizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro del tesoro. In base alla circolare 9 gennaio 1997, n. 2 del Ministero del tesoro la disposizione di cui trattasi va riferita "anche ai residui di stanziamento eventualmente esistenti sui capitoli interessati,

considerato che tali residui sono conservati in bilancio in attesa del relativo impegno formale". Il blocco parziale degli impegni a carico dei capitoli non riguardanti spese relative a stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse o aventi natura obbligatoria, competenze accessorie, spese di funzionamento dei servizi istituzionali delle amministrazioni, trasferimenti connessi al funzionamento di enti decentrati, alle spese derivanti da accordi ed impegni internazionali ha comportato a carico di taluni capitoli concernenti trasferimenti e spese in conto capitale l'invio in economia delle somme non impegnabili per effetto della suddetta disposizione.

Deve ancora soggiungersi che, in attuazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 16 gennaio 1998, è stato necessario procedere ad una verifica dello stato di attuazione degli investimenti ai fini della conservabilità in bilancio, come residui, delle somme stanziate nell'esercizio 1997 per spese in conto capitale e delle spese correnti a queste assimilate in base a particolari disposizioni di legge, non impegnate alla fine dell'esercizio nonché dei residui di stanziamento al 1° gennaio 1997 rimasti non impegnati alla fine dell'esercizio, con l'obiettivo di limitare i residui al 40% delle somme astrattamente conservabili, salvo deroghe da autorizzarsi dal Consiglio dei Ministri, in relazione a programmi di particolare rilievo o importanza ritenuti indispensabili per il perseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione.

Le somme conservate sono state determinate in complessivi mld. 254,8 su un totale astrattamente conservabile pari a mld. 258,1. Le somme eliminate sono state, pertanto, pari a mld. 3,2. Di tali eliminazioni si è ovviamente tenuto conto in sede di adozione dei decreti di accertamento dei residui.

Sul piano della gestione del bilancio di cassa si sottolinea che, a fronte di autorizzazioni per mld. 3.102,4, i pagamenti complessivi sono ascesi a mld. 2.665,1, il che ha consentito economie per complessivi mld. 437,3

8. Aspetti organizzativi.

8.1 Le risorse umane.

Per il perseguimento della politica estera il Ministero ha potuto servirsi di risorse di personale giudicate dall'Amministrazione "manifestamente insufficienti a coprire tutti i posti di responsabilità e di collaborazione"[2]; il che impedirebbe una piena realizzazione degli scopi in cui la politica estera si sostanzia, consistente nello sviluppo, nella prosperità, nella pace e sicurezza del Paese, nella tutela dei diritti e degli interessi dello Stato, delle comunità e dei singoli cittadini italiani all'estero, nel sostegno della nostra imprenditoria, nella valorizzazione del messaggio culturale italiano, nell'aiuto ai Paesi più poveri ed in via di sviluppo.

Il personale di ruolo in servizio, alla data del 31 dicembre 1997, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, risultava così costituito e distribuito tra sede centrale e sedi all'estero[3]:

[2] Il Ministero degli Affari esteri al servizio dell'Italia nel mondo, pag 23.

[3] La situazione del personale di ruolo in servizio al 31.12.1997 diverge dalla stima rappresentata nella nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Dicastero per l'esercizio 1998 che è di 5.038 unità, dal dato della Ragioneria generale dello Stato, che, riferito al 31.12.1995, è di 4.022 unità e da quello della Funzione pubblica, al 30 aprile 1997, che scende a 3.926 unità, come evidenziato nella relazione al Parlamento sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996 prevista dall'art. 65 del decreto legislativo n. 29/1993[5].

	Ministero	Sedi all'estero	Totale
Diplomatici	384	520	904
Dirigenti	15	9	24
Amministrativi (q.f.)	1.562	2,154	3.716
totale	1.961	2.683	4.644

Il personale assunto a contratto secondo la legge italiana o le leggi locali, soltanto presso gli uffici all'estero era, alla predetta data, di 1.704 unità (al termine del 1996: 1.586 unità). Il contingente del personale da assumere a contratto presso detti Uffici, fissato in 1.667 unità, ai sensi dell'art. 152 del d.P.R. n. 18 del 1967, più volte modificato, è stato aumentato di 160 unità dall'art. 1, comma 133 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 collegata alla finanziaria 1997. Le relative assunzioni possono essere effettuate in ragione di 80 unità in ciascuna degli anni 1998 e 1999.

Dei dirigenti e funzionari della ex carriera direttiva in servizio all'estero, 7 risultavano incaricati della direzione di consolati in base all'art. 114 del menzionato d.P.R. n. 18 del 1967. L'attribuzione di tali incarichi ha carattere eccezionale, poiché l'esercizio delle funzioni consolari rientra nei compiti propri degli appartenenti alla carriera diplomatica.

Secondo quanto risulta dalla tabella I/B riportata a pag. 9 della citata pubblicazione ufficiale "Il Ministero degli affari esteri al servizio dell'Italia nel mondo", i dati relativi alle risorse umane disponibili nel 1997 vanno integrati di 103 esperti assunti con contratto di diritto privato a termine e di 134 comandati o collocati fuori ruolo da altre Amministrazioni per le esigenze della cooperazione allo sviluppo, nonché di altri 256 comandati per l'area culturale, nonché di 68 esperti tratti dal personale dello Stato o di altri enti pubblici o nominati tra estranei alla pubblica amministrazione per lo svolgimento di incarichi presso le rappresentanze diplomatiche, le rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali e gli uffici consolari richiedenti particolare competenza tecnica ed ai quali non possa sopperirsi con personale della carriera diplomatica Il numero di tali esperti è stabilito dall'art. 1, comma 136, della menzionata legge n. 662 del 1996 in 78 unità, di cui 37 da nominare presso le rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali.

Per converso, vanno sottratti i dipendenti comandati o collocati fuori ruolo presso altre amministrazioni (complessivamente 101 unità).

Nel 1997 si sono avute n. 29 assunzioni di volontari diplomatici, vincitori di concorso. Le assunzioni dei diplomatici non rientrano, infatti, nel blocco generale delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni.

Per quel che concerne il personale amministrativo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 14 ottobre 1996, pubblicato nel supplemento ordinario n. 18 alla G.U. n. 23 del 29 gennaio 1997, sono state rideterminate, previo accertamento dei carichi di lavoro, le relative dotazioni organiche.

Complessivamente, il numero di tale personale, escluso quello dell'area della promozione culturale per il quale è prevista una distinta dotazione organica (n. 13 dirigenti e n. 250 q.f.), è stato rideterminato in 4.547 unità, di cui 30 dirigenti e 4.517 q.f.

E' da segnalare che l'art. 1, comma 134 della ripetuta legge n. 662 del 1996 prevede che nel triennio 1997-1999 gli impiegati di cittadinanza italiana assunti con contratto a tempo indeterminato presso gli uffici all'estero, possano essere immessi in ruolo, a seguito di concorso per titoli ed esami, nel numero massimo di cinquanta unità per ciascun anno. Le modalità per lo svolgimento di detti concorsi sono state stabilite con d.m. 8 ottobre 1997 pubblicato nella G.U. n. 252 del 28 ottobre '97.

I vincitori di concorso sono destinati, quale sede di prima destinazione, a prestare servizio presso l'Amministrazione centrale per un periodo minimo di due anni.

Se la rilevazione della distribuzione delle risorse umane tra le diverse strutture centrali e le sedi all'estero in cui si articola il complesso organigramma del Ministero è indispensabile per una corretta gestione delle forze di lavoro disponibili, ancor più indispensabile si appalesa la cognizione del personale applicato a ciascuna linea o settore di attività, dell'entità delle prestazioni ad essi dedicate, del costo imputabile a ciascuna funzione-obiettivo, del rapporto costi/prodotti o costi/benefici e di ogni altro elemento necessario alla tenuta di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centro di costo e su valutazioni dei risultati conseguiti attraverso l'impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione dei vari livelli di responsabilità dirigenziale e nell'ambito di singoli obiettivi e programmi.

Ciò implica un radicale cambiamento della cultura dell'amministrazione, la razionalizzazione e modernizzazione delle strutture e la formazione e riqualificazione del personale nell'impiego delle tecnologie informatiche, le quali debbono costituire, come rilevato dal Ministro nella citata audizione al Senato, obiettivi primari e di urgente attuazione.

Soltanto un efficace e coerente processo di informatizzazione e di collegamento telematico di tutte le strutture sarà, infatti, in grado di assicurare una efficace ed economica gestione delle risorse.

La carenza di rilevazioni certe e sistematiche in materia di costi (e di rendimenti) fa sì che le imputazioni alle diverse funzioni-obiettivo delle spese, specie di funzionamento, che l'Amministrazione annualmente compie, si rivelino più che altro frutto di stime, talvolta arbitrarie. Ed, invece, la costruzione del bilancio per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità impone l'esatta determinazione e misurazione degli impieghi delle risorse cui dovrà corrispondere la determinazione e misurazione dei risultati con esse conseguiti.

Invero, ma questo è un problema di portata generale, occorre attivare un ciclo virtuoso tra efficienza dell'organizzazione amministrativa, efficacia dell'azione ed uso economico del fattore lavoro per una migliore, più efficiente ed economica combinazione delle risorse disponibili, a fronte degli obiettivi da perseguire[4].

Sotto altra angolazione deve osservarsi, poi, che tale carenza impedisce l'assolvimento di uno dei compiti principali che le leggi assegnano al Servizio di controllo interno in tema di verifica, mediante valutazioni comparative, del grado di realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse e del buon andamento dell'azione amministrativa, privando la Corte di un canale di informazioni decisivo ai fini del controllo ch'essa è tenuta ad eseguire ai sensi della legge n. 20 del 1994 e del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni ed integrazioni.

8.2 Le direttive ministeriali ed i programmi.

Uno dei parametri fondamentali ai fini di motivati giudizi e ponderate valutazioni sulla efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa dovrebbe essere costituito dalla possibilità di un positivo confronto tra i programmi fissati nelle direttive emanate dal Ministro e i concreti risultati realizzati attraverso l'attività svolta in attuazione delle linee programmatiche stabilite dal vertice di direzione politica.

Al riguardo, il 27 febbraio 1997 il Ministro ha inviato ai direttori generali, al direttore dell'Istituto diplomatico ed ai capi del Cerimoniale della Repubblica e del Servizio stampa e informazioni, una lettera contenente l'indicazione dei principali obiettivi da perseguire

[4] Relazione sul costo del lavoro citata pag. 93.

nell'esercizio predetto senza, peraltro, la contestuale assegnazione delle risorse prevista dall'art. 14, comma 1 lett. b) del d.lgs. n. 29.

Tali direttive possono essere così sintetizzate:

Direzione generale del personale e dell'amministrazione:

- riorganizzazione del Dicastero sulla base dei progetti già predisposti e definizione delle misure amministrative ed organizzative necessarie per consentirne l'applicazione concreta, tendendo all'accorpamento delle fasi dell'impegno e del pagamento in unici centri di imputazione di responsabilità;
- verifica della rispondenza dell'organico della carriera diplomatica alle esigenze del servizio, prevedendo misure di riequilibrio del personale in servizio nelle direzioni generali:
- predisposizione di adeguate proposte in materia di potenziamento della dotazione organica della carriera dirigenziale amministrativa;
- conclusione della rilevazione dei carichi di lavoro per il personale appartenente alle qualifiche funzionali ed attuazione dei meccanismi previsti dal provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997 per gli scalamenti verticali e l'immissione nei ruoli dei contrattisti, a seguito dei quali ricercare meccanismi per la copertura dei posti vacanti;
- razionale revisione degli organici della rete all'estero, perfezionamento del sistema di pubblicità dei posti disponibili ed attuazione delle deleghe in materia di normativa sul personale a contratto e di trattamento economico del personale in servizio, secondo le linee e nei termini stabiliti dal collegato alla legge finanziaria per il 1997;
- sostegno delle candidature italiane presso gli organismi internazionali;
- attuazione dei necessari interventi di manutenzione e ristrutturazione degli immobili all'estero e del Palazzo della Farnesina;
- controllo e monitoraggio sul funzionamento dei servizi sociali;
- aggiornamento tecnologico del Centro cifra e telecomunicazioni e completamento delle iniziative avviate dal Centro per l'informatica (progetto rete mondiale visti e progetto anagrafe consolare) e delle procedure amministrative non ancora informatizzate;
- potenziamento del Servizio storico e documentazione e dell'attività dell'Ispettorato per il monitoraggio dell'attività degli Uffici all'estero e delle istituzioni ed organismi che beneficiano di finanziamenti e contributi da parte del Ministero per attività economiche, sociali e culturali;
- attribuzione ai titolari dei centri di spesa della responsabilità dell'intera gestione dei capitoli loro assegnati, con idonea redistribuzione delle risorse umane e tecniche.

Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo:

- prosecuzione, secondo indirizzi approvati dal CIPE nel giugno 1995, dell'aiuto pubblico allo sviluppo come fattore di pacificazione e stabilizzazione politica in Bosnia, Albania, Medio Oriente, Corno d'Africa ed Africa australe, per interventi umanitari ed in appoggio alle riforme economiche ed al rafforzamento delle economie di mercato nei Paesi in via di sviluppo;
- predisposizione di un disegno di legge di riforma delle strutture della Cooperazione che assicuri, fra l'altro, un aggiornamento degli strumenti operativi e la riorganizzazione della gestione e dei controlli;
- prioritario indirizzo degli interventi da attuarsi nel '97 nell'area mediterranea e nell'Africa sub-sahariana, nonché in Bosnia, privilegiando tra i settori di maggiore impegno lo sviluppo dell'imprenditoria privata, la lotta alla povertà, la promozione dello sviluppo umano;

- impiego in maniera integrata dei vari strumenti di intervento e ricerca di forme di integrazione con gli altri paesi donatori e con gli organismi multilaterali;
- prosecuzione della collaborazione con le Organizzazioni non governative.

Direzione generale per le relazioni culturali:

- avviamento di raccordi telematici con gli istituti di cultura;
- intensificazione della collaborazione con le istituzioni ed i soggetti pubblici e privati che in Italia operano nell'area della produzione, conservazione e diffusione della cultura e della lingua italiana, rafforzando in particolare i meccanismi di raccordo e di coordinamento con le amministrazioni statali, le Regioni e gli Enti locali;
- razionalizzazione della rete istituzionale all'estero impegnata nei versanti educativo, culturale, di diffusione della lingua italiana e di collaborazione scientifica, creando le condizioni per una base uniforme di servizi da parte degli istituti di cultura;
- attuazione da parte delle istituzioni scolastiche italiane e straniere all'estero di interventi rivolti prevalentemente alla realizzazione di modelli scolastici biculturali, adattabili alle esigenze dei Paesi di accoglimento;
- garanzia di un equilibrato rapporto tra personale docente e direttivo di ruolo ed a contratto;
- intensificazione degli accordi culturali con l'estero e della presenza italiana nelle manifestazioni culturali nel mondo.

Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali:

- predisposizione degli interventi necessari per assicurare un ordinato e corretto svolgimento delle elezioni per il rinnovo degli organismi rappresentativi degli italiani all'estero;
- maggiore qualificazione della spesa per l'assistenza e tutela della sicurezza dei connazionali all'estero;
- pieno inserimento della lingua e cultura italiana nei sistemi educativi dei Paesi di accoglienza delle comunità italiane.
- promozione di strategie per il potenziamento dell'informazione,

Direzione generale degli affari politici:

La direttiva fissa le linee orientative da seguire nei diversi settori di competenza:

Unione Europea, NATO, OSCE, Disarmo, Nazioni Unite, G7, Ex Jugoslavia, Mediterraneo e Medio Oriente, Europa centro-orientale e Russia, Asia, America Latina, Africa, terrorismo, droga e criminalità organizzata, tenendo conto, peraltro, del grado di imprevedibilità che caratterizza l'evoluzione dello scenario internazionale sotto il profilo politico.

Direzione generale degli affari economici:

La direttiva contiene indicazioni di carattere generale per quanto attiene al negoziato sull'Unione economica e monetaria europea, ai lavori della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, le relazioni economiche esterne all'U.E., la Cooperazione economica multilaterale nelle sedi dei vari organismi internazionali.

Inoltre stabilisce, quale obiettivo prioritario, una strategia di sostegno delle imprese italiane operanti nelle diverse aree in cui la presenza e l'attività di tali imprese potrà risultare più proficua.

Istituto Diplomatico:

Gli obiettivi prioritari per l'azione complessiva dell'Istituto sono stati così fissati:

- orientamento alla carriera diplomatica attraverso la diffusione di informazioni e la valorizzazione dei poli formativi decentrati;

- formazione integrativa dei funzionari vincitori di concorso, sviluppo e approfondimento di specifiche competenze di tipo manageriale, formazione funzionale e per il perfezionamento di specifici ruoli professionali.

Nei confronti degli Uffici di diretta collaborazione con l'opera del Ministro, segnatamente del Cerimoniale della Repubblica e del Servizio stampa ed informazioni, le direttive impartite concernono, rispettivamente, il coordinamento dell'attività volta all'organizzazione delle visite delle principali autorità italiane all'estero e di personalità estere in Italia ed i criteri per la diffusione delle informazioni all'interno del Ministero, alle sedi all'estero e verso l'esterno.

In merito, si osserva che le anzidette direttive contengono delle indicazioni di massima in ordine agli indirizzi di politica estera e dell'amministrazione, senza, tuttavia, l'individuazione e prescrizione di specifici programmi d'azione amministrativa fra quelli proposti dalla dirigenza generale, da realizzare nel corso dell'anno, sia pure per fasi, qualora trattisi di programmi pluriennali, con specificazione dei mezzi attribuiti a ciascun centro di responsabilità per il perseguimento dei singoli obiettivi approvati.

Le direttive debbono, invece, costituire, a giudizio della Corte, momento essenziale della pianificazione strategica e settoriale, in cui obiettivi e priorità dell'azione amministrativa, insieme a quantità e qualità dei risultati attesi, vanno puntualmente precisati, perché con essi devono confrontarsi i concreti esiti dell'attività gestionale ed amministrativa attribuita alla responsabilità della dirigenza.

Senza programmazione, infatti, non può esserci verifica dei risultati e separazione tra poteri dell'organo di Governo - cui spetta la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e la verifica della rispondenza dei risultati della gestione - e compiti della dirigenza cui compete la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione degli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, mediante l'esercizio di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo dell'avanzamento dei programmi (artt. 13 e 14 del d.lgs. 29 del 1993).

Circa la realizzazione delle direttive impartite dal Ministro, la Corte ha chiesto ai singoli Centri di responsabilità di riferire gli elementi di competenza.

Dalle risposte pervenute può trarsi la conclusione che le attività poste in essere nel '97 dalle varie Direzioni generali rappresentino, più che l'attuazione di concreti, specifici programmi, piuttosto la sintesi delle attività :istituzionali attuate nel quadro delle ordinarie competenze attribuite dalla legge alle medesime direzioni generali.

8.3 Il Servizio di controllo interno.

Il Collegio direttivo del predetto Servizio ha provveduto a redigere relazioni trimestrali e riepiloghi semestrali ed annuali dell'attività svolta.

Da tali relazioni emerge che l'operatività del Servizio è stata fortemente condizionata dall'esiguità dell'organico di supporto (dapprima due qualifiche funzionali - nessuna delle quali in possesso di qualificazione nel campo dei sistemi informatici - e successivamente cinque unità, a fronte di un organico - tipo previsto dalla legge n. 271 del 1995 di 6 dirigenti e fino ad un massimo di 18 qualifiche funzionali) e che le attività concretamente avviate, ma che richiederanno per la loro conclusione tempi lunghi e adeguato impegno da parte delle strutture ministeriali, riguardano la mappatura delle risorse informatiche ai fini del controllo di gestione,

il rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, previa informatizzazione delle scadenze e delle verifiche, la gestione della mobilità delle risorse umane (trasferimenti, missioni ed impiego economico delle stesse), monitoraggio e valutazione del Fondo per il miglioramento della produttività collettiva e individuale, rilevazione delle attività ai fini della identificazione delle funzioni-obiettivo, verifica del rispetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 28 febbraio e 11 aprile 1997 sull'uso economico delle autovetture di servizio, ricognizione delle attività di gestione degli Istituti di cultura e delle Unità tecniche locali, rilevazione dei servizi resi dal Centro per l'informatica, verifica dei criteri per la valutazione del personale contrattualizzato della qualifica dirigenziale ai sensi dell'art. 23 del C.C.N.L. relativo.

La Corte ritiene che, al fine di consentire al Servizio l'espletamento dei rilevanti compiti istituzionali ad esso commessi dal d.lgs. n. 29 del 1993, dalla legge n. 59 del 1997, dal d.lgs. n. 279 del 1997 e da altre disposizioni normative, assumano carattere di necessità ed urgenza i provvedimenti atti ad eliminare le carenze lamentate, segnalando che l'ipofunzionamento del Servizio di controllo interno priva l'organo di direzione politica e la stessa Corte dei conti di una serie di elementi essenziali ai fini della valutazione dei costi e dei rendimenti dell'azione amministrativa, del grado di realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse, dell'imparzialità e del buon andamento dell'Amministrazione che sono funzione indeclinabile per l'esercizio dei poteri ad essi intestati.

8.4 L'Ufficio relazioni con il pubblico.

Detto Ufficio, com'è noto, è stato istituito nel maggio 1995 con decreto del Ministro. Ad esso è preposto un Consigliere d'Ambasciata.

Al riguardo la Corte dei conti ha rilevato nella sua relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996, che il suddetto decreto non è stato preceduto dall'approvazione del regolamento previsto dagli artt. 6 e 31 del d.lgs. n. 29 del 1993. Il Ministero ha comunicato all'Ufficio di controllo, in risposta a detto rilievo, che il regolamento previsto dalle disposizioni di legge citate è ancora in fase di elaborazione, (nonostante il tempo trascorso dalla notifica del predetto rilievo) e che, in attesa della regolarizzazione formale della sua istituzione, l'Ufficio in argomento ha di fatto funzionato nel '97 svolgendo un'ampia gamma di interventi.

8.5 Il Centro per l'informatica.

Istituito nel 1985 e posto alle dirette dipendenze del Segretariato generale del Ministero, esso ha il compito di realizzare, gestire e coordinare gli interventi per dotare l'Amministrazione centrale, le Rappresentanze diplomatiche e gli Uffici consolari delle strutture informatiche per l'assolvimento dei compiti istituzionali.

Risulta che, nel corso del 1997, è stato realizzato il collegamento interno in rete degli uffici della Farnesina, sulla base di un progetto elaborato dal Dipartimento di ingegneria elettronica dell'Università di Roma, che consente lo scambio di messaggi e documenti per posta elettronica e l'accesso a banche dati comuni. E' stato, altresì, realizzato, con la collaborazione dell'ENEA il collegamento INTERNET del Ministero e degli Uffici all'estero, il che permette l'accesso ai dati disponibili sulla rete internazionale.

Il Centro ha, inoltre, completato la realizzazione della "rete mondiale visti" per dare piena attuazione alla legge 30 novembre 1993, n. 388 che ha ratificato gli accordi conclusi a Schengen tra i Paesi dell'Unione europea per garantire la libera circolazione delle persone attraverso il collegamento con un sistema informatico integrato, tra le Rappresentanze

diplomatiche e gli Uffici consolari ed il Ministero dell'Interno, a sua volta collegato al sistema di interrogazioni centrale europeo di Strasburgo.

Il Centro, infine, ha proceduto al completamento dell'anagrafe degli italiani all'estero in base alle operazioni di censimento degli Uffici all'estero ed avviato la procedura informatizzata per la riscossione dei diritti consolari mediante stampa automatica sugli atti dei dati relativi alla riscossione sulla quale si sono pronunciate favorevolmente le Sezioni riunite di questa Corte nella seduta del 26 novembre 1997.

8.6 I contratti.

Nel corso del 1997 la Corte dei conti ha esaminato 40 decreti di approvazione di altrettanti contratti, dei quali 22 soggetti al controllo preventivo, ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e 18 soggetti al controllo successivo, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 in quanto riguardanti la fornitura di sistemi informativi automatizzati.

Rientrano nel primo gruppo i contratti conclusi: 1) per oneri aggiuntivi al contratto principale per lavori inerenti alla costruzione della nuova sede dell'Ambasciata d'Italia a Washington, 2) per l'acquisto dell'immobile da destinare a sede dell'Ambasciata d'Italia a Sarajevo; 3) il completamento del progetto "rete mondiale visti" e per il potenziamento dell'anagrafe degli italiani all'estero; 4) per la realizzazione della circolazione telematica dei telegrammi diplomatici. I rilievi formulati al riguardo sono stati sei, tutti accolti dall'Amministrazione, che si è ad essi uniformata, consentendo l'ammissione al visto dei relativi provvedimenti.

I contratti del secondo gruppo sono stati conclusi dal Centro per l'informatica nell'ambito della realizzazione della "rete mondiale visti" e del collegamento in rete degli Uffici centrali del ministero.

8.7 La ratifica dei trattati internazionali.

Anche nel 1997 sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale numerosi accordi internazionali non ratificati con legge.

L'omessa ratifica legislativa è ancora una volta motivata dal Ministero degli affari esteri col fatto che i predetti trattati non rientrano in alcuna delle categorie elencate tassativamente dall'art. 80 della Costituzione (accordi di natura politica; arbitrati; regolamenti giudiziari; variazioni di territorio; oneri per le finanze dello Stato; modificazioni di leggi) poichè trattasi di accordi di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, di consolidamento del debito con l'estero, di cooperazione economica comportanti aperture di credito all'esportazione, di cooperazione scientifica e culturale.

In relazione alle osservazioni contenute in precedenti relazioni della Corte al Parlamento che hanno richiamato l'attenzione del Ministero sulla possibilità che da questi tipi di accordo possano derivare, in corso d'attuazione, oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato che porrebbero problemi di copertura delle relative spese, il Ministero degli affari esteri ha assicurato di avere assoggettato tutti gli accordi internazionali alla procedura di cui alla sua circolare n. 5 del 19 aprile 1995 che fa obbligo alla Direzione generale competente di quantificare gli eventuali oneri finanziari derivanti dall'applicazione di singoli trattati, di verificarne la copertura nei capitoli di bilancio pertinenti e di trasmettere al Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi una formale attestazione sulla verifica effettuata con impegno a procedere alla ratifica legislativa nell'ipotesi che l'accordo comporti oneri aggiuntivi anche futuri.

8.8 La situazione dei rendiconti amministrativi.

Alla data del 31 dicembre 1997 erano in attesa di rendicontazione le seguenti somme riferite agli accreditamenti effettuati dal 1994 in poi.

(in milioni di lire)

Esercizio	Accreditamenti	Somme non rendicontate
1994	268.174,9	8.917,7
1995	272.719,8	8.641,1
1996	230.441,2	11.041,8
1997	241.182,7	dato non disponibile

La percentuale degli importi rendicontati, rispetto agli accreditamenti, è stata per il 1994 pari al 96,67% per il 1995 pari al 96,83% e per il 1996 pari al 95,21%.

I funzionari delegati che non hanno presentato i rendiconti amministrativi entro il termine prescritto sono stati formalmente messi in mora dalla Corte.

I provvedimenti notificati sono stati complessivamente n. 1.187. L'iniziativa ha avuto l'effetto di ridurre il numero degli inadempienti.

La varie fattispecie sono in corso d'esame al fine di proporre alla Sezione del controllo l'adozione dei provvedimenti previsti dall'art. 9, comma 8, del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367.

A decorrere dal 1° novembre 1995, data di entrata in vigore di quest'ultimo provvedimento, il controllo della Corte è limitato alla verifica della tempestiva presentazione del rendiconto, attraverso i riscontri dei frontespizi, tranne i casi in cui la Sezione del controllo deliberi d'includere determinati rendiconti nei programmi annuali di verifica.

9. La Cooperazione allo sviluppo.

9.1 Considerazioni generali.

Il drastico taglio apportato, a partire dagli anni '90, agli stanziamenti di bilancio della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha comportato che alla stessa faccia ora capo solo una componente minoritaria dell'aiuto italiano allo sviluppo.

I ben più cospicui stanziamenti destinati a finanziare la partecipazione al capitale di banche e fondi di sviluppo ed alle operazioni di ristrutturazione del debito dei Paesi in via di sviluppo ed anche il contributo italiano ai programmi comunitari di aiuto gravano, infatti, su capitoli di bilancio del Ministero del Tesoro.

Dei 2.700 miliardi di stanziamenti complessivi per l'aiuto pubblico allo sviluppo nel '97 - pari allo 0.16% del PIL - la quota del MAE è di mld. 572.

Anche le disponibilità esistenti sul Fondo rotativo e quelle provenienti dai rientri, che, secondo stime della direzione generale, dovrebbero nel triennio 1997-99 attestarsi sui 2.600 miliardi, non sono allocate nel bilancio del MAE.

L'analisi dei dati di consuntivo, nella loro sostanziale coerenza e continuità con quelli degli esercizi 1996 e 1995, anno quest'ultimo, di partenza del nuovo modulo di gestione dei fondi della cooperazione MAE fatti rientrare in bilancio in base alla legge 23 dicembre 1993 n. 559 (art. 4), oltre ad evidenziare la riduzione in termini finanziari del peso della DGCS nella gestione delle risorse destinate alla cooperazione, ha confermato i limiti della capacità di spesa della stessa; ne costituiscono prova l'insoddisfacente tasso di utilizzazione dei fondi di bilancio, pur nelle attuali contenute dimensioni, e l'entità delle somme non impegnate e di quelle accertate a fine esercizio come economie.

La Corte individua le cause della crisi di funzionalità della struttura nelle vecchie carenze organizzative, segnatamente della componente tecnico-operativa; carenze alle quali non si è ovviato anche a causa del preannuncio di una radicale riforma, rivelatasi non di immediata attuazione, con l'effetto di provocare una ulteriore decelerazione funzionale della struttura di intervento.

E' da auspicare che nei tempi più rapidi possibili la riforma, concretamente avviata con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri nella seduta del 19 dicembre 1997 di un apposito disegno di legge, possa essere varata e che comunque si addivenga sollecitamente al superamento dall'attuale stato di incertezza.

9.2 Programmazione.

L'Amministrazione, in ragione delle difficoltà incontrate nel processo di adeguamento dell'assetto strutturale ai principi del d.lgs. n. 29 del 1993 , continua ad applicare la normativa di base contenuta nella legge fondamentale della cooperazione n. 49 del 26 febbraio 1987, la quale, tuttavia, all'art. 9 assegnerebbe al Comitato direzionale istituito presso il Ministero degli affari esteri il compito sia di definire le direttive per l'attuazione degli indirizzi generali della cooperazione allo sviluppo di competenza del CIPE (art. 3, comma 2 della legge n. 49 del 1987), sia di deliberare la programmazione annuale delle attività da realizzare.

Attualmente le direttive sono impartite dal Ministro, mentre la programmazione annuale delle risorse stanziate dalla legge finanziaria dell'anno di competenza viene deliberata dal Comitato direzionale - presieduto dal Ministro degli Esteri o dal Sottosegretario e composto dai Direttori generali del MAE, dal Segretario generale per la programmazione economica, dal Direttore generale del Tesoro, da quello delle valute del Ministero del commercio estero e del Mediocredito centrale - sulla base delle proposte avanzate dalla Direzione generale, che "tiene conto" delle direttive impartite dal Ministro degli esteri.

Nella pratica, si è constatato che un programma puntuale delle attività e delle iniziative da realizzare nel corso dell'anno non viene definito e che la programmazione deliberata, pur nella ricchezza dei dati e completezza degli scenari operativi che la connotano, manca, per stessa ammissione dell'Amministrazione, di quei contenuti di effettività che costituiscono la condizione indeclinabile per il pieno esplicarsi del principio di separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo ed attività di gestione; quest'ultima potendosi correttamente espletare, nella piena autonomia dei poteri amministrativi e di spesa assegnati alla dirigenza, solo in presenza di articolazioni programmatiche formulate in modo tale da consentire alla stessa nel corso dell'anno di poter concretamente operare ed agli organismi di controllo di effettuare quelle verifiche di congruità delle attività poste in essere avendo riguardo agli obiettivi ed agli interventi programmati.

In tale contesto, la programmazione per il 1997, approvata dal Comitato direzionale solo in data 27 febbraio 1997, elenca le attività da svolgere secondo le indicazioni di massima del documento predisposto dalla DGCS.

Le ragioni giustificative della difficoltà di definire un piano annuale di interventi, in particolare per quelli a dono, sono in parte ricollegabili alla specificità delle iniziative di cooperazione ed in larga misura alla assenza di professionalità in grado di predisporre progetti da mettere a gara, come posto in rilievo nella Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1996.

Sotto il primo profilo, un elemento di rigidità deriverebbe, ad avviso della DGCS, dalle procedure di gestione del bilancio ordinario che mal si concilierebbero con le specifiche esigenze dell'attività di cooperazione di inserire il piano di aiuti in appositi accordi da stipulare

con i Paesi beneficiari; accordi i quali presentano quasi sempre notevoli difficoltà nella quantificazione degli impegni da assumere.

La durata, poi, degli accordi stessi non sempre è esattamente definibile.

Ora, se astrattamente può riconoscersi la esigenza di assicurare una certa flessibilità al bilancio della cooperazione, in ragione delle connotazioni peculiari del settore, quello che non sembra ammissibile è il metodo praticato nel passato, di assumere obbligazioni comportanti a più o meno breve scadenza, impegni di spesa, al di fuori di un preciso quadro di compatibilità finanziarie che ne assicurino nel tempo il finanziamento.

Sotto tale aspetto si rafforza la necessità di rendere centrale il ruolo della programmazione - anche nella prospettiva del disegno di riforma che prevede la istituzione di una Agenzia per lo sviluppo cui è demandata l'attuazione delle attività di aiuto pubblico allo sviluppo rientranti nel programma annuale definito dal Ministero degli esteri (artt. 5, lett. b ed 8 del disegno di legge citato - come strumento indispensabile per accrescere, nella limitatezza delle risorse disponibili, sia la efficacia dell'azione di sostegno, da coordinare con le iniziative facenti capo a soggetti non governativi (art. 3 disegno di legge), sia per rendere effettivi la valutazione ed il controllo dei programmi e progetti finanziati con le risorse dell'APS.

9.3 Analisi finanziaria della gestione.

I dati del consuntivo '97 evidenziano previsioni definitive di competenza per mld. 565,4, in ulteriore calo rispetto a quelle del 1996 (mld. 615), così ripartite tra le varie categorie di spesa: mld. 25,5 per il personale in attività di servizio che non comprende gli oneri delle 177 unità di personale, di cui 47 diplomatici, del ruolo del MAE in servizio presso la DGCS, mld. 22,8 per acquisto di beni e servizi e mld. 517,1 per l'attività istituzionale.

Il tasso di utilizzazione dei capitoli riguardanti gli interventi di cooperazione a dono, i più significativi dell'andamento di gestione, è stato pari al 44,3% delle risorse globalmente disponibili, costituite da mld. 479,7 di stanziamenti definitivi di competenza dell'esercizio e da mld. 188,1 quali residui di stanziamento del 1996. Infatti, a fronte dell'indicata disponibilità, i pagamenti in conto competenza sono ammontati a mld. 151,3 e gli impegni propri a mld. 145, mentre quelli assunti a termine dell'art. 4, 11° comma della legge n. 559 del 1993 sono stati mld. 181,1.

Sul totale dei residui, ammontanti ad inizio esercizio a mld. 1.313, risultano effettuati pagamenti per mld. 447,4, pari ad una percentuale del 34,08.

Sotto il profilo dei flussi di cassa la gestione dei pagamenti ha assorbito quasi il 90% dei fondi disponibili, arrivando ad una percentuale del 92% per i capitoli relativi all'attività istituzionale. Tale andamento sconta i severi vincoli di cassa imposti dal Tesoro che in sede di impostazione di bilancio ha operato tagli alle autorizzazioni di cassa per mld. 550.

La struttura dei capitoli riguardanti l'attività istituzionale consente di individuare le risorse destinate agli obiettivi fondamentali dell'attività di cooperazione (microfunzioni) ed, a livello di ulteriori disaggregazioni, di evidenziare la preponderanza che va assumendo il canale multilaterale nella gestione degli aiuti le cui implicazioni vengono brevemente trattate in seguito.

Il tasso di utilizzazione delle spese di funzionamento è stato pari al 49,6% della disponibilità complessiva di mld. 73,7 (mld. 48,3 a titolo di previsioni definitive di competenza e mld. 25,5 come residui di stanziamento 1996) per effetto di pagamenti in conto competenza per mld. 15,5 ed impegni propri per mld. 22,9, mentre il volume dei pagamenti (mld. 44,1) ha assorbito il 63,5% delle autorizzazioni di cassa, pari a mld. 69,5.

9.4 Assetto organizzativo.

Il trend di riduzione delle risorse pubbliche destinate all'APS, che non lascia prevedere significative inversioni di tendenza, il crescente ricorso agli strumenti di cooperazione multibilaterale e multilaterale, in ragione sia della contrazione degli stanziamenti disponibili, sia delle segnalate difficoltà operative, ed il ruolo sempre più incisivo assunto nel settore dalla Unione Europea, per il cui tramite l'Italia canalizza quasi il 30% delle proprie risorse, tendono a connotare sempre di più l'attività di gestione della cooperazione in attività di mera erogazione di provvidenze finanziarie e di controllo e monitoraggio dell'attività sovvenzionata.

Ciò deve indurre a verificare la persistente congruità del modulo organizzativo esistente e di quello previsto (Agenzia) - che del primo ne ripete, sostanzialmente, sia pure in posizione in piena autonomia operativa, le connotazioni - rispetto agli effettivi compiti da svolgere.

9.5 *Attività istituzionale.*

In base all'art. 3, comma 6 lett. c, della legge n. 49 del 1987, il Ministro degli Affari esteri predispone una relazione sulla politica di cooperazione svolta nell'esercizio finanziario precedente corredata da analisi e valutazioni sulla tipologia dei programmi, sul loro stato di attuazione, sugli obiettivi, sul costo e sugli esiti dei singoli progetti bilaterali, multibilaterali ordinari e straordinari nonché su quelli delle Organizzazioni non governative.

Tale adempimento risulta rispettato dall'Amministrazione, che ha in corso di predisposizione la relazione relativa al 1997; a quest'ultima si rinvia per più completi ragguagli sull'attività svolta. Mette solo conto di rilevare che le relazioni in argomento non consentono di verificare la rispondenza dell'operato della dirigenza alle imputazioni programmatiche, se non a livello delle direttive ministeriali. Tale verifica è, infatti, preclusa dal carattere generico e meramente indicativo del documento di programmazione annuale approvato dal Comitato direzionale.

Dal consuntivo '97 si conferma la tendenza, già in atto, tesa a privilegiare il canale multilaterale e multibilaterale in proporzioni più elevate della media degli altri Paesi donatori, sotto forma di contributi finalizzati e contributi volontari al bilancio ordinario degli organismi internazionali, previa negoziazione della loro finalizzazione.

Non appare chiaro dalla lettura dei documenti di consuntivo della DGCS se tale tendenza sia frutto di una scelta strategica di politica di intervento, orientata decisamente alla integrazione, pure indicata dal CIPE, oppure se essa si colleghi in qualche modo, ai vincoli posti dalla normativa, anche speciale (legge n. 412 del 1991), in materia di affidamento di appalti, servizi e forniture che, non ha più consentito di limitare alle sole imprese italiane l'attuazione delle iniziative di cooperazione.

In ogni caso, si pone il problema, con riferimento al comportamento degli altri Paesi donatori, della "visibilità nazionale" dell'aiuto.

Il disegno di legge di riforma, nel precisare all'art. 5 che i finanziamenti dell'APS italiano non sono vincolati alla fornitura di beni e servizi di origine italiana prevede la possibilità di finanziamenti "legati", se particolari circostanze inerenti ai rapporti internazionali li rendono opportuni, demandando la relativa decisione al Ministro degli Esteri, di concerto con quello del Tesoro e del Commercio con l'estero.

La Corte ritiene che sarebbe preferibile emanare una disciplina a carattere generale che tenga conto delle modalità seguite dagli altri Paesi nella specifica materia, senza intaccare, comunque, il principio della selezione del mercato nazionale, ad evitare che accada, come per il passato, che la riserva a favore dell'origine italiana del prodotto si trasformi nella regola della trattativa privata generalizzata che ha portato agli eccessi denunciati nella relazione conclusiva

della Corte sulla gestione del Fondo speciale per la cooperazione per il periodo 1° marzo 1987 - 31 dicembre 1994 deliberata dalla Sezione del controllo nell'adunanza del 6 dicembre 1995.

Ad ogni modo, il problema degli aiuti "legati" va riconsiderato, ad evitare l'uso improprio e forzato di strumenti e procedure, come in alcuni casi si verifica per "i fondi in loco" ed i " commodity aid", che nella sostanza realizzano forme di vincolo a favore dei prodotti nazionali.

La Corte, dall'esame degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità e da quelli rientranti nei programmi di controllo sulla gestione riguardanti le O.N.G. ed i "Commodity aid", nonché dai dati contenuti nelle relazioni di consuntivo della DGCS trae spunto per formulare talune notazioni di carattere generale rilevanti per la gestione. Esse tengono anche conto dei risultati di una serie di accertamenti e di verifiche che, nel quadro delle sue competenze, la Commissione, istituita in base al d.l. n. 534 del 1993 convertito nella legge n. 121 del 1994, ha condotto su iniziative di cooperazione, sia sospese, che in corso di realizzazione.

E' da auspicare, in disparte le attribuzioni consultive in materia di contenzioso spettanti alla Commissione, che la stessa continui ad operare sulla strada degli accertamenti e delle verifiche, in quanto gli esiti degli stessi, per l'approccio metodologico adottato nelle indagini, offrono supporto significativo alla verifica di congruità dei comportamenti gestori; ciò, perlomeno, fino a quando il servizio di controllo interno, che per le note difficoltà di avvio non ha effettuato accertamenti sull'attività di cooperazione, sia in condizione di estendere il suo controllo al settore in esame.

Il massiccio ricorso al canale multilaterale nella gestione delle risorse destinate agli interventi di cooperazione a dono induce la Corte a richiamare l'attenzione dell'Amministrazione su quanto la Commissione consultiva ex art. 1 della legge n. 121 del 1994 ha rilevato in materia di rendicontazione, laddove ha lamentato per i casi esaminati che le Organizzazioni beneficiarie avevano "omesso" di presentare il rendiconto finale o si erano limitate a presentare un mero elenco delle spese principali.

Si tratta, ad avviso della Corte, di comportamenti da censurare e fa bene la DGCS a pretendere dalle Organizzazioni internazionali, come risulta abbia fatto, la presentazione di rendiconti redatti secondo corretti e trasparenti criteri. Occorre solo soggiungere che il rigoroso rispetto del principio della resa del conto dell'impiego di risorse appartenenti alla collettività nazionale può giustificare interventi ancora più decisi per colpire comportamenti gravemente ed ingiustificatamente omissivi.

Anche per i fondi istituiti presso le locali rappresentanze diplomatiche ai sensi dell'art. 20 del regolamento di esecuzione della legge sulla cooperazione (fondi in loco) la predetta Commissione consultiva ha segnalato i "gravissimi ritardi" che si registrano negli adempimenti di chiusura amministrativo-contabile delle somme accreditate.

La Commissione non individua le cause delle lamentate inadempienze che, ad avviso della Corte, sono in larga parte imputabili alla indeterminatezza degli interventi di emergenza da attuare e segnatamente dei programmi di più vasta portata avviati con le stesse procedure.

Resta pesante la situazione del contenzioso, aggravata, come sottolineato dalla Corte nel precedente referto, dalla debolezza strutturale dell'Amministrazione rispetto alla più attrezzata controparte imprenditoriale.

Se poi si considera che l'istituto dell'arbitrato viene vissuto negativamente dall'Amministrazione che, sulla base degli esiti sistematicamente a lei sfavorevoli, tende a giustificare il ricorso alla transazione come mezzo per evitare i rischi di un giudizio arbitrale, meglio si possono comprendere le difficoltà in cui si dibatte la DGCS, (vedasi in proposito

Relazione annuale della DGCS sull'attuazione della politica di cooperazione nel 1996 - Vol. 1°, pagg. 80 e 81).

La Corte resta dell'avviso che la gestione del complesso contenzioso non può essere condotta disancorando il dato contrattuale dal contesto storico di riferimento, dal quale emerge con sempre maggiore chiarezza il ruolo determinante assunto da un ben organizzato sistema imprenditoriale nelle procedure di individuazione, progettazione, affidamento, esecuzione e gestione dei lavori in ragione delle riconosciute carenze ed inefficienze dell'apparato burocratico.

Sotto l'indicato profilo appare difficile capire come l'Amministrazione possa essere chiamata a rispondere delle conseguenze di iniziative per le quali, come osserva il Comitato consultivo, si è provveduto alla stipula del contratto in mancanza di un progetto non solo esecutivo ma anche di massima con allegato solo un disciplinare indicante le esigenze e le generali caratteristiche da porre a base della progettazione affidata sempre a soggetto esterno all'Amministrazione se non alla stessa impresa o a soggetto ad essa collegato e con l'aggravante che l'iniziativa partiva generalmente con la designazione dell'impresa da parte del Paese beneficiario ed i contratti contenevano le prescritte dichiarazioni delle imprese stesse sulla perfetta conoscenza dei luoghi e dei fattori locali.

Sarebbe auspicabile, comunque, che con opportune misure anche straordinarie, si affrettasse la chiusura di questa difficile fase, anche nelle prospettive di riforma della cooperazione, seguendo logiche attente a darsi carico di individuare e sanzionare sul piano patrimoniale le quote di responsabilità ricadenti sui reali protagonisti della pregressa vicenda.

9.6 *Il controllo di gestione sull'attività di cooperazione svolta dalle Organizzazioni non governative.*

La Sezione del controllo della Corte ha avviato nel 1997 uno specifico programma di controllo successivo sull'attività di cooperazione svolto per mezzo delle O.N.G..

Preliminarmente si è posta l'esigenza della definizione sotto vari profili, giuridico, organizzativo, strumentale, fiscale, ecc... della figura soggettiva di siffatti organismi, sulla base degli apporti conoscitivi tratti da fonti istituzionali interessate alla tematica di cui trattasi, prima di affrontare la fase della ricerca e valutazione sotto l'aspetto operativo e finanziario degli elementi quantitativi e qualitativi riguardanti l'attività di cooperazione svolta nel '97 e nel periodo immediatamente precedente.

Nell'ambito dell'indagine è stata posta particolare attenzione al problema accennato nel paragrafo precedente della omessa o insufficiente rendicontazione delle spese sostenute e della mancata o non conclusa verifica dei rendiconti prodotti.

Circa gli esiti di tale controllo, per il quale sono stati richiesti all'Amministrazione taluni complessi adempimenti istruttori, si darà conto in prosieguo di tempo.

10. L'Istituto agronomico per l'Oltremare.

Il conto consuntivo dell'Istituto agronomico per l'Oltremare è allegato, ai sensi dell'art. 14 della legge 26 ottobre 1962, n. 1612 al rendiconto del Ministero degli affari esteri, ed unitamente a questo soggetto all'approvazione del Parlamento.

Invero, come evidenziato nella relazione al rendiconto per l'esercizio 1996, non si ravvisano motivi che giustifichino un procedimento così complesso e solenne. Sarebbe perciò opportuna una modifica alla disposizione citata intesa alla semplificazione del procedimento, nel senso di assoggettare i bilanci dell'Istituto all'approvazione ministeriale, come del resto avviene per la generalità degli enti pubblici.

Il conto consuntivo del predetto Istituto al 31.12.1997 presenta le seguenti risultanze complessive:

(in milioni di lire)

Entrate correnti accertate		**Spese correnti impegnate**	
Vendita di beni e servizi	2,6	Personale	2.242,6
Trasferimenti (contributi MAE)	4.718,9	Acquisto beni e servizi	1.342,9
Poste compensative	10,-	Trasferimenti	1.066,9
	10,-	Poste compens.	4.662,4
	4.731,5	Spese in conto capitale	
		Trasferimenti	69,1
Totale	**4.731,5**	**Totale**	**4.731,5**

In merito la Corte è costretta a ripetere le osservazioni formulate in occasione dell'esame del rendiconto '96; osservazioni condivise dalla Ragioneria provinciale dello Stato di Firenze, che esercita il controllo sull'Istituto, la quale ha comunicato di aver potuto far apportare le conseguenti modifiche solo sul bilancio preventivo per l'esercizio 1998, mentre non è stato possibile modificare il preventivo 1997 in quanto le osservazioni di questa Corte sono pervenute all'Istituto ad esercizio inoltrato (luglio '97).

Le osservazioni riproposte per detto esercizio riguardano l'iscrizione tra le spese per trasferimenti correnti dell'avanzo di gestione per mil. 736,7, la cui natura è assolutamente diversa dal trasferimento, posto che trattasi del saldo tra entrate e spese correnti, onde la sua inclusione nella sezione delle spese ha solo una funzione di mero bilanciamento dei risultati finali e pertanto suscettibile di diversa rappresentazione. Inoltre nel Titolo II - Spese in conto capitale figura la cat. X denominata "trasferimento", la quale include la spesa per l'istituzione di nuovi laboratori, per l'acquisto di attrezzature ed apparecchi scientifici, ecc. impegnata per mil. 69,1, la quale andrebbe più propriamente denominata "Beni mobili macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dell'Istituto", in analogia a quanto previsto per il bilancio statale.

I dati del rendiconto sono conformi a quelli risultanti dai decreti di accertamento dei residui ammessi al visto ed alla registrazione della Corte.

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni - obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
d.g.1-Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro d.g 2-Personale e amministrazione d.g.6-Affari politici	1 Indirizzo politico amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Diretta collaborazione all'opera del ministro 1.1.2 Servizio per la stampa 1.1.3 Servizio storico e documentazione 1.1.4 Vigilanza sull'attività interna ed estera del ministero
		1.2 Attività del cerimoniale diplomatico	1.2.1 Rappresentanze ed organismi internazionali 1.2.2 Visite di stato 1.2.3 Altri servizi
		1.3 Controllo interno	
		1.4 Contenzioso diplomatico ed assistenza giuridica nei rapporti internazionali	
d.g 2-Personale e amministrazione d.g.6-Affari politici d.g.7- Affari economici	2 Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali	2.1 Attività diplomatica per il mantenimento della pace e della sicurezza e processo di integrazione europea	2.1.1 Partecipazione ad organizzazioni internazionali ed europee 2.1.2 Partecipazione ad iniziative umanitarie e di pace 2.1.3 Raggiungimento intese su disarmo e proliferazione armamenti 2.1.4 Integrazione politica 2.1.5 Vigilanza sugli enti
		2.2. Interventi per la promozione economica e cooperazione scientifica internazionale	2.2.1 Promozione commerciale 2.2.2 Cooperazione scientifica e ricerca tecnologica 2.2.3 Accordi e convenzioni 2.2.4 Vigilanza su enti
d.g.2-Personale e amministrazione d.g.6-Affari politici d.g.7-Affari economici	3 Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali	3.1 Mantenimento legame transatlantico 3.2 Promozione accordi e relazioni politiche ed economiche 3.3 Sostegno imprese italiane all' estero	
d.g.2-Personale e amministrazione d.g.3-Cooperazione allo sviluppo	4 Cooperazione per i paesi in via di sviluppo	4.1 Emergenze igienico sanitarie,alimentari e calamità naturali 4.2 .Interventi finanziari per la promozione e realizzazione di progetti di sviluppo	4.2.1 Trasferimenti ad enti ed organismi

Centro di responsabilità	Funzioni - obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
			4.2.2 Realizzazione impianti ed infrastrutture 4.2.3 Studi e progettazioni 4.2.4 Vigilanza su enti
		4.3 Aquisizione e gestione risorse umane e strumentali	4.3.1 Gestione amministrativa 4.3.2 Attività operative 4.3.3 Attività di monitoraggio
		4.4 Formazione per addetti alla cooperazione	
d.g.2-Personale e amministrazione d.g.4-Relazioni culturali	5 Diffusione della cultura italiana all'estero	5.1 Promozione culturale e coordinamento istituti di cultura	5.1.1 Programmazione. coordinamento e manifestazioni 5.1.2 Studio, formazione e ricerca 5.1.3 Istituzioni scolastiche 5.1.4 Istituti di cultura 5.1.5 Commissioni e comitati 5.1.6 Vigilanza su enti
		5.2 Scambi culturali	
		5.3 Politiche culturali multilaterali	5.3.1 Partecipazione a comitati ed organismi culturali internazionali 5.3.2 Interventi finanziari
d.g.2 -Personale e amministrazione d.g.5-Emigrazione e affari sociali	6 Italiani all' estero e politiche migratorie	6.1 Collettività italiane all'estero	6.1.1 Organi rappresentativi degli italiani all'estero 6.1.2 Censimento e anagrafe consolare 6.1.3 Assistenza e tutela ai cittadini italiani all'estero anche nelle emergenze internazionali 6.1.4 Assistenza educativa,scolastica e culturale 6.1.5 Vigilanza su enti
		6.2 Servizio consolare ai cittadini italiani all'estero	
		6.3 Accordi e convenzioni	6.3.1 Cooperazione giudiziaria e tutela dei minori 6.3.2 Attuazione accordi Schengen
d.g.-2- Personale e amministrazione d.g.8-Istituto diplomatico	7 Servizi generali	7.1 Gestione risorse umane	
		7.2 Formazione e reclutamento del personale	
		7.3 Bilancio e gestione amministrativa	
		7.4 Patrimonio, aquisizione e gestione risorse strumentali	
		7.5 Risorse informatiche	7.5.1 Cifra 7.5.2 Informatica
		7.6 Servizi specialistici e di supporto	7.6.1 Corrieri 7.6.2 Ricerca, studi e programmazione 7.6.3 Traduzioni 7.6.4 Ufficio relazioni con il pubblico

N.B. I Centri di Responsabilità sono quelli censiti dal decreto legislativo n. 279/97

1997 MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico amministrativo	1.243	86.965	88.208	80 855	6.110	0	1.243	0	82.098	0	93,07%
2 Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali	15.841	745.198	761.038	689.814	49 945	5 438	11 396	4.445	701 210	9.883	92,14%
3 Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali	73.277	420 519	493 795	399 462	17.450	3 607	39 479	33 798	438 940	37.405	88,89%
4 Cooperazione per i paesi in via di sviluppo	230.657	589.703	820.360	389.364	16.812	183.527	230.657	0	620 021	183.527	75,58%
5 Diffusione della cultura italiana all'estero	4.158	307.041	311.199	280.185	20.434	6.422	4.158	0	284.343	6.422	91,37%
6 Italiani all' estero e politiche migratorie	26.340	444.985	471.325	425.600	17.193	2 191	21.335	5.005	446.936	7 196	94,83%
7 Servizi generali	41.887	135.711	177.598	119.807	13.031	2 874	34.346	7.541	154.152	10.414	86,80%
TOTALE	***393.402***	***2.730.121***	***3.123.524***	***2.385.086***	***140.976***	***204.059***	***342.614***	***50.788***	***2.727.701***	***254.848***	***87,33%***

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	2	0	2	2	0	0	0	0	0	2	0	100,05%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico amministrativo	14 423	86 965	101 388	98 583	68 474	12 381	12 381	10 314	78 789	8 202	14 398	97,23%	77,71%	79,92%
2 Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti multilaterali	39 905	745 198	785 103	767 873	659 766	30 048	35 486	17 890	677 656	60 236	47 210	97,81%	86,31%	88,25%
3 Programmazione e coordinamento politico ed economico nei rapporti bilaterali	65 346	420 519	485 865	488 221	388 461	11 001	14 608	11 494	399 955	28 411	57 499	100,49%	82,32%	81,92%
4 Cooperazione per i paesi in via di sviluppo	1 315 477	589 703	1 905 181	748 230	213 672	175 692	359 219	448 497	662 169	748 390	494 621	39,27%	34,76%	88,50%
5 Diffusione della cultura italiana all'estero	48 005	307 041	355 046	343 397	249 772	30 413	36 835	28 918	278 691	26 917	49 439	96,72%	78,49%	81,16%
6 Italiani all' estero e politiche migratorie	54 376	444 985	499 361	476 586	410 187	15 413	17 605	19 915	430 102	35 656	33 604	95,44%	86,13%	90,25%
7 Servizi generali	102 080	135 711	237 791	179 498	84 048	35 758	38 632	53 662	137 710	34 384	65 698	75,49%	57,91%	76,72%
TOTALE	*1 639.615*	*2 730.121*	*4.369 737*	*3.102.390*	*2.074.381*	*310.706*	*514 765*	*590 690*	*2 665.071*	*942.198*	*762 468*	*71,00%*	*60,99%*	*85,90%*

1997 MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % fra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C d R.	3	8	11	6	1	0	3	0	9	0	87,03%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0	11.595	11.595	9.930	1.665	0	0	0	9.930	0	85,64%
Personale e amministrazione	79.730	1.710.772	1.790.502	1.605.097	96.158	9 516	67.184	12 546	1.672.282	22.062	93,40%
Cooperazione allo sviluppo	230 080	614.023	844.103	415.022	15.473	183.527	230.080	0	645 102	183.527	76,42%
Relazioni culturali	2.940	276.545	279.485	250.936	19.188	6.422	2.940	0	253.876	6.422	90,84%
Emigrazione e affari sociali	0	82.210	82.210	79.301	2.908	0	0	0	79.301	0	96,46%
Affari politici	9.937	15.238	25.175	6.705	4.939	3.594	8.037	1.900	14 742	5.494	58,56%
Affari economici	70.713	17.424	88.137	16.315	109	1.000	34.370	36.342	50.685	37.342	57,51%
Istituto diplomatico	0	2 307	2.307	1.774	533	0	0	0	1.774	0	76,89%
TOTALE	*393.402*	*2.730.121*	*3.123.524*	*2.385.086*	*140.976*	*204.059*	*342.614*	*50.788*	*2.727.701*	*254.848*	*87,33%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	5	8	13	10	1	6	6	2	3	4	6	76,08%	22,70%	29,84%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2 296	11 595	13 890	14 024	8 830	1 100	1 100	1 830	10 660	1 947	1 283	100,96%	76,74%	76,01%
Personale e amministrazione	206 730	1 710 772	1 917 501	1 807 605	1 513 754	91 343	100 859	97 019	1 610 773	150 019	156 709	94,27%	84,00%	89,11%
Cooperazione allo sviluppo	1 318 044	614 023	1 932 067	776 103	237 561	177 461	360 989	452 628	690 188	746 263	495 616	40,17%	35,72%	88,93%
Relazioni culturali	44 070	276 545	320 616	309 616	222 986	27 950	34 372	26 121	249 107	25 094	46 415	96,57%	77,70%	80,46%
Emigrazione e affari sociali	4 595	82 210	86 804	86 804	75 851	3 450	3 450	3 360	79 211	3 336	4 258	100,00%	91,25%	91,25%
Affari politici	16 299	15 238	31 537	31 161	2 009	4 696	8 290	6 342	8 351	10 509	12 677	98,81%	26,48%	26,80%
Affari economici	46 969	17 424	64 394	74 394	12 339	3 976	4 976	2 913	15 252	4 436	44 705	115,53%	23,69%	20,50%
Istituto diplomatico	608	2 307	2 915	2 674	1 050	724	724	476	1 526	589	800	91,75%	52,35%	57,05%
TOTALE	*1.639.615*	*2.730.121*	*4.369.737*	*3.102.390*	*2.074.381*	*310.706*	*514 765*	*590 690*	*2.665.071*	*942.198*	*762.468*	*71,00%*	*60,99%*	*85,90%*

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITÀ DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	28 950	55.885	265.706	0	16.509	367.050	26.352	0	0	0	0	26.352	393.402
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	1.187.249	339.500	1.142.791	0	42.463	2.712.003	18.118	0	0	0	0	18.118	2.730.121
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	1.216.199	395.385	1.408.497	0	58 972	3 079.054	44 470	0	0	0	0	44.470	3.123.524
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	1 105 443	312.361	915.294	0	38.993	2.372.090	12.997	0	0	0	0	12.997	2.385.086
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	75.379	24.040	37.682	0	3 470	140.571	404	0	0	0	0	404	140.976
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	6.427	3.100	189.815	0	0	199.342	4.717	0	0	0	0	4.717	204.059
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	28.950	44.212	231.908	0	16.509	321.579	21.035	0	0	0	0	21.035	342.614
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED. AL 31/XII	0	11.673	33.798	0	0	45.471	5.317	0	0	0	0	5.317	50 788
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	1.134.393	356.573	1.147.202	0	55.502	2.693.669	34.031	0	0	0	0	34.031	2.727.701
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	6 427	14.773	223.613	0	0	244.813	10.035	0	0	0	0	10.035	254.848
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	93,27	90,18	81,45	0	94,12	87,48	76,53	0	0	0	0	76,53	87,33

1) *CALCOLATE PER DIFFERENZA*

2) *I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE*

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITÀ DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	113.932	151.570	1.286.433	0	39.340	1.591.275	48.340	0	0	0	0	48.340	1.639.615
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	1.187.249	339.500	1.142.791	0	42.463	2.712.003	18.118	0	0	0	0	18.118	2.730.121
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	1.301.181	491.071	2.429.224	0	81.803	4.303.279	66.458	0	0	0	0	66.458	4.369.737
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	1.235.066	408.915	1.339.951	0	72.491	3.056.423	45.967	0	0	0	0	45.967	3.102.390
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	1.054.947	256.763	727.883	0	29.600	2.069.193	5.188	0	0	0	0	5.188	2.074.381
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	50.496	55.597	187.410	0	9.393	302.897	7.808	0	0	0	0	7.808	310.706
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	56 923	58.697	377.226	0	9.393	502.239	12.526	0	0	0	0	12.526	514.765
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	37.535	59.649	428.753	0	36.150	562.087	28.603	0	0	0	0	28.603	590.690
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	1.092.482	316.413	1.156.636	0	65.750	2.631.280	33 791	0	0	0	0	33.791	2.665.071
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	123.393	62.156	752.354	0	3.528	941.430	767	0	0	0	0	767	942.198
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	85.307	112.502	520.234	0	12.525	730.569	31.899	0	0	0	0	31.899	762.468
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	94,92	83,27	55,16	0	88,62	71,03	69,17	0	0	0	0	69.17	71
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	83,96	64,43	47,61	0	80,38	61,15	50,85	0	0	0	0	50.85	60,99
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	88,46	77,38	86,32	0	90,7	86,09	73,51	0	0	0	0	73.51	85,9

1) *CALCOLATE PER DIFFERENZA*

Capitolo IV

Ministero dell'interno

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**

1. Politiche di settore: *1.1 Attività di programmazione*; 1.2 *Direttive.*

2. Analisi dei risultati della gestione: *2.1 I risultati di consuntivo per funzioni obiettivo.*

3. Organizzazione e personale: *3.1 Organizzazione; 3.2 Personale - Corpo Nazionale Vigili del Fuoco; 3.3 Piante organiche ed utilizzo del personale di pubblica sicurezza; 3.4 Dirigenti; 3.5 Contratto collettivo nazionale di lavoro: norme di raccordo; 3.6 Situazione degli organici e concorsi :* 3.6.1 Corpo Nazionale Vigili del Fuoco; *3.7 Corsi di formazione e perfezionamento:* 3.7.1 Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno.

4. Contratti: *4.1 Monitoraggio della legge di spesa n. 217 del 1992 - potenziamento delle Forze di polizia; 4.2 Dipartimento di pubblica sicurezza; 4.3 Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi.*

5. Esiti del controllo successivo sulla gestione: *5.1 Contabilità speciali delle prefetture; 5.2 Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno; 5.3 Spese di lite.*

6. Profili di attività istituzionale: 6.1 *Direzione generale dei servizi civili:* 6.1.1 Microfunzione: assistenza agli stranieri, profughi e rifugiati; 6.1.2 Microfunzione: lotta alla droga e recupero tossicodipendenze; 6.1.3 Microfunzione: interventi a favore dei minori; 6.1.4 Categorie protette; 6.2 *Direzione generale dell'Amministrazione civile:* 6.2.1 Finanza locale; 6.2.2 Segretari comunali.

7. Spese per interventi di protezione civile.

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

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	94.859	105.843		91.802	91.802	87.313	4.489	3.057
2 Sicurezza pubblica (Polizia di Stato, Arma CC, etc.)	10.818.665	11.300.734	*603.511*	10.532.693	10.317.404	9.871.126	661.567	285.972
3 Protezione civile e servizi antincendi	2.298.682	2.514.359	*21.224*	2.127.354	2.111.461	1.878.408	248.946	171.328
4 Assistenza sociale	16.037.887	16.728.602	*3.035*	5.584.393	5.570.398	5.535.143	49.250	10.453.494
5 Enti locali	31.099.862	18.724.394	*6.589.010*	30.980.733	30.960.733	3.947.432	27.033.301	119.129
6 Servizi elettorali	682.799	682.103	*350*	676.858	676.858	670.395	6.463	5.940
7 Amministrazione generale	849.403	878.309	*10.000*	730.623	730.623	669.233	61.390	118.781
8 Amministrazione affari dei culti e fondo edifici di culto	7.864	7.983		6.574	6.574	6.571	3	1.290
9 Servizi generali	160.566	197.884	*12.000*	167.522	153.333	135.581	31.941	-6.957
TOTALE	***62.050.586***	***51.140.212***	*7.239.129*	***50.898.553***	***50.619.187***	***22.801.202***	***28.097.351***	***11.152.034***

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

Sintesi e conclusioni.

L'individuazione, per il 1997, delle politiche di settore nell'ambito dei compiti affidati dall'ordinamento al Ministero dell'interno richiede un approfondimento, in particolare, della funzione di tutela dell'ordine pubblico e di lotta alla criminalità.

Gli atti di indirizzo dell'Autorità di governo hanno avuto ad oggetto soprattutto: il potenziamento delle attività di contrapposizione alle diverse forme di criminalità, attraverso la previsione di una ridistribuzione del personale di P.S.; una diversa organizzazione delle strutture che operano sul territorio; un richiamo ai Prefetti ad una vigilanza nei confronti degli enti locali, in ipotesi di infiltrazioni mafiose; l'utilizzo, per la prima volta, di fondi CEE per la realizzazione di un programma operativo, denominato "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno"[1].

Nel contempo, l'Amministrazione è intervenuta per fronteggiare gravi emergenze (il terremoto nelle regioni dell'Umbria e delle Marche, l'arrivo sul territorio nazionale di numerosi cittadini extracomunitari) che, in alcuni casi, hanno posto in evidenza inefficienze, con ritardi nell'immediatezza degli eventi e nella gestione successiva dell'assistenza.

La Corte rappresenta la necessità che nel settore della protezione civile e nella materia che disciplina i cittadini extracomunitari, si proceda attraverso una programmazione non più solo di principio, bensì in grado di prevedere le situazioni a rischio, con la predisposizione di una macchina organizzativa collaudata, che lasci minori spazi ad interventi la cui impostazione sia definita in termini operativi sotto la spinta delle emergenze.

Occorre una pianificazione dell'azione amministrativa che tenga conto delle attribuzioni, ai diversi livelli territoriali, delle competenze in materia; si conferma, altresì l'osservazione più volte formulata, con riferimento alla protezione civile, della necessità che il sistema sia ricondotto a razionalità, sciogliendo i nodi determinati dal sovrapporsi delle competenze che determinano, quanto meno, difficolta nella individuazione dei centri di responsabilità.

Le interconnessioni e le sovrapposizioni di competenze nello specifico settore, si sono ancor più evidenziate nella ricostruzione elaborata per la prima volta dalla Corte (si veda paragrafo n. 7) della spesa per la protezione civile, che è gravata nel 1997 sul bilancio dello Stato. Con l'intento di fornire un quadro complessivo che supera i confini dettati dalla legislazione vigente, che condiziona gli interventi di protezione civile alla deliberazione, da parte del Consiglio dei Ministri, dello stato di emergenza (legge n. 225 del 1992), si è tenuto conto della ben più vasta area identificata in sede OCSE con la funzione "protezione civile e ricostruzione". In tale indagine sono state individuate le attribuzioni in materia di ben nove Ministeri.

Il processo di riforma della P.A., avviato con le leggi nn. 59 e 127 del 1997, e proseguito con il d.lgs. n. 112 del 1998, può offrire l'opportunità di una razionalizzazione del "sistema".

---

[1] La Commissione delle Comunità Europee, con decisione del 3 marzo 1998, ha deliberato la concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per il programma operativo "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno", che si integra nel quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'obiettivo n. 1 in Italia, per il periodo 1994-1999.

Il programma operativo predisposto dall'Amministrazione si propone di garantire nel Mezzogiorno livelli di legalità comparabili a quelli delle aree più avanzate del Paese e dell'Unione Europea, fornendo sicurezza e legalità alle imprese che già operano nel Mezzogiorno, favorendo le condizioni che consentono nuove localizzazioni imprenditoriali. Per conseguire tali obiettivi, il programma operativo prevede di rafforzare la prevenzione e la sicurezza per le infrastrutture di trasporto, con particolare riferimento alla autostrada Salerno-Reggio Calabria, con l'individuazione di una serie di aree per le quali l'intervento assume caratteri di maggiore urgenza. Il programma si ripropone di aumentare la dotazione di infrastrutture per la prevenzione e la sicurezza, di strumenti e tecnologie per garantire una maggiore efficienza dell'attività giudiziaria. Inoltre, ci si propone di rafforzare il sistema sociale in un'area a forte intensità criminale.

Nel nuovo quadro di ripartizione delle funzioni tra Stato, regioni ed enti locali (disegnato dagli artt. 107 e 108) l'art. 109 ha previsto, tra l'altro, il riordino della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco[2].
Anche nell'esercizio in esame, è apparso centrale il ruolo delle prefetture, come momento di raccordo tra autorità centrale ed amministrazioni locali, ruolo confermato in diversi settori; da ultimo, ai prefetti sono state attribuite funzioni di coordinamento dei Comitati provinciali, istituiti in sede locale per garantire l'attuazione del processo di introduzione dell'Euro.

In materia di finanza locale, si era osservato, nella precedente relazione, che il complesso delle attribuzioni del Ministero, a seguito dell'entrata in vigore delle richiamate leggi n. 59 e n. 127 del 1997, sembrava perdere di centralità, sia per quanto attiene ai poteri di controllo e regolazione sia sul versante dell'ordinamento contabile e di bilancio. Per contro, la recente normativa che ha ridisciplinato il sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali (leggi n. 662 del 1996 e n. 449 del 1997) ha attribuito al Ministero nuovi compiti in sede di ripartizione dei fondi, determinati dalla legge finanziaria per il finanziamento di opere pubbliche di particolare interesse sociale ed economico e quale amministrazione vigilante di verifica del raggiungimento dei limiti di giacenza, condizione sospensiva della emissione dei titoli di pagamento a favore degli enti.

Si ritiene che, nella prospettiva di una riforma che sta rimodulando le competenze dello Stato centrale, attribuendo sempre maggiori responsabilità alle regioni ed agli enti locali, sarà opportuno un costante raccordo con le autonomie locali anche attraverso la Conferenza Stato - città ed autonomie locali.

Infine, sul punto dello stato di attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993, si dà atto della recente istituzione del Servizio di controllo interno, del quale, peraltro, non si conoscono le modalità di inserimento nell'ambito dell'attività di valutazione del Ministro, di cui al d.m. 11 maggio 1995.

1. Politiche di settore.

1.1 Attività di programmazione.

L'individuazione delle politiche di settore di un grande aggregato della P.A. richiede l'analisi dell'azione di indirizzo e di programmazione dell'autorità di governo che vi è preposta.

Per quanto attiene alla attività di programmazione, la Corte[3] si è espressa in diversi documenti in merito allo stato di attuazione del disposto dell'art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, che ha introdotto, con maggiore forza rispetto al passato[4], il principio della programmazione, rafforzando le competenze del ministro nel momento della separazione della funzione di indirizzo politico-amministrativo da quella di gestione (tecnica, finanziaria ed amministrativa), affidata alla dirigenza, distinzione tra funzioni confermata ancora da ultimo dall'art. 9 del d.lgs. n. 80 del 1998, che ha sostituito il citato art. 14.

---

[2] Il Consiglio dei Ministri, di recente, ha approvato un disegno di legge concernente il potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Il provvedimento, in attesa di realizzare il programma definitivo di potenziamento e ristrutturazione del Corpo, è finalizzato a predisporre misure volte a potenziare in via urgente le strutture dei Vigili del fuoco, in primo luogo attraverso un incremento di organico, i cui attuali limiti potrebbero penalizzarne la funzionalità complessiva, tenuto conto delle continue richieste di interventi per esigenze di sicurezza e soccorso.

[3] Sez. controllo, delib. nn. 39/1995, 104/1995, 92/1997 , 101/1997.

[4] Già l'art. 3, comma 1, d.P.R. n. 748/1972, stabiliva che il ministro doveva impartire direttive generali alle quali gli organi centrali e periferici dovevano ispirare la propria azione, nonchè i programmi di massima e le eventuali scale di priorità.

La Corte[5] ha osservato che non può ritenersi ancora soddisfacente il livello raggiunto dai documenti di programmazione, in relazione non solo all'art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, ma anche all'art. 1, comma 4-quater che ha previsto l'indicazione degli obiettivi e degli indicatori di efficacia ed efficienza già al momento della predisposizione delle note preliminari della spesa di ogni stato di previsione.

Per il 1998, tuttavia, gli atti di programmazione, predisposti nei termini di legge (in parte integrati nel corso dell'anno per pianificare nuove assegnazioni di risorse), dimostrano un miglioramento qualitativo. Infatti, seppur si riscontrino ancora casi di programmazione di principio, carente di precisi riferimenti operativi che traducano in organici interventi gli obiettivi contenuti nelle stesse leggi, almeno per alcuni documenti, è stata superata la prassi di ripetere pedissequamente la denominazione dei capitoli di bilancio o, al massimo, di fare ricorso ad una parafrasi degli stessi, ma si specificano ulteriormente gli obiettivi e le priorità cui dovrà attenersi l'attività dei dirigenti.

Né si può ignorare che il difetto di programmazione, in taluni casi, è stato anche determinato (si veda il paragrafo 6.1- Direzione generale dei servizi civili, in materia di interventi in occasione di ingressi sul territorio nazionale di cittadini extracomunitari) dalla carenza di un'organica normativa di settore, in assenza della quale l'Amministrazione incontra difficoltà a pianificare la propria azione, coordinandola con le competenze di altri soggetti a livello locale.

Inoltre, è assente, al momento della pianificazione degli obiettivi, e rispetto a questi delle risorse, un riferimento ai risultati raggiunti nel precedente esercizio finanziario, con una analisi del livello di attuazione dei programmi già approvati, tale da consentire, ove necessario, una rimodulazione degli obiettivi in relazione ad esigenze emergenti o in considerazione delle difficoltà incontrate in fase di attuazione.

Nella logica della programmazione, il momento dell'analisi dei risultati ha un ruolo centrale quale garanzia di unitarietà dell'azione amministrativa; per questo è importante l'istituzione, avvenuta per il Ministero dell'interno solo di recente[6], del Servizio di controllo interno (si veda paragrafo 3.2), quale supporto alla autorità di governo ed alla stessa dirigenza, all'atto di adottare documenti di pianificazione.

Considerato, pertanto, che il quadro della programmazione non mostra ancora di aver raggiunto un livello sufficientemente adeguato al disposto normativo (legge n. 94 del 1997, d.lgs. n. 80 del 1998), i soli documenti approvati dal ministro ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 non consentono una ricostruzione delle strategie politiche che l'autorità di governo intende perseguire; anche per la ragione che i suddetti documenti di programmazione appaiono, comunque, fortemente condizionati dalla necessità di ripartire le risorse finanziarie, più ancora che di fornire un quadro generale degli obiettivi. Le note preliminari allo stato di previsione della spesa, di cui all'art. 2, comma 4-quater, del d.lgs. 279 del 1997, dovrebbero colmare questa attuale carenza. Tuttavia, una lettura di quelle predisposte in sede di disegno di legge di bilancio 1998 non sembrano conformarsi pienamente al dettato normativo, non individuando compiutamente gli obiettivi, in termini del livello dei servizi e degli interventi, e non contenendo gli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati.

Attualmente, alla carenza di unitari documenti che consentano di ricostruire le politiche di settore, possono parzialmente supplire gli atti di indirizzo che il ministro adotta nel corso

---

[5] Osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 3, comma 6, legge n. 20/1994.

[6] D.m. 20 aprile 1998.

dell'anno, per orientare l'azione amministrativa verso obiettivi che traducono nel concreto le finalità delle leggi.

Nel corso del 1997 e nei primi mesi del corrente anno, nell'Amministrazione dell'interno la funzione di indirizzo è stata esercitata con diversi atti, alcuni dei quali di notevole rilievo per la loro ricaduta sul sistema organizzativo e sull'esercizio delle funzioni proprie del Dicastero.

Si osserva un miglioramento della funzione di indirizzo, una maggiore consapevolezza della necessità che, anche ai fini di una corretta gestione delle risorse da parte della dirigenza, i compiti di indirizzo politico-amministrativo siano pienamente esercitati dal Ministro, il quale nel tradurre le politiche pubbliche nello specifico settore di competenza, determina gli indirizzi generali, con l'individuazione degli obiettivi e delle priorità.

1.2 Direttive.

In generale, nel settore dell'ordine pubblico, le prefetture sono state ulteriormente coinvolte nella "vigilanza" e nel coordinamento dell'azione delle amministrazioni locali per prevenire e reprimere eventuali infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso oltre che per tutelare l'interesse generale al rispetto dell'ordinamento in diversi settori.

Nell'ambito dei complessi rapporti tra Amministrazione centrale ed enti locali, in un settore quale quello dell'abusivismo edilizio (che può celare anche fenomeni riconducibili alla criminalità di tipo mafioso), i prefetti sono stati sollecitati ad un'opera di sensibilizzazione delle amministrazioni locali, per interventi diretti a prevenire e rilevare gli immobili abusivi[7], ed a prestare una maggiore attenzione nell'accertamento della sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per l'esercizio dei poteri di accesso presso le pubbliche amministrazioni, per verificare se sussistono pericoli di infiltrazioni della delinquenza di tipo mafioso[8].

Al fine di una più razionale utilizzazione del personale, per una migliore risposta alla domanda di sicurezza dell'organismo sociale, il Ministro dell'interno[9], allo scopo di dare piena attuazione al disposto dell'art. 36 della legge n. 121 del 1981 (che ha previsto che nell'espletamento delle funzioni di carattere amministrativo, contabile e patrimoniale ed esecutive, non di carattere tecnico, si debba provvedere con personale appartenente ai ruoli dell'Amministrazione civile del Ministero), ha indicato quale priorità da perseguire la necessità di corrispondere alla domanda di sicurezza del corpo sociale, attraverso una diversa distribuzione delle risorse umane di cui dispongono le Forze di Polizia, con una graduale assegnazione di personale civile in quelle attività non strettamente legate all'ordine pubblico ed una restituzione ai servizi operativi del personale della Polizia di Stato già addetto a compiti amministrativi.

Questa direttiva ha avuto un riscontro nel programma approvato dal Ministro per il 1998 con riferimento all'attività della Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale, per la quale è stata individuata quale priorità l'avvio del processo di restituzione dei dipendenti della Polizia di Stato ai compiti istituzionali.

E' da sottolineare, in particolare, la funzione di coordinamento tra strutture centrali e periferiche della P.A. svolta dalle Prefetture[10] in materia di introduzione dell'Euro

---

[7] Direttive del 3 marzo 1997, in materia di abusivismo edilizio.

[8] Direttiva del 1° aprile 1997, in materia di accesso presso le amministrazioni pubbliche locali per accertare eventuali infiltrazioni della delinquenza di tipo mafioso. Art. 1, comma 3 del d.l. n. 629/1982, convertito dalla legge n. 726/1982 e successive modificazioni. Il potere di accesso presso le pubbliche amministrazioni , originariamente esercitato dall'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, è stato trasferito nella titolarità del Ministro dell'interno, che lo esercita mediante delega ai prefetti, concessa di volta in volta su apposita richiesta.

[9] Direttiva in materia di utilizzo del personale di P.S. del 14 luglio 1997.

[10] Direttiva del 27 giugno 1997, che segue la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 giugno 1997.

nell'ordinamento italiano, nella fase transitoria dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2001; al centro, in funzione propulsiva, opera il Comitato di indirizzo strategico per l'Euro, istituito presso il Ministero del tesoro; a livello periferico i Comitati Provinciali per l'Euro (CEP), coordinati dai prefetti, svolgono un'attività di verifica dell'attuazione del processo di introduzione dell'Euro, anche attraverso una azione propulsiva nei confronti degli enti locali.

Per gli adempimenti di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 29 del 1993, il Ministro, ai sensi degli artt. 14 e 16, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 29 del 1993, ha emanato una direttiva[11] al Capo della Polizia ed ai Direttori generali per l'istituzione, nell'ambito delle rispettive strutture, di uffici per le relazioni con il pubblico. Ai suddetti uffici, cui deve essere preposto un funzionario direttivo posto in diretta dipendenza del dirigente dell'unità organizzativa nella quale l'Ufficio è incardinato, dovrà essere assegnato personale, tratto dagli organici del Dipartimento e delle Direzioni generali, con professionalità adeguate alle particolari mansioni affidate. Nulla è innovato per quanto attiene alle attribuzioni dell'Ufficio di organizzazione, incardinato presso la Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale, che ha compiti di collegamento tra i vari Uffici. Questa direttiva segue la deliberazione della Corte[12], che aveva espresso un giudizio negativo sulla istituzione, al di fuori di un'organica riorganizzazione degli uffici, di un Ufficio di livello dirigenziale per la comunicazione e per le relazioni con il pubblico, nell'ambito della Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale, in quanto andava ad aggiungersi, duplicandolo, all'Ufficio di organizzazione, in contrasto, tra l'altro, con il disposto dell'art. 12, comma 1, d.lgs. n. 29 del 1993 di razionalizzazione e riduzione delle strutture dirigenziali.

Infine, e qui se ne riferisce per il loro rilievo anche se trattasi di direttive emanate nel mese di marzo 1998 (per una analisi approfondita si dovrà attendere la relazione sul 1998), in materia di coordinamento e direzione delle Forze di Polizia, sono state emanate cinque direttive[13], su proposta del Comitato tecnico a composizione interforze, costituito con d.m. 26 luglio 1997, con l'incarico di procedere a verifiche ed eventuali revisioni ordinamentali ed organizzative degli apparati preposti al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Si tratta di un complesso di direttive che hanno quale obiettivo unitario il miglioramento del livello di coordinamento delle Forze di polizia per contrastare la criminalità, attraverso nuove modalità di pianificazione delle dislocazioni dei presidi, per razionalizzare la presenza delle Forze di polizia sul territorio, una più efficace circolazione delle informazioni anche mediante la Banca Dati Interforze e l'uso comune di servizi logistici ed amministrativi per ottimizzare l'uso delle risorse, che potrebbero essere destinate a priorità operative (direttiva n. 1). Sono definiti i profili organizzativi dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di Polizia, articolazione del Dipartimento della P.S. (direttiva n. 2), e sono fissati i criteri per il conferimento degli incarichi di vertice e dirigenziali negli uffici a composizione

---

[11] D.m. del 17 novembre 1997.

[12] Sez. controllo, delib. n. 121/1997; è stato, tra l'altro ribadito, che anche l'Amministrazione dell'interno è tenuta al rispetto "dei fondamentali principi di organizzazione dettati dal d.lgs. n. 29/1993, in ordine ai quali nessuna deroga è disposta in favore del Ministero dell'interno".

[13] Decreti ministeriali tutti in pari data, 25 marzo 1998:

n. 1070M22(1) - direttive per il coordinamento e la direzione unitaria previste dall'art. 6 della legge n. 121/1981;

n. 1070M22(2) - direttive sui profili organizzativi e funzionali dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia;

n. 1070M22(3) - direttive per il conferimento degli incarichi di vertice e dirigenziali negli uffici a composizione interforze del Dipartimento di P.S.;

n. 1070M22(4) - direttive per l'organizzazione dei servizi centrali e interprovinciali di cui all'art. 12 del d.l. n. 152/1991, convertito con legge n. 203/1991;

n. 1070M22(5) - direttive per il coordinamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica sul mare.

interforze del Dipartimento medesimo (direttiva n. 3). Si promuove la modifica dei provvedimenti organizzativi dei servizi centrali e interprovinciali, istituiti ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 152 del 1991, convertito con modificazioni dalla legge n. 203 del 1992, e si dettano i criteri fondamentali ai quali dovranno attenersi il Dipartimento di P.S., i Comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza nell'adozione dei nuovi provvedimenti di organizzazione (direttiva 4). Infine, tenuto conto del rilievo che hanno assunto le condotte illecite sul mare (dal contrabbando al traffico di droga all'immigrazione clandestina) - anche con riferimento alle responsabilità dell'Italia a tutela della frontiera esterna comune dei Paesi aderenti all'accordo Schengen - il Ministro, con la direttiva 5, al fine di perseguire un migliore impiego delle forze disponibili per l'azione di polizia sul mare, ha previsto che le risorse navali della Guardia di Finanza concorrano, con quelle della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, all'espletamento dei servizi coordinati di controllo e sicurezza delle frontiere marittime, nell'ambito di una pianificazione operativa predisposta dal Dipartimento della P.S., ai sensi dell'art. 6 della legge n. 121 del 1991 e di una pianificazione logistica e finanziaria dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione.

2. Analisi dei risultati della gestione.

Nell'esercizio in esame, anche la spesa statale nei settori di competenza del Ministero dell'interno ha risentito degli effetti dell'azione di governo di contenimento dei disavanzi dei conti pubblici, che si è basata su un complesso di disposizioni volte a controllare i flussi della spesa, sia in termini di competenza che di cassa. Quanto alle spese di competenza, l'art. 8, comma 2, del d.l. n. 669 del 1996, convertito in legge n. 30 del 1997, ha disposto la facoltà di impegno, nei limiti dei fondi iscritti nel bilancio, limitatamente ad alcune spese - stipendi, assegni, pensioni, altre spese fisse ecc. - , mentre per le restanti, per ciascun bimestre, ha imposto un limite del 10% dello stanziamento annuo. L'assunzione di spese eccedenti doveva essere autorizzata, per comprovate esigenze, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro del tesoro. Nei bimestri successivi al primo, era possibile recuperare le eventuali risorse non utilizzate in precedenza, non potendo, comunque, superare a fine esercizio il 60% dello stanziamento annuo. Dal limite di impegnabilità venivano escluse alcune spese, tra le quali quelle relative agli interventi per calamità naturali, le spese obbligatorie e d'ordine ed altre[14], mentre il parziale divieto veniva esteso ai residui di stanziamento, operando anche nei confronti delle spese pluriennali[15].

Gli effetti di questi interventi si riscontrano in una riduzione del livello degli impegni rispetto ai precedenti esercizi (sceso dal 97% del 1996 all'81% del 1997) ed in un incremento delle economie, che rispetto al 1996 sono cresciute di 9.280 mld., con particolare riferimento alla funzione obiettivo "assistenza sociale" (sul punto si rinvia all'esame degli effetti della direttiva del 16 gennaio 1998 in materia di residui).

Per ciò che attiene al bilancio di cassa, le autorizzazioni, che definiscono un limite alla facoltà di eseguire pagamenti in conto competenza e in conto residui, hanno subito un "taglio" di dimensioni non indifferenti, costituendo una novità nelle manovre per il controllo dei flussi di cassa. Il rapporto autorizzazione di cassa/massa spendibile è sceso al 65,9% (82,1% nel 1996) con l'effetto di raddoppiare la massa dei residui (dai 15.552,4 del 1996 ai 31.318,1 del 1997).

---

[14] Circolare n. 2 del 9 gennaio 1997 del Ministro del tesoro.

[15] Art. 2, comma 7, della legge n. 663/1996 (legge finanziaria 1997).

2.1 I risultati di consuntivo per funzioni obiettivo.

Gli stanziamenti definitivi sono ammontati per l'esercizio in esame a 62.050,5 mld., con un decremento di 3.234,0 mld. rispetto al dato 1996, con una accentuazione di un fenomeno che già si era evidenziato come tendenza per l'ultimo esercizio esaminato dalla Corte. Come osservato al punto precedente, pur in presenza di un processo di ridimensionamento della competenza, la capacità di impegno, a seguito delle limitazioni poste dagli interventi di controllo della spesa, ha subito una contrazione, con un accrescimento sia delle economie che dei residui passivi. Nelle tabelle seguenti si possono osservare gli andamenti sia degli impegni, in rapporto agli stanziamenti definitivi di competenza ed alla massa impegnabile, sia dei pagamenti, in relazione alla massima spendibile ed alle autorizzazioni di cassa.

Andamento degli stanziamenti definitivi di competenza (in mld.)

	1995	1996	1997
Stanziamenti definitivi	65.351,8	65.284,5	62.050,5
Percentuale sul bilancio dello Stato	9,09	8,91	8,08

La scomposizione tra spese correnti e in conto capitale, mostra percentualmente una maggiore riduzione delle prime, -0.96% rispetto gli investimenti, -0.86 %.

Andamento delle spese correnti - Stanziamenti definitivi

1995	1996	1997
54.088,4	56.119,2	54.135,1

Andamento delle spese in conto capitale - Stanziamenti definitivi

1995	1996	1997
11.263,4	9.165,3	7.915,4

Rispetto alle funzioni-obiettivo gli stanziamenti definitivi (dati di competenza) hanno avuto il seguente andamento (in mld.):

Funzioni-obiettivo	Stanziamenti 1995	Stanziamenti 1996	Stanziamenti 1997	Variazioni 1996/1997
Indirizzo politico-amministrativo	112,9	108,3	94,8	-13,5
Sicurezza pubblica	9.502,1	10.806,5	10.818,6	+12,1
Protezione civile e servizi antincendi	1.884,3	2.195,6	2.298,6	+103,0
Assistenza sociale	16.204,3	16.935,7	16.037,8	-8 97,9
Enti locali	36.212,8	33.676,1	31.099,8	-2.576,3
Servizi elettorali	742,4	680,5	682,7	+2,2
Amministrazione generale	530,8	727,3	849,4	+122,1
Amministrazione affari di culto	6,6	7,8	7,8	=
Servizi generali	155,2	146,4	160,5	+14,1
Totali	**65.351,8**	**65.284,5**	**62.050,5**	**-3.234,0**

Per consentire l'analisi sul triennio 1995/1997, i dati relativi alla "informazione e sicurezza democratica" sono stati accorpati nella f.o. "indirizzo politico-amministrativo", secondo lo schema elaborato per l'esercizio in esame.

La differenza tra le risorse complessive assegnate al Dicastero nei due ultimi esercizi è dovuta alla riduzione degli stanziamenti delle funzioni-obiettivo "enti locali" e "assistenza sociale", che, nonostante ciò, rimangono le funzioni con maggior quota di risorse, destinate in gran parte a trasferimenti: quanto alla prima con 23.522,5 mld. di spese correnti e 7.491,1 per spese in conto capitale per la finanza locale mentre la seconda reca 15.757,3 mld. per provvidenze agli invalidi, ciechi civili e sordomuti. Mentre gli stanziamenti destinati alla "finanza locale" sono stati quasi integralmente impegnati, con un impegno complessivo di fine anno, gli impegni effettivi per la spesa per l'assistenza sociale sono ammontati a circa 5.570,3 mld. con economie di 10.453,4 mld., da riferirsi nella quasi totalità alla spesa per le categorie protette.

Per effetto del disposto dell'art. 54, comma 16 della legge n. 449 del 1997 (collegato alla legge finanziaria per il 1998) sono stati eliminati una serie di residui passivi, qualificati come "contabili". Nell'individuare le tipologie di residui che si ricollegano in qualche modo ad operazioni di tesoreria (pagamenti già effettuati ed ancora non contabilizzati in bilancio) o che si ritengono, per loro natura improduttivi di effetti nei tempi originariamente previsti, il richiamato comma 16 ha preso in considerazione, tra le altre spese, gli assegni alle categorie protette. Ha osservato la Corte[16] che i resti legati al pagamento degli assegni di invalidità riguardano partite di spesa che hanno già esercitato il loro impatto sul fabbisogno del settore statale e sono riconducibili alla tardiva contabilizzazione dei relativi oneri in bilancio, determinata dalle particolari procedure di spesa (per una analisi della spesa alle categoria protette, si veda il paragrafo 6.1.2); la eliminazione di questi oneri, che nei precedenti rendiconti, risultavano quali residui passivi, non è, pertanto, produttiva di una nuova ricaduta

[16] Corte dei conti, referto specifico su richiesta della Camera dei Deputati, n. 29/1998 - I residui di bilancio statale: un preconsuntivo per il 1997.

gestionale sul fabbisogno statale. Risultano così cancellati 10.453,4 di residui, cui corrispondono altrettante economie.

Analisi dell'andamento degli impegni:

Andamento degli impegni di competenza in rapporto agli stanziamenti definitivi

	1995			1996			1997		
Funzioni obiettivo	**stanziamenti definitivi**	**impegni di competenza**	**%**	**stanziamenti definitivi**	**impegni di competenza**	**%**	**stanziamenti definitivi**	**impegni di competenza**	**%**
Indirizzo politico amministrativo	112.9	109.6	97	108,3	106,4	98	94,8	91,8	96
Sicurezza pubblica	9.502,1	8.873,1	93	10.806,5	10.528,7	97	10.818,6	10.317,4	95
Protezione civile e servizi antincendi	1.884,3	1.680,9	89	2.195,6	2.102,6	96	2.298,6	2.111,4	92
Assistenza sociale	16.204,3	16.156,2	100	16.935,7	16.363,9	97	16.037,8	5.570,3	34
Enti locali	36.212,8	34.224,5	95	33.676,1	32.641,0	97	31.099,8	30.960,7	99
Servizi elettorali	742,4	730,0	98	680,5	667,4	98	682,7	676,8	99
Amministrazione generale	530,8	446,9	84	727,3	672,3	92	849,4	730,6	86
Amministrazione affari di culto	6,6	5,4	82	7,8	7,1	91	7,8	6,5	83
Servizi generali	155,2	131,9	85	146,4	132,4	90	160,5	153,3	95
Totale	**65.351,8**	**62.358,9**	**95**	**65.284,5**	**63.222,1**	**97**	**62.050,5**	**50.619,1**	**81**

Le manovre di contenimento della spesa, attraverso meccanismi di controllo che hanno interessato anche la facoltà di impegno, hanno introdotto un elemento nuovo rispetto ai precedenti esercizi finanziari, che non garantisce ai risultati dell'analisi dell'andamento degli impegni sul triennio una sicura significabilità. Peraltro, l'osservazione della distribuzione degli impegni sulle diverse funzioni-obiettivo induce a ritenere che, l'incremento delle economie sia da ricondurre agli effetti della manovra 1997; sussistono andamenti peculiari per l'"assistenza sociale", dei quali si dà conto nel successivo paragrafo 6.1.2.

Fanno eccezione gli "enti locali", i "servizi elettorali" ed i "servizi generali", per i quali il rapporto stanziamenti definitivi/impegni è rimasto invariato ovvero, è migliorato. In particolare, per gli "enti locali" ed i "servizi elettorali" ciò appare attribuibile alla qualificazione delle spese, che rientrano nella previsione dell'art. 8, comma 2 del d.l. n. 669 del 1996, che ha escluso dai limiti alla facoltà di impegno, tra l'altro, i trasferimenti connessi al funzionamento di enti decentrati, alle annualità relative ai limiti di impegno ed alle rate di ammortamento dei mutui, nonché alle spese di funzionamento dei servizi istituzionali delle amministrazioni.

Andamento degli impegni totali rispetto alla massa impegnabile

	1995			1996			1997		
Funzioni obiettivo	**Massa impegnabile**	**Impegni totali**	**%**	**Massa impegnabile**	**Impegni totali**	**%**	**Massa impegnabile**	**Impegni totali**	**%**
Indirizzo politico amministrativo	112,9	109.6	97	108,3	106,4	98	94,8	91,8	97
Sicurezza pubblica	9.794,5	8.961,7	91	11.302,1	10.659,6	94	11.382,5	10.489,0	92
Protezione civile servizi antincendi	1.889,5	1.686,0	89	2.277,2	2.144,2	94	2.354,0	2.114,7	90
Assistenza sociale	16.306,1	16.255,0	100	16.938,9	16.363,7	97	16.070,8	5.603,0	35
Enti locali	36.378,1	34.327,2	94	33.791,2	32.756,1	97	31.121,8	30.982,6	99
Servizi elettorali	742,4	730,0	98	680,6	667,4	98	682,7	676,8	99
Amministrazione generale	543,6	459,8	85	728,2	673,2	92	862,2	743,5	86
Amministrazione affari di culto	6,6	5,4	82	7,8	7,1	91	7,8	6,5	83
Servizi generali	162,7	139,4	6	155,6	141,6	91	174,7	164,2	94
Totali	**65.936,7**	**62.674,5**	**95**	**65.990,4**	**63.519,8**	**96**	**62.751,8**	**50.872,4**	**81**

L'esame dell'andamento degli impegni totali rispetto alla massa impegnabile offre le medesime risultanze, con una accentazione in negativo solo per la "sicurezza pubblica" e la "protezione civile ed i servizi antincendi", che dimostrano, anche per il 1997, una maggiore difficoltà di utilizzo dei residui di stanziamento. Mentre le spese di funzionamento, sulle quali gravano quelle di personale, sono impegnate nella quasi totalità, le spese per interventi ed investimenti mostrano aspetti di problematicità.

Andamento delle economie nel triennio 1995/1997 (in mld.)

Nell'esercizio in esame le economie hanno subito un notevole incremento, arrivando agli 11.152,0 mld., con un balzo in avanti che ha interessato in modo vistoso le economie di competenza, come si evince dalla tabella che segue.

Anni	Economie di competenza	Economie su residui di stanziamento	Economie totali
1995	2.556,2	6.772,8	9.329,0
1996	1.769,3	1.036,2	2.805,5
1997	11.152,0	3.147,2	14.299,2

Il fenomeno delle economie ha interessato nella quasi totalità le spese correnti 14.136,9 mld. (98%); tra queste in particolare le spese dei trasferimenti, 13.623,2 mld., di cui 13.398,1 mld. della categoria "trasferimenti alle famiglie" (Tit. I), suddivise in 10.420,9 mld. su competenza e 2.977,2 mld. su residui.

Le tabelle che seguono evidenziano, per il triennio 1995/1997, l'andamento delle economie sugli stanziamenti definitivi di competenza e sui residui di stanziamento per funzioni-obiettivo.

Economie degli stanziamenti definitivi di competenza (in mld.)

Funzioni-obiettivo	Economie 1995	Economie 1996	Economie 1997 o maggiori spese
Indirizzo politico amministrativo	3,2	1,7	3,0
Sicurezza pubblica	337,0	72,5	285,9
Protezione civile e servizi antincendi	121,8	77,2	171,3
Assistenza sociale	47,8	538,9	10.453,4
Enti locali	1.935,7	1.012,9	119,1
Servizi elettorali	12,3	13,0	5,9
Amministrazione generale	82,9	49,1	118,7
Amministrazione affari dei culti	1,1	0,6	1,2
Servizi generali	13,9	3,0	-6,9
Totali	2.556,2	1.769,3	11.152,0

Andamento dei pagamenti

L'analisi dell'andamento dei pagamenti richiede una particolare attenzione al rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile per verificare l'incidenza che le manovre di cassa hanno avuto sul determinarsi del livello dei residui. Il contenimento delle autorizzazioni di cassa ha comportato una riduzione superiore a un terzo rispetto alle previsioni iniziali per il 1997, nonostante il forte intervento correttivo in diminuzione dei trasferimenti di cassa a favore degli enti locali (-42%) a fronte di una riduzione media per tutti i ministeri di poco meno del 50%, a dimostrazione che la spesa del Ministero dell'interno, per le particolari competenze in materia di ordine pubblico e protezione civile, è considerata non comprimibile oltre certi limiti.

Anni	Autorizz. cassa	Massa spendibile	%	Pagamenti totali	Massa spendibile	%	Pagamenti totali	Autorizzaz. cassa	%
1995	70.584,0	85.717,7	82,3	61.268,2	85.717,7	71,4	61.268,2	70.584,0	86,8
1996	66.141,6	80.478,6	82,1	62.120,6	80.478,6	77,1	62.120,6	66.141,6	93,9
1997	51.140,2	77.603,2	65,9	31.985,8	77.603,2	41,2	31.985,8	51.140,2	62,5

L'azione di finanza 1997 ha comportato una riduzione delle autorizzazioni di cassa, soprattutto con riguardo ai trasferimenti agli enti locali, che ha fatto scendere il rapporto con la massa spendibile al 65,8%, dall'82% dei due precedenti esercizi, alla quale si è accompagnata una netta flessione non solo del rapporto tra massa spendibile e pagamenti totali, bensì anche tra questi e le autorizzazioni di cassa.

Tabella di raffronto tra massa spendibile e pagamenti totali per f.o. - anni 1995/1997

	1995			1996			1997		
Funzioni-obiettivo	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Massa spendibile	Pagamenti totali	%
Indirizzo politico amministrativo	131,9	106,5	80	130,5	112,8	86	110,2	98,2	89
Sicurezza pubblica	10.679,5	8.865,1	83	12.285,1	10.729,6	87	12.220,5	10.376,7	85
Protezione civile e servizi antincendi	2.218,2	1.676,9	76	2.662,1	2.082,7	78	2.744,0	2.187,3	80
Assistenza sociale	28.157,4	15.292,1	54	28.764,8	16.195,0	56	27.267,4	13.775,4	50
Enti locali	42.927,0	33.955,7	79	34.979,4	31.532,8	90	33.438,1	3.960,0	12
Servizi elettorali	789,4	763,2	97	692,0	668,1	97	689,3	675,9	98
Amministrazione generale	607,5	459,4	76	778,0	687,3	88	893,0	713,3	80
Amministrazione affari di culto	6,7	5,4	81	8,0	7,0	89	8,0	6,8	85
Servizi generali	199,7	135,4	68	178,4	104,8	59	232,3	191,2	82
Totale	**85.717,7**	**61.268,2**	**71**	**80.478,6**	**62.120,6**	**77**	**77.603,2**	**31.985,8**	**41**

Tabella di raffronto tra autorizzazione di cassa e pagamenti totali

Anni	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	%
1995	79.584,0	61.260,2	76,9
1996	66.141,6	62.120,6	93,9
1997	51.140,2	31.985,8	62,5

	1996			1997		
Funzioni-obiettivo	Autorizz. cassa	Pagamenti totali	%	Autorizz. cassa	Pagamenti totali	%
Indirizzo politico amministrativo	128,3	112,8	87,9	105,8	98,2	92,8
Sicurezza pubblica	11.202,7	10.729,6	95,7	11.300,7	10.376,7	91,8
Protezione civile e servizi antincendi	2.357,8	2.082,7	88,3	2.514,3	2.187,3	87
Assistenza sociale	17.025,6	16.195,0	95,1	16.728,6	13.775,6	82,3
Enti locali	33.837,2	31.532,8	93,1	18.724,3	3.960,0	21,1
Servizi elettorali	682,6	668,1	97,8	682,1	675,9	99,1
Amministrazion e generale	749,4	687,3	91,7	878,3	713,3	81,2
Amministrazion e affari di culto	7,9	7,0	88,9	7,9	6,8	86,0
Servizi generali	149,8	104,8	69,9	197,8	191,2	96,6
Totale	66.141,6	62.120,6	93,9	51.140,2	31.985,8	62,5

In particolare per la funzione-obiettivo "enti locali", la forte contrazione delle erogazioni è stata determinata dalla applicazione della nuova disciplina[17] in materia di accredito dei trasferimenti erariali, che ha comportato rilevanti somme a residui, per prelevamenti degli enti che non hanno ridotto le giacenze al di sotto del limite del 20%, stabilito dalla legge n. 662 del 1996 (sul punto si veda il cap. 1, parte generale di questa relazione).

[17] Legge n. 662/1996, che nell'estendere, dal 1° gennaio 1997, il sistema di tesoreria unica a tutti i comuni, ha stabilito che per gli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in conti correnti con il tesoro, i pagamenti del bilancio dello Stato sono accreditati solo ad avvenuto accertamento che le disponibilità sui conti medesimi si sono ridotti ad un valore non superiore al 20% delle disponibilità al 1° gennaio 1997; d.l n. 669/1996, convertito in legge n. 30/1997, che ha recepito ed integrato le suddette disposizioni.

Andamento dei residui totali negli anni 1996/1997

Funzioni-obiettivo	1996	1997
Indirizzo politico amministrativo	15,6	6,2
Sicurezza pubblica	1.410,7	1.482,4
Protezione civile e servizi antincendi	445,7	389,9
Assistenza sociale	11.232,9	52,3
Enti locali	2.338,7	29.264,2
Servizi elettorali	6,8	6,8
Amministrazione generale	36,2	66,6
Amministrazione affari di culto	0,2	0,003
Servizi generali	65,1	49,3
Totale	15.552,4	31.318,1

I residui totali al 31 dicembre 1997 ammontano a 31.318,1 mld. (22.794,2 mld. di spese correnti e 8.523,8 mld. in conto capitale), di cui 28.097,3 residui totali da competenza (279,4 residui di stanziamento da competenza al 31 dicembre +27.817,9 residui propri da competenza.

Gli effetti della manovra di cassa per il 1997 richiedono una particolare analisi sulla formazione della massa dei residui per la finanza locale, sulla quale ha influito, come già osservato (si veda nota 16) la nuova disciplina sulle modalità di accredito dei trasferimenti erariali agli enti locali.

Per un esame approfondito della materia si rinvia al capitolo di questa relazione sulla finanza locale. In questa sede si dà conto, sinteticamente, dell'andamento dei trasferimenti agli enti locali, con particolare attenzione ai principali capitoli di finanza locale e dell'andamento dei residui passivi:

cap. 1601 - Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali, previsto dall'art. 35 del d.lgs. n. 504 del 1992, il cui stanziamento per il 1977 è stato quantificato dall'art. 1, comma 164 della legge n. 662 del 1996.

Cap. 1602 - Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale, previsto dall'art. 40 del d.lgs. n. 504 del 1992, assegnato ai comuni ed alle provincie dal 1994. Per l'anno 1997, l'art. 1, comma 164 della legge n. 662 del 1996 ha stabilito una riduzione di circa 506 mld. a svantaggio del Fondo ordinario.

Cap. 1603 - Fondo consolidato per la finanza locale. Ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. n. 504 del 1992, dal 1994, confluiscono nel Fondo consolidato le risorse erariali di alcuni specifici interventi erariali iscritti per l'anno 1993 a favore di comuni, provincie e comunità montane.

La tavola che segue illustra i trasferimenti complessivi agli enti locali nel triennio 1995/1997

(in mld.)

	1995		1996		1997	
	Tit. I	**Tit. II**	**Tit. I**	**Tit. II**	**Tit. I**	**Tit. II**
Prev.def.competenza	25.276,0	10.815,4	24.788,9	8.756,9	23.521,1	7.491,1
Impegni competenza	25.230,9	8.928,9	24.427,4	8.120,8	23.521,0	7.389,7
Prev. def. di cassa	25.279,3	14.348,3	25.379,5	8.327,5	12.059,7	6.598,3
Pagato competenza	24.774,5	8.889,4	22.912,0	8.098,3	3.459,2	454,1
Pagato totale	24.863,0	8.963,1	23.263,6	8.137,0	3.484,8	456,6
Residui da competenza	456,4	39,5	1.515,4	22,5	20.061,8	6.935,6
Economie competenza	45,0	1.886,4	361,5	636,1	0,1	101,3
Residui totali	686,2	535,5	1.832,3	519,2	21.775,8	7.451,3
Economie totali	82,5	7.572,5	379,1	711,7	92,8	102,4

	1995		1996		1997	
	Tit. I	**Tit. II**	**Tit. I**	**Tit. II**	**Tit. I**	**Tit. II**
Rapporto pagamenti/impegni competenza	98,1 %	99,5 %	93,72 %	99,7 %	14,7 %	0,6%

Trasferimenti di parte corrente (in mld.)

	Fondo ordinario cap. 1601		Fondo perequativo cap. 1602		Fondo consolidato cap. 1603	
Anni	**Stanziamenti**	**Impegni**	**Stanziamenti**	**Impegni**	**Stanziamenti**	**Impegni**
1995	18.549,6	18.549,6	1.515,7	=	4.196,6	4.107,5
1996	16.785,4	16.785.4	1.807,9	1.807,9	4.173.9	4.173.9
1997	17.470,5	17.470,5	1.797,4	1.797,4	4.062,6	4.062,6

	Fondo ordinario cap. 1601		Fondo perequativo cap. 1602		Fondo consolidato cap. 1603	
Anni	**Autorizzazioni di cassa**	**Pagamenti**	**Autorizzazioni di cassa**	**Pagamenti**	**Autorizzazioni di cassa**	**Pagamenti**
1995	18.547,7	18.263,4	1.515,7	1.515,6	4.232,3	4.103,3
1996	19.035,6	17.027,8	1.807,9	1.806,6	4.227,3	4.147,1
1997	9.131,9	2.565,3	647,4	211,7	2.057,2	685,8

I residui totali al 31 dicembre 1997 ammontano a complessivi 29.227,1 mld. ed andranno ad incrementare la massa spendibile per il 1998, a fronte di una autorizzazione di cassa per l'unità previsionale di base "finanziamento agli enti locali", per il corrente esercizio, di soli 20.946 mld., con possibili problemi di addensamento della spesa nei prossimi esercizi.

Di fronte alla forte crescita dei residui passivi, come conseguenza delle misure di controllo della cassa con una competenza rimasta invariata, l'Autorità di governo è intervenuta con alcuni provvedimenti che ne disciplinano l'iscrizione allo scopo di eliminare i residui non ricollegati a vere e proprie obbligazioni.

Del disposto dell'art. 54, comma 16 del collegato alla legge finanziaria per il 1998 già si è detto esaminando il fenomeno, in forte crescita, delle economie, con riferimento in particolare alla spesa per le categorie protette.

Un secondo intervento[18] ha affrontato la materia dei residui di stanziamento per una loro effettiva riduzione, dopo un approfondito esame dello stato di attuazione dei programmi di spesa.

Per il Ministero dell'interno la direttiva ha dato luogo ad un taglio del 13,5%, pari a 30,6 mld. (0,4 sul totale delle riduzioni). Le tabelle che seguono espongono, per unità previsionali e per capitoli, il dettaglio delle riduzioni.

Residui di stanziamento al 1° gennaio 1998

(in mld.)

	Disponibilità conservabili			Conservazione		Eliminazione
	Es. pregress. (a)	Compet. '97 (b)	Totale (a+b)	Richiesta (d)	Assentibili (e)	Importi (f)
M. interno	71,9	154.1	226,0	195,4	195,4	30,6

[18] Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1998, cui ha fatto seguito il decreto del Ministro del tesoro del 20 febbraio 1998.

Sviluppo dei residui al 1° gennaio 1998 per unità previsionali e per capitoli

(in mld.)

Attività	Capitoli	Disponibilità conservabili	Richieste di conservazione	Somme assentibili
Edilizia di servizio	7601	1,3	1,0	1,0
" "	7602	36,0	27.0	27,0
Informatica di servizio	7060	16,7	12,6	12,6
" "	7061	6,5	4,8	4,8
" "	7203	0.8	=	=
" "	7420	11,3	8,5	8,5
Potenziamento servizi e strutture	7403	54,0	54,0	54,0
" " "	7621	40,0	40,0	40,0
Opere varie	7730	2,8	1,1	1,1
Finanziamento enti locali	7235	22,2	20,0	20,0
Immigrati, profughi e rifugiati	4239	9,8	3,9	3,9
" "	4240	7,3	6,0	6,0
Accordi e organismi internazionali	1113	13,1	13,1	13,1
Reinvestimenti di capitali	7800	3,6	3,2	3,2
Totale		225,9	195,4	195,4

Per quanto attiene al potenziamento dei servizi e delle strutture, sul cap. 7403 gravano i fondi per il Giubileo, mentre al cap. 7621 sono assegnate le risorse per la realizzazione di una rete per la misurazione della radioattività.

3. Organizzazione e personale.

3.1 Organizzazione.

Nel corso dell'esercizio in esame e nei primi mesi del corrente anno ha avuto una accelerazione il processo di attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993, la cui riforma ha avuto nel Ministero dell'interno un avvio lento e non privo di contrasti, anche a ragione di norme derogatorie ad alcune disposizioni contenute nel medesimo decreto legislativo in materia di polizia e sicurezza dello Stato.

Il fatto di maggiore rilievo appare senza dubbio la recente istituzione, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 29 del 1993, del servizio di controllo interno[19]. L'attività di controllo era stata disciplinata con d.m. 11 maggio 1995.

Per il Ministero le operazioni di valutazione dei risultati raggiunti dai dirigenti sono effettuate dal Ministro, con il quale coopera una segreteria tecnica, per i dirigenti e dal Consiglio dei Ministri per i dirigenti generali. Il Ministro ha adottato i parametri di valutazione da applicarsi per l'anno 1996, ma la procedura di valutazione (i cui risultati sono portati al Consiglio di amministrazione che esprime un proprio parere) ancora non risulta conclusa. E' da

[19] D.m. 6 marzo 1998, n. 111.

presumere che la stessa metodologia verrà utilizzata anche per il 1997, ma nel contempo non è dato conoscere come il Servizio di controllo appena istituito si inserirà nel precedente schema organizzativo

L'accertamento della rispondenza dei risultati agli obiettivi è momento propedeutico all'adozione di piani e di programmi generali dell'azione amministrativa che la legge attribuisce al ministro; ma è anche momento di conoscenza da parte della dirigenza, responsabile dell'attuazione dei piani e delle direttive del ministro, dell'efficienza dei servizi. In tale prospettiva va letto l'art. 2, comma 4 il quale, nello stabilire una cadenza almeno semestrale alle relazione del servizio di controllo, prevede che le relazioni siano contestualmente portate a conoscenza dei direttori generali. Il servizio di controllo si pone all'interno dell'amministrazione in posizione autonoma ed alle dirette dipendenze del ministro, quale strumento di informazioni e valutazioni finalizzate alla realizzazione di un più efficiente apparato amministrativo.

In merito al d.m. 17 novembre 1997, il quale, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 29 del 1993, ha disposto l'istituzione di uffici per le relazioni con il pubblico, mantenendo ferme le competenze dell'Ufficio di organizzazione, al quale vengono attribuiti anche compiti di coordinamento delle attività dei diversi uffici per le relazioni con il pubblico, si è detto nel par. 1.2. Qui si osserva che la Corte, nella citata deliberazione n. 121 del 1997, ha affermato, tra l'altro, che non sussiste a favore del Ministero dell'interno alcuna norma derogatoria ai fondamentali principi di organizzazione, dettati dal d.lgs. n. 29 del 1993.

3.2 Personale - Corpo Nazionale Vigili del Fuoco.

In materia di personale del ruolo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco si osserva che il quadro D della tabella III, allegata al d.P.R. n. 748 del 1972 prevede un solo posto di dirigente generale (livello C), per il quale è considerata un'unica funzione, quella di ispettore generale capo dei servizi antincendi, con compiti di particolare rilevanza. In conformità alle istruzioni generali del direttore generale della protezione civile e dei servizi antincendi, presiede e dirige l'organizzazione generale dei servizi tecnici del Corpo, le attività delle Scuole e degli ispettorati regionali e interregionali ecc. Esiste, inoltre, la possibilità di nominare dirigenti generali, con contestuale collocamento fuori ruolo, altri tre funzionari, ai sensi della legge n. 930 del 1980, ed un ulteriore funzionario, non necessariamente con qualifica di dirigente generale, ai sensi del d.P.R. n. 805 del 1975. Sul punto la Corte[20], di recente, si è espressa nel senso che è possibile procedere al conferimento di nomine a dirigente generale del Corpo "in ruolo" solo nell'ipotesi che si renda disponibile l'unico posto di organico - quello di ispettore capo (di diverso avviso era l'Amministrazione, che riteneva sufficiente la vacanza di un posto nella "complessiva " dotazione di quattro unità, unita alla necessità di attribuire le predette funzioni di ispettore generale capo).

3.3 Piante organiche ed utilizzo del personale di pubblica sicurezza.

A seguito della rilevazione dei carichi di lavoro, sono state rideterminate, ad esclusione della carriera prefettizia, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge n. 537 del 1993[21], le dotazioni organiche provvisorie del personale dell'Amministrazione civile, dalle quali sembra emergere un fabbisogno superiore all'attuale (pari a circa il 37%, soprattutto nel comparto degli uffici periferici di P.S.), anche al fine di restituire il personale di P.S. ai compiti di istituto, in attuazione dell'art. 36 della legge n. 121 del 1981 e di quanto indicato nella direttiva del

[20] Corte dei conti, Sezione del controllo, I Collegio, n. 8/1998.

[21] D.m. n. 728 del 9 ottobre 1997.

Ministro del 14 luglio 1997. Direttiva che nasce dalla considerazione della insufficienza numerica del personale civile assegnato nel passato al Dipartimento della P.S. ed agli uffici periferici della P.S. e della Polizia di Stato, che ha determinato ad utilizzare in attività di molteplici settori personale dipendente della Polizia stessa. In considerazione della difficoltà di procedere ad una immediata sostituzione del personale di polizia addetto a compiti amministrativi, il Ministro ha individuato come prioritario che si proceda all'assegnazione agli uffici di Pubblica Sicurezza dei vincitori dei concorsi in atto e di coloro che vi possono essere assegnati in base alle ordinarie procedure di trasferimento. Inoltre, in considerazione della peculiarità delle funzioni istituzionali della P.S., ha invitato il Capo della Polizia, direttore generale della P.S. ed il direttore generale per l'amministrazione generale e per gli affari generali a individuare i servizi essenziali per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nell'ambito dei quali gli orari ed i turni di servizio dovranno essere adeguati alle esigenze degli uffici di Polizia.

3.4 Dirigenti.

Nella relazione al Parlamento sull'esercizio 1996, si era data notizia di una indagine conoscitiva della Corte, nell'ambito del controllo successivo sulla gestione, in merito all'utilizzo del personale dirigente. L'esame si è presentato assai difficile in quanto alla complessità dei compiti affidati al Ministero corrisponde una altrettanto complessa struttura organizzativa ed un articolata disciplina del personale, distinto in diversi ruoli - Amministrazione civile, Polizia di Stato e Vigili del fuoco, che si riflette in modo peculiare anche sulla dirigenza, alla quale si applicano differenti tipologie normative. La carriera prefettizia è rimasta nel comparto pubblico, mentre è stata ricompresa nella dirigenza privata dei ministeri la carriera di ragioneria; ai Vigili del fuoco si applica la disciplina del comparto privato delle Aziende autonome, e agli agenti di P.S. le norme del comparto sicurezza. Da ciò l'esigenza di limitare l'indagine, che si sta avviando alla conclusione e che già può fornire alcune indicazioni di rilievo, al personale dirigente che appartiene al ruolo dell'Amministrazione civile.

Si sta progressivamente riducendo il numero di unità di prefetti collocati fuori ruolo (47 nel 1994 e 38 nel 1995), in particolare di coloro che sono collocati fuori ruolo presso le commissioni statali di controllo, presso le quali, tenuto conto del ridimensionamento dei controlli sugli atti degli enti locali, negli anni 1996 e 1997 è operata gradualmente una sostituzione dei prefetti con vice prefetti. A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 127 del 1997 - recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo - i prefetti ancora assegnati rientreranno in ruolo.

E' stato incrementato il numero di prefetti con compiti ispettivi, in un programma di potenziamento dell'ispettorato generale di amministrazione, presso il quale sono stati inquadrati, ai sensi dell'art. 42 della legge n. 121 del 1981 alcuni dirigenti generali della P.S., la cui professionalità si è ritenuta di impiegare in funzioni ispettive, piuttosto che in compiti di direzione di sedi o di uffici centrali.

La difficoltà di coprire tutti i posti di funzione in particolare a livello centrale, si è evidenziata con l'affidamento di incarichi per sovrintendere uffici centrali con personale collocato a disposizione, ai sensi della legge n. 410 del 1991, per assolvere a compiti istituzionali della D.I.A..

Si osserva come l'assenza di un qualsiasi collegamento logico tra le diverse funzioni svolte non può non comportare rilevanti difficoltà nell'esercizio delle stesse. Peraltro, sembra intendimento della medesima Amministrazione (affermato in varie occasioni nella competente sede del controllo nella quale la Corte ha manifestato perplessità in merito al ricorso a tale

procedura) considerare transitorie tali situazioni, in attesa di un riassetto organizzativo e funzionale delle strutture del Ministero, anche alla luce delle innovazioni normative in atto.

In soli quattro anni le funzioni di responsabile per i sistemi informativi automatizzati sono state attribuite a cinque diversi prefetti, talvolta, per periodi estremamente brevi, con contestuale assegnazione anche ad altre funzioni (si rinvia al punto precedente). Analoga situazione si è verificata per gli incarichi di direttore centrale per gli istituti di istruzione presso il Dipartimento di P.S. (sei prefetti in un arco di tempo di soli quattro anni - 1996/1997). La brevità del conferimento di questi incarichi, non consente al titolare alcuna programmazione ma costringe ad interventi privi di unitarietà, con riflessi negativi sulla efficienza dell'azione amministrativa.

Si appalesa, pertanto, necessaria l'assunzione di misure idonee a risolvere le problematiche esistenti in ordine all'utilizzo del personale dirigente, in linea con le osservazioni della Corte, quale la rideterminazione dei posti di livello dirigenziale generale, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 29 del 1993, in modo da ricondurre a livelli fisiologici, e non più patologici, le situazioni di temporaneo esercizio di più funzioni.

3.5 Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro: norme di raccordo.

L'art. 1, comma 3 del CCNL del 16 maggio 1995, comparto del personale dipendente dai Ministeri, ha previsto che con successiva intesa si procedesse a raccordare le norme del contratto con la disciplina dell'ordinamento del personale dell'Amministrazione civile dell'interno, disciplinato dal d.P.R. n. 340 del 1982 e successive modificazioni ed integrazioni, senza costi aggiuntivi, né altri oneri a carico delle parti.

L'accordo, concordato con le OO.SS. in data 22 ottobre 1997, stabilisce che al personale dell'Amministrazione civile dell'interno si applicano i profili professionali previsti dal d.P.R. n. 1219 del 1984 e n. 44 del 1990 e che il primo inquadramento deve essere operato in relazione ai profili posseduti, ai sensi del d.P.R. n. 340 del 1982, alla data di entrata in vigore dell'accordo o in corso di attribuzione a seguito di procedura concorsuale in svolgimento, secondo una tabella di corrispondenza.

3.6 Situazione degli organici e concorsi.

La legge n. 449 del 1997 (collegato alla finanziaria 1998), prima e l'art. 22 del d.lgs. n. 80 del 1998, successivamente, hanno introdotto modifiche nelle procedure di assunzioni di personale nelle amministrazioni pubbliche. Il comma 1, dell'art. 39 del collegato alla finanziaria 1998 ha disposto una programmazione triennale del fabbisogno di personale, valutato su base statistica (comma 2); il Consiglio dei Ministri delibera trimestralmente il numero delle assunzioni delle singole amministrazioni sulla base di criteri di priorità, che dovranno comunque assicurare il pieno adempimento dei compiti affidati alle Forze di polizia ed ai Vigili del fuoco (comma 3). Ai sensi dell'art. 22, comma 4, del d.lgs. n. 80 del 1998, le determinazioni relative all'avvio delle procedure di reclutamento, adottate sulla base dell'anzidetta programmazione, devono essere autorizzate con deliberazione del Consiglio dei Ministri ed i concorsi devono essere espletati, di norma, su base regionale. Anche le eventuali deroghe all'espletamento decentrato dei concorsi, per ragioni tecnico-amministrative o di economicità, devono essere autorizzate.

La nuova disciplina modifica la legge n. 606 del 1966 che autorizzava l'Amministrazione dell'interno, per il Corpo Nazionale del VV.FF., a bandire pubblici concorsi per la copertura dei posti disponibili a decorrere dal 31 dicembre dell'anno successivo a quello di pubblicazione di ciascun bando, in considerazione della necessità, per i particolari compiti istituzionali, di garantire, senza soluzioni di continuità, il reclutamento del personale operativo.

Sul punto dello svolgimento dei concorsi su base regionale, la stessa norma prevede deroghe in tutti quei casi in cui potrebbe risultare antieconomico ed intempestivo il decentramento dei concorsi. Il reclutamento su base regionale sembra una soluzione razionale soprattutto per i c.d. maxiconcorsi, che interessano particolarmente l'Amministrazione dell'interno per il reclutamento degli agenti di P.S. e dei vigili del fuoco, tenuto conto dell'elevato numero dei partecipanti (per il prossimo concorso a vigile del fuoco sono previsti 200.000 candidati). Nonostante ciò, l'Amministrazione non appare convinta della validità della soluzione prevista dalla nuova norma. Da una analisi dello stesso Ministero (che ha preso a campione proprio il prossimo concorso per vigili del fuoco) risulterebbe più arduo gestire i concorsi su base regionale, in quanto non sarebbe agevole reperire contestualmente locali idonei in tutte le regioni (per un numero minimo di 5.000 partecipanti) con conseguenti ritardi nelle procedure, mentre vi sarebbe un aumento dei costi complessivi per la locazione di più sedi. D'altronde, i c.d. maxi concorsi determinano problemi di carattere logistico anche quando sono gestiti in una unica sede; una soluzione, a parere dell'Amministrazione, potrebbe essere individuata nel reperimento da parte della Funzione Pubblica di strutture logisticamente e funzionalmente idonee per quei concorsi per i quali non risultasse conveniente il decentramento a livello regionale.

3.6.1 Corpo Nazionale Vigili del Fuoco[22].

Nel 1997 non sono stati banditi concorsi pubblici, mentre sono stati espletati i concorsi a tre posti nel profilo di medico del Corpo nazionale dei VV.FF. e ad 84 posti nel profilo di ispettore antincendi.

Sono stati banditi ed espletati due concorsi interni per i profili di capo squadra (820 posti con decorrenza 1 gennaio 1996) e di capo reparto (470 posti con la medesima decorrenza).

Per quanto riguarda la futura programmazione, è stato di recente bandito un concorso pubblico a 184 posti di vigile del fuoco[23], saranno espletati i concorsi interni per 816 posti nel profilo di capo squadra e per 738 posti nel profilo di capo reparto (decorrenza 1° gennaio 1997) e verranno banditi i concorsi interni (decorrenza 1° gennaio 1998) per le medesime qualifiche, rispettivamente per 988 e 519 posti.[24]

---

[22] Con d.m. 8 ottobre 1997, n. 421 è stato modificato il regolamento che disciplinava i concorsi interni del personale dei Corpo, adottato con regolamento del 18 giugno 1997, n. 565, con riferimento ai profili di capo reparto e capo squadra.

[23] G.U. n. 24 del 27 marzo 1998.

[24] La programmazione potrà essere integrata in relazione alla eventuale approvazione del disegno di legge, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri (seduta del 15 maggio 1998), di potenziamento e ristrutturazione del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco, che nel predisporre misure urgenti per migliorare le strutture dei Vigili ha, in primo luogo, previsto un incremento di organico a fianco di strumenti volti a snellire le procedure amministrative di supporto delle strutture centrali e periferiche per un generale, progressivo decentramento sul territorio delle competenze. Di rilievo è anche la previsione di estendere ad una quota di vigili del fuoco ausiliari la possibilità di essere prima trattenuti in servizio e, quindi, in presenza dei necessari requisiti, di essere immessi nei ruoli.

3.7 Corsi di formazione e perfezionamento.

Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

L'Ispettorato Formazione Professionale del Servizio Tecnico Centrale[25] ha il compito di coordinare, al livello centrale e periferico, i corsi effettuati nell'ambito del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, attraverso una struttura didattica assai complessa e ripartita sul territorio. Le sedi didattiche centrali, che dipendono funzionalmente ed amministrativamente dal Comando S.C.A., sono: Scuole centrali antincendi, Istituto superiore antincendi, Centro polifunzionale di Montelibretti, Centro addestramento sommozzatori e Centro addestramento volo. Le sedi periferiche, dipendenti funzionalmente dagli Ispettorati regionali e amministrativamente dai Comandi provinciale, sono il Centro addestramento di Napoli, i venti poli didattici regionali e le aule didattiche di ogni Comando provinciale.

Le spese per la formazione gravano sul cap. 3138, sul quale, nel biennio 1996/1997, sono stati stanziati rispettivamente 10,4 e 7,8 mld. (questi ultimi impegnati per la totalità), mentre per il 1998 sono previsti 8 miliardi[26].

L'Ispettorato da alcuni anni ha fortemente decentrato l'attività presso le strutture periferiche, attraverso accreditamenti di fondi che hanno interessato anche i Comandi istituiti nelle nuove province (seppure di differenti entità per alcuni ritardi nella predisposizione delle aule didattiche)

	1996	1997 (in mln.)
Accreditamenti iniziali	463	4.904
Impegni per docenze	590	593
Impegni per contratti	3.334	1.838
Accreditamenti su specifiche richieste	6.105	529
Totale	10.493	7.865

L'Amministrazione ha realizzato un interessante "sistema di misurazione" che rappresenta un primo tentativo di quantificare e raffrontare l'attività di gestione, anche attraverso il confronto con i precedenti esercizi finanziari. Gli indici sono costituiti da un indice giornaliero "giorni/allievo" e dall'"indice di formazione". Il primo indice si ottiene moltiplicando il numero dei partecipanti di ogni corso per i giorni di durata di questo e rappresenta il numero di giornate di formazione ovvero di allievi che avrebbero seguito quel corso qualora avesse avuto la durata di un solo giorno. Sommando tale numero per tutti i corsi, si ottiene il numero complessivo di giorni di formazione organizzati per l'intero organico. Dividendo questo dato per il numero totale dei dipendenti in servizio, si ottiene il secondo indice, ossia il numero dei giorni dedicati alla formazione per ogni appartenente al Corpo. Ciò

[25] L'Ispettorato si articola in quattro sezioni: Sezione corsi obbligatori e addestramento professionale, per la formazione dovuta per legge (corsi per l'immissione in ruolo, per passaggio di profilo, per i dirigenti ecc.); Sezione corsi di aggiornamento e qualificazione (per assicurare un costante livello di professionalità adeguato alle richieste esterne); Sezione corsi di specializzazione (i corsi abilitano all'impiego di mezzi speciali di soccorso terrestri, nautici ed aerei, all'utilizzo di tecniche ed attrezzature speciali e ad interventi in condizioni sfavorevoli); Sezioni patenti (per il rilascio delle patenti di guida dei mezzi terrestri e nautici in dotazione al Corpo).

[26] Si osserva che gli impegni futuri per il Servizio si presentano assai gravosi, tenuto conto della prossima immissione in ruolo di 300 VV.FF., di corsi di passaggio di qualifica per circa 3.000 unità, e di diversi altri corsi.

consente di ottenere il grado di diffusione della formazione e permette una analisi di confronto tra i diversi centri interessati all'attività didattica, anche per tipologia di corso.

Sintesi dell'attività didattica nel 1997

Attività didattica	Corsi N.	Partecipanti complessivi	Gg. per allievo
A.V.V.A. (allievi vigili ausiliari)	6	3.350	167.500
Formazione di ingresso	10	5.494	348.844
Passaggi di profilo	2	1.198	23.960
Corsi aggiornamento	22	625	6.838
Corsi per patenti	131	2.284	21.700
Corsi specializzazione	41	306	11.524
Totale generale	414	16.481	603.529
Totale esclusi A.V.V.A.	408	13.131	436.029

Tabella di raffronto con i dati del 1996, considerati i valori totali esclusi i corsi per A.V.V.A.

Corsi N.		Partecipanti complessivi		Gg per allievo	
1996	1997	1996	1997	1996	1997
335	408	11.373	13.131	268.511	436.029

Attività didattica per regione

Sede regionale	Totale corsi reg.li	Unità	Gg. per allievo 1997	Gg. per allievo 1996
E. Romagna	28	464	3805	2575
F.Venezia Giulia	8	152	1272	1795
Liguria	30	348	2840	2615
Lombardia	29	463	2140	2150
Marche	10	76	988	940
Piemonte/Valle d'Aosta	20	483	3930	2546
Toscana	40	528	3845	1925
Umbria	6	120	1105	1635
Veneto/Trentino A.A.	20	493	4520	1180
Abruzzo e Molise	12	244	2260	1405
Calabria	5	75	630	1265
Campania	19	397	2830	600
Lazio	15	244	3156	3253
Puglia/Basilicata	41	565	4130	4366
Sardegna	14	137	1660	1250
Sicilia	25	405	3682	2566
Totale			42793	2066
Indice medio di formazione			1,86	1,6

Negli ultimi due esercizi si è avuto un incremento nelle giornate di formazione complessive e nell'indice medio di formazione.
Rispetto all'utilizzo delle risorse assegnate in bilancio al capitolo di competenza, si ha la seguente situazione nel biennio 1996/1997.

(in mld.)

Cap. 3138	Stanziamenti di competenza	Impegni di competenza	Rapporto stanziamenti/impegni
1996	10,9	10,9	100%
1997	7,8	7,7	97%

3.7.1 Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno.

L'attività della Scuola, istituita con decreto del 10 settembre 1980, svolta negli anni 1994/1996 è stata oggetto di una indagine della Corte in sede di controllo successivo sulla gestione, che è in fase di conclusione. Sul punto, pertanto, si rinvia al paragrafo 5.1, mentre, in questa sede, si riferisce sulla attività didattica espletata nel 1997.

Per la durata di sei mesi, si sono svolti i seguenti corsi: VIII corso per vice consiglieri di prefettura, VI corso per vice consiglieri di ragioneria e XIII corsi formazione dirigenziale per vice prefetto ispettore e dirigente di ragioneria. La Scuola ha, inoltre, organizzato alcuni *stages* applicativi, per funzionari divisi in gruppi di cinque/sei unità; il primo si è svolto presso alcuni comuni commissariati, ai sensi dell'art. 39 della legge n. 142 del 1990; il secondo, presso comuni commissariati ai sensi della legge n. 221 del 1991, per condizionamenti ed infiltrazioni da criminalità organizzata; il terzo sempre presso amministrazioni locali ed il quarto presso alcune imprese private. Ulteriori seminari sono stati svolti presso enti pubblici ed imprese. Alcuni seminari sono stati organizzati su specifiche materie, quali l'informatica, la statistica ecc.

Nell'ambito del personale delle qualifiche funzionali è stata curata l'organizzazione della seconda fase del XXII corso trimestrale di formazione per l'accesso alla qualifica di programmatore di archivio automatizzato ed il II corso quadrimestrale per programmatore di sistema.

Dati di consuntivo (in mld.) cap. 1102

Formazione	Contratti	Manutenzione immobile	Acquisto mobili, ecc.
3,0	1,3	0.9	0,5

Dettaglio delle voci "formazione" e "contratti"

	Docenze	Missioni corsisti (comprensive di vitto e alloggio)	Libri, riviste ecc.
Formazione	0,9	1,8	0,2

	Servizi alberghieri	Manutenzioni impianti	Manutenzione "verde"	Servizio trasporto (navetta)
Contratti	0,6	0,4	0,2	0,04

4 Contratti.

4.1 Monitoraggio della legge di spesa n. 217 del 1992 - potenziamento delle Forze di polizia.

Sui finanziamenti previsti dalla legge n. 217 del 1992, che ha avuto un difficile avvio a seguito della rimessione alla Corte Costituzionale per una problematica concernente la copertura finanziaria che ha comportato uno slittamento degli impegni di spesa agli anni successivi, sono stati assunti i seguenti impegni[27]:

A) - cap. 7401 iscritto nel titolo II - spese in conto capitale - rubrica 4 - sicurezza pubblica - ctg. X (acquisizione di opere, infrastrutture, impianti e mezzi tecnici logistici, compresi quelli destinati all'equipaggiamento ed alle attrezzature di sicurezza, necessari all'ammodernamento ed allo sviluppo delle strutture e dotazioni e degli apparati strumentali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco).

Esercizio 1992 - Complessivamente sono stati impegnati 79,9 mld. su uno stanziamento di 80 mld., di cui: per l'Arma dei Carabinieri 29,4 mld. (materiale informatico, elicotteri, armi); per la Guardia di Finanza 14,7 mld. (elicotteri, guardacoste, strumentazione per rete "Interpolizie"); per la Polizia di Stato (acca-ermamento) 13,5 mld. (acquisto complesso polifunzionale); Polizia di Stato (motorizzazione) 5,1 mld. (veicoli vari e motovedette); Polizia di Stato (servizi tecnici) 10,7 mld. (strumentazione ponte radio, sistemi informatici); VV.FF. (autopompeserbatoio) 6,4 mld..

Esercizio 1994 - su uno stanziamento di 100 mld. ne sono stati impegnati complessivamente 57,1 mld., di cui: per l'Arma dei Carabinieri 17 mld., impegni provvisori (sistemi elaborativi); per la Guardia di Finanza 9 mld., impegni definitivi (rete ponte radio, pattugliatore); per la Pubblica Sicurezza (motorizzazione) 10 mld. impegni definitivi e 1,1 mld. impegni provvisori (elicotteri, uffici mobili, autovetture); per la Polizia di Stato (servizi tecnici) 12,1 mld., impegni definitivi (potenziamento ponti radio, apparati elettronici); VV.FF. 6,1 mld., impegni definitivi e 1,7 impegni provvisori (mezzi idroschiuma, autoscale, apparati per reti radio sincrone).

Esercizio 1995 - su uno stanziamento di 80 mld. ne sono stati impegnati complessivamente 52,8, di cui: per l'Arma dei Carabinieri -29,4 mld., impegni provvisori (sede scuola marescialli); per la Guardia di finanza 715 mln., impegni provvisori; per la Polizia di Stato (motorizzazione) 7,6 mld., impegni definitivi (veicoli fuoristrada ed autovetture) e 1 mld. impegni provvisori; per la Polizia di Stato (servizi tecnici) 9,7 mld., impegni definitivi (ponte radio, servizi informatici); VV.FF. 3,3 mld., impegni definitivi e 986 mln. impegni provvisori (acquisto immobili Comandi provinciali di Bari, Reggio Emilia e Pisa, autoscale, apparecchiatura informatiche)

B) - Capitolo, 7402 iscritto nel titolo II - spese in conto capitale, rubrica 4 - sicurezza pubblica - ctg. X (attuazione di un piano di potenziamento delle dotazioni tecniche e logistiche per esigenze delle sezioni di polizia giudiziaria).

Esercizio 1992 - sullo stanziamento di 20 mld. ne sono stati impegnati, con impegni definitivi 16,3, di cui: per l'Arma dei Carabinieri 268 mln. (radiotelefoni); per la Guardia di Finanza 69 mln. (ricetrasmettitori); per la Polizia di Stato 4,5 mld. (autovetture, sistemi informatici, apparati radio).

Capitolo 7402 - Esercizio 1995 - non risultano impegni a fronte di uno stanziamento di 20 mld.

---

[27] Per "impegni provvisori" si intendono le spesa che devono essere ancora formalmente approvate dalla competente Commissione tecnica del Ministero

I fondi relativi all'esercizio 1993, a seguito dei ritardi dovuti alla rimessione alla Corte Costituzionale della legge di spesa in esame, sono slittati all'esercizio finanziario 1995; pertanto, dal 1996 decorrono i quattro anni per l'utilizzo dei finanziamenti.

I centri di responsabilità del Ministero maggiormente interessati alla attività contrattuale sono il Dipartimento della P.S. e la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi, nei confronti dei quali si è, pertanto, soffermata l'attenzione della Corte.

Nella materia dei contratti per acquisto di beni, l'esito dell'attività di controllo della Corte ha evidenziato che le ditte, con sempre maggiore frequenza, affidano a proprie sedi estere la realizzazione dei beni oggetto degli appalti. Il fenomeno, che di per sé non costituisce motivo di illegittimità delle procedure, induce peraltro a riflettere sulla possibilità che, in via di fatto, si possa in tal modo eludere la disciplina, sicuramente più garantisca, nel settore della tutela dei diritti dei lavoratori, con riguardo alle modalità di svolgimento del lavoro ed alla sua retribuzione.

4.2 Dipartimento di pubblica sicurezza.

Della complessa attività contrattuale del Dipartimento si forniscono solamente alcuni dati sintetici comunicati dall'Amministrazione, tenuto conto che l'attività di controllo della Corte, a seguito della legge di riforma del controllo, si esercita solo su alcuni atti, in relazione all'ammontare della spesa.

Sul cap. 2646 - Servizio Scuole, sono state stipulate trattative private per 743 mln., una licitazione privata per 66 mln. e 112 procedure in economia per 6,6 mld. Sul cap. 2653, sono state concluse 19 procedure in economia per 2,5 mld.; mentre sul cap. 2781 sono state concluse 4 trattative private per 331 mln., una licitazione privata per 282 mln. e 4 procedure in economia per 110 mln.

Direzione generale dei servizi tecnico-logistici, per lavori presso immobili ed impianto in uso alla Polizia di Stato (l'aggiudicazione avviene a cura dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche presso il Ministero dei lavori): con il sistema della licitazione privata sono stati conclusi 46 contratti per una spesa complessiva di 23,2 mld.; con la trattativa privata 5 contratti per 4,1 mld.; 87 atti di cottimo per 23,3 mld. e 31 procedure in economia per 3,8 mld. Per lavori da eseguire presso immobili ed impianti in uso all'Arma dei Carabinieri (l'aggiudicazione avviene a cura dei Provveditorati alle opere pubbliche) sono stati conclusi 4 contratti con il sistema della licitazione privata, per 3,6 mld., 37 atti di cottimo per 8,1 mld. e 154 procedure in economia per 9,2 mld.

Direzione generale dei servizi tecnico- logistici, Servizio equipaggiamento e casermaggio: cap. 2627, forniture di vestiario ed acquisto materiale di equipaggiamento speciale ed armamento - 3 licitazioni private in ambito CEE per una spesa complessiva di 36,8 mld. (per 46 contratti); 3 licitazioni private in ambito CEE/GATT (per 5 contratti) per una spesa complessiva di 6,4 mld.; 2 licitazioni private in ambito nazionale (per 30 contratti) per complessivi 3,1 mld.; 2 appalti concorso in ambito CEE/GATT (per 2 contratti) per 2,2 mld.

Cap. 2634 - acquisto materiale vario per arredi per uffici e camerate - una licitazione privata in ambito CEE/GATT, due in ambito nazionale, una trattativa privata e nove acquisti in economia per complessivi 6 mld.

In particolare, per l'acquisto di beni e servizi sono:

Cap. 2751 - acquisto di materiale di casermaggio per i Comandi e le Regioni dei Carabinieri - 5 contratti per complessivi 652 mln.

Servizio motorizzazione: - otto contratti con il sistema della licitazione privata per 53 mld.; un appalto concorso per 192 mln.; 48 contratti a trattativa privata per 192,9 mld.; 24 provvedimenti a seguito di procedure in economia per 953 mln.

Servizio impianti tecnici e telecomunicazioni: tre appalti concorso per 6,1 mld.; cinque licitazioni private per 5,5 mld.; 69 trattative private per 113,9 mld.; 13 servizi in economia per 1,9 mld.

il Servizio di Polizia Stradale ha preceduto mediante trattativa privata per una spesa complessiva, sul cap. 2631, di circa 1,4 mld. e di 299 mln. sul cap. 2653.

Per il Servizio Sanitario della Polizia di Stato sono stati spesi, complessivamente, 792 mln. sul cap. 2622, con una trattativa privata (per 201 mln.), cinque procedure in economia (per 445 mln.), una convenzione con un ente privato per 80 mln., 33 convenzioni con medici esterni per 80 mln.

4.3 Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi.

Dai dati forniti dall'Amministrazione si evince che, per quanto riguarda l'Ispettorato per il macchinario ed i materiali, sul cap. 3148, con licitazione privata si è provveduto all'acquisto di tre autocarri per complessivi 540 mln. e 11 autogru per 6,9 mld.; a trattativa privata sei autoscale per 5,7 mld.; con un aumento del 1/5, per 3,3 mld. si sono acquistate 17 autopompe serbatoio di ridotte dimensioni e si è provveduto a lavori di riparazione per 128 mln.

Sul cap. 3149, tutti a licitazione privata, sono stati stipulati tre contratti di circa 400 mln. l'uno.

L'Ispettorato aereo e marittimo. sul cap. 3148, per la Sezione elicotteri, ha stipulato a licitazione privata tre contratti. uno per acquisto pezzi da 720 mln., e due per lavori di ispezione su mezzi aerei per 153 e 180 mln. Con la trattativa privata sono stati stipulati sei contratti per complessivi 2,8 mld., di cui la spesa maggiore (1,2 mld.) è stata sostenuta per la fornitura di parti di ricambio. La trattativa privata ha fatto seguito per due contratti ad altrettante gare risultate infruttuose mentre per i lavori di rimessa in efficienza è determinata dal vincolo posto dal costruttore. La Sezione aeroporti e porti, sul medesimo cap. 3148 ha stipulato tre contratti per complessivi 18,5 mld.. di cui 11,9 mld. per la fornitura di tre unità navali di tipo grande. Originariamente era stato indetto un appalto concorso in sede CEE, risultato infruttuoso, cui è seguita una trattativa privata. Analoga procedura è stata seguita per l'acquisto di 30 unità antincendio (6,4 mld.), mentre con una licitazione privata in ambito CEE è stata affidata la manutenzione ordinaria degli automezzi aeroportuali (276 mln.).

La Divisione C.A.P.I.. sul cap 3166. su uno stanziamento di 3,5 mld., ne ha accreditati alle Prefettura 1,1 mld., utilizzati 291 mln. per due contratti in economia con il Poligrafico e Zecca dello Stato e trasferito al Ministero della difesa per rimborso spese per disinnesco ordigni bellici 2 mld.

Cap. 3157, su uno stanziamento di 3 mld., per lavori di adeguamento impianti elettrici sono stati spesi 1,2 mld.; per rigenerazione di 420 tende utilizzate per il terremoto nelle Marche ed in Umbria 252 mln, con lavori in economia, e per le spese di mantenimento dei 14 Centri C.A.P.I. e per l'autocentro 1,5 mld.. con aperture di credito alle Prefetture (fitti locali e lavori in economia).

Il Servizio Tecnico Centrale sul cap. 3165, con licitazioni private, ha stipulato quattordici contratti per la fornitura di ore di assistenza e per la manutenzione di apparecchiature di elaborazione dati per complessivi 1,4 mld., con l'appalto concorso un contratto per la fornitura di un sistema centralizzato per la gestione ed il controllo di reti locali per 198 mln., a trattativa privata otto contratti per la manutenzione e l'assistenza di programmi informatici per 338 mln., due aumenti del quinto per 70 mln. e ventisette acquisti in economia per circa 1,1 mld.

Sul cap. 7620, sono stati stipulati tre contratti a licitazione privata per circa 1,6 mld., un appalto concorso per 2,5 mld., una trattativa privata per 299 mln., quattro aumenti del quinto

701 mln.; sul cap. 3162, due licitazioni private per 496 mln., due appalti concorso per 818 mln., diversi acquisti in economia per circa 166 mln.

Sul cap. 3149, sono stati stipulati tre contratti a licitazione privata per circa 908 mln., un appalto concorso per 2,2 mld., tre aumenti del quinto per 1,4 mld., undici aumenti del quinto per circa 444 mln.

5. Esiti del controllo successivo sulla gestione

5.1 Contabilità speciali delle prefetture.

La Corte, in sede di controllo successivo sulla gestione, ha effettuato un esame del fenomeno delle contabilità speciali delle prefetture[28], per verificare attraverso un'analisi complessiva i diversi aspetti relativi alla consistenza dei fondi a disposizione, alla congruenza dei pagamenti in relazione alla gestione del bilancio statale, agli eventuali aspetti degenerativi della tenuta dei fondi a disposizione, alla stessa conformità a legge dei pagamenti allo scoperto senza alcun titolo giustificativo e con riferimento ad un titolo meramente meccanografico, ed infine alla possibilità di evidenziare eventuali profili di gestioni fuori bilancio.

L'indagine ha evidenziato una sostanziale mancanza di omogeneità tra i dati contabili forniti dalla Banca d'Italia e dalle singole prefetture, che non ha consentito di raggiungere, tenuto conto della loro obiettiva inattendibilità, gli obiettivi prefissati. Ciò nonostante, l'indagine ha colto un importante risultato, di rendere consapevole della delicatezza e della importanza del fenomeno sia l'Amministrazione che la Banca d'Italia, le quali hanno fornito assicurazioni di modifica, per i prossimi esercizi, del sistema di ricognizione e classificazione dei dati, con particolare riferimento alle indicazioni del capitolo di bilancio, relativo ai singoli accreditamenti e ad una più rigorosa distinzione tra competenza e residui. L'Amministrazione, in particolare, ha previsto nell'ambito del programma strategico per l'informatica l'acquisizione di apparecchiature e programmi espressamente finalizzati alla gestione delle contabilità speciali. E' stato stipulato, ed è al controllo della Corte, un contratto di acquisto di software, espressamente elaborato per le esigenze dell'Amministrazione.

5.2 Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno.

La Scuola è stata istituita nel 1980 in considerazione delle peculiari funzioni del personale dell'Amministrazione civile dell'interno, che suggerivano la realizzazione di corsi di formazione, qualificazione ed aggiornamento del personale progettati in funzione dei compiti a questi assegnati. L'art. 27 della legge n. 668 del 1986 ha consentito, con un finanziamento di

---

[28] Già nella relazione annuale per l'esercizio 1995, la Corte ha riferito al Parlamento sulle contabilità speciali: "Il controllo di gestione ha posto in evidenza alcune significative anomalie tra la tenuta dei dati contabili delle Prefetture e della Banca d'Italia. Le prime seguono il principio della competenza, la Banca d'Italia il principio di cassa. Ne deriva che le scritture delle Tesorerie comprendono, in un dato unico, i movimenti in conto competenza dell'esercizio in corso e quelli in conto residui dell'esercizio precedente cosicché i dati non coincidono con quelli delle Prefetture, salvo idonee elaborazioni.

La Banca d'Italia, inoltre, riporta nella voce entrate gli accreditamenti del 1995, mentre nelle uscite indica i pagamenti relativi sia al 1994 che al 1995, con la conseguenza che in alcuni capitoli gli introiti risultano inferiori alle uscite.

Per altro si sono riscontrati errori nell'imputazione di somme ai pertinenti capitoli di bilancio per le caratteristiche del sistema informatico della Banca d'Italia ed anche l'uso dei codici meccanizzati non è sempre analogo con quello utilizzato dalle Prefetture.

Dai dati che forniscono le Prefetture e la Banca d'Italia non si è in grado di accertare l'intervenuto pareggio dei capitoli alla data del 31 marzo: il Prefetto può gestire i residui fino alla fine di marzo dell'anno precedente ed attualmente non si può accertare che per il pareggio dei capitoli non si utilizzino le risorse accreditate per l'anno in corso".

70 mld., l'acquisizione di una sede propria, da destinare stabilmente alla Scuola, il cui complesso è stato completato nel 1989; vi si possono effettuare corsi residenziali per circa 250 contemporanei partecipanti, che possono usufruire di diverse strutture.

La Corte[29] ha completato, nell'ambito del controllo successivo sulla gestione, una indagine sulla Scuola, che consente alcune osservazioni.

- presso la Scuola si svolgono corsi per i segretari comunali, provinciali e delle comunità montane. L'art. 13 quater del d.l. n. 6 del 1991, convertito con modificazioni nella legge n. 80 del 1991, ha istituito una apposita sezione della Scuola destinati a tali scopi; recentemente l'art. 17 della legge n. 127 del 1997 ha individuato nella Scuola la struttura autorizzata a rilasciare, unitamente alla istituenda Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della P.A locale, l'abilitazione necessaria per l'iscrizione all'albo dei segretari comunali e provinciali. La trasformazione dell'intero settore delle autonomie locali potrà avere una influenza non secondaria sulla attività di formazione, qualificazione ed aggiornamento dei segretari comunali e provinciali.

-presso la Scuola si svolgono anche corsi per il personale dirigente della Polizia di Stato.

- il cap. 1102, destinato alle spese di funzionamento, costituisce solo una piccola parte delle spese effettivamente sostenute, mentre gravano anche su altri capitoli (pure di diverse rubriche) spese di importo rilevante, quali gli stipendi, le indennità e le competenze accessorie del personale, spese telefoniche, di trasporto dei partecipanti, di sicurezza e vigilanza.

Limitatamente al cap. 1102, nel quinquennio si osserva la seguente serie storica:

(in mld.)

Anno	Stanziamento	Economie
1993	5,5	0.038
1994	5,5	0,075
1995	6,1	1,6
1996	7,9	1,9
1997	6,2	0,3

Gli stanziamenti sono di lieve entità, e sono integrati con notevole ritardo per i corsi dei segretari comunali e provinciali, mediante storni dal cap. 1549; la non conoscenza tempestiva delle risorse a disposizione rende difficoltosa la programmazione degli interventi ed ha comportato negli anni 1995/1996 il formarsi di una notevole massa di economie. Inoltre, la mancata tempestiva disponibilità dei fondi provenienti dal cap. 1549, previsto inizialmente solo per "memoria" ed integrato nel corso dell'anno a seguito delle riassegnazioni disposte dal Ministero del tesoro sulla base dei versamenti in conto entrate dei proventi dalla riscossione di diritti di segreteria, comporta che le spese per l'ospitalità degli allievi dei corsi per segretari comunali e provinciali, gravano parzialmente o totalmente sullo stanziamento del cap. 1102, comprimendo i corsi destinati ai dipendenti dell'Amministrazione civile dell'interno e potendo tradursi, per la loro tardività, in economie di bilancio.

- la gestione "mista", tra il Direttore della Scuola, delegato al Direttore generale per l'amministrazione generale e gli affari del personale ed il Direttore generale dell'amministrazione civile, può dare origine a problemi di carattere procedimentale, specie in ordine alla imputazione delle spese per servizi comuni, quali l'ordinaria e straordinaria manutenzione del complesso, ovvero i servizi alberghieri utilizzati promiscuamente.

---

[29] Determinazione dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti sugli atti del Ministero dell'interno n. 4/97.

- difficoltà programmatorie sono determinate dalla circostanza che alcuni corsi hanno carattere obbligatorio, in quanto previsti espressamente da norme, dalla impossibilità di previsioni esatte sulle date di immissione in servizio dei vincitori di concorso, in relazione ai tempi di svolgimento delle prove concorsuali ed ai (ricorrenti) blocchi delle assunzioni. Inoltre, per gli scrutinati ai fini della nomina alle qualifiche dirigenziali, unico sistema di accesso alla dirigenza presso il Ministero, occorre effettuare i corsi anche quando si tratti di poche unità, con ricadute negative sul costo unitario (i compensi per i docenti prescindono dal numero degli allievi - mediamente i corsi per il personale di ragioneria hanno un costo pro-capite alto, in quanto si tratta normalmente di poche unità).

Ancora, la necessità di garantire, comunque, i corsi obbligatori rende del tutto accessoria la possibilità di effettuare corsi, seminari ecc, di natura discrezionale, con la conseguenza che la percentuale media di utilizzo della struttura è particolarmente bassa (circa un terzo della capienza teorica). Si osserva, infine, che l'impostazione generale dei corsi, compresi quelli del personale delle qualifiche funzionali, è di alto livello culturale.

5.3 Spese di lite.

L'indagine della Corte[30] in materia di spese di lite del Ministero dell'interno è stata motivata dalla constatazione che il fenomeno stava subendo una lievitazione tale da richiedere un approfondimento delle sue cause.

Le spese gravano sul cap. 1291 e sono liquidate dalla Direzione generale per l'amministrazione generale e gli affari del personale, e nella quasi totalità si riferiscono a procedimenti relativi a vertenze aventi ad oggetto le provvidenze economiche in favore delle categorie protette - invalidi civili, ciechi civili e sordomuti.

L'evolversi del fenomeno è posto in evidenza dalla seguente serie storica:

Anno	Stanziamento iniziale	Stanziamento finale
1992	200 mln.	30 mld.
1993	200 mln.	37 mld.
1994	200 mln.	47 mld.
1995	200 mln.	81 mld.
1996	10 mld.	58 mld.
1997	20 mld.	91 mld.

Minore attenzione è stata posta agli analoghi capitoli relativi alle spese di lite del Dipartimento di P.S. (cap. 2982) e della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi (cap. 3300) in quanto non presentano particolarità meritevoli di approfondimenti.

L'indagine ha posto in evidenza che la quasi totalità della spesa del cap. 1291 è gestita mediante ordini di accreditamento, in contabilità speciali, ai prefetti, mentre il solo 2% è gestito direttamente dal dirigente centrale responsabile, teoricamente, del capitolo.

Inoltre, trattandosi di spese obbligatorie, il fabbisogno finanziario in sede di predisposizione del bilancio appare costantemente sottostimato, con la conseguente necessità di ripetute variazioni (sei decreti per il 1997) che rendono difficile, se non impraticabile, qualsiasi programmazione e mettono in dubbio lo stesso principio di veridicità del bilancio[31].

---

[30] Sul punto la Corte ha riferito al Parlamento anche nelle relazioni annuali sugli esercizi 1995 e 1996. L'indagine si è conclusa con la determinazione dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'interno n. 3/97.

[31] Corte dei conti, II Collegio della Sezione del controllo, deliberazione n. 101 del 20 maggio 1997.

L'insufficienza degli stanziamenti, unita all'urgenza di corrispondere quanto richiesto dal privato con atto di precetto, inducono a fare grande uso delle anticipazione su contabilità speciali "allo scoperto", con la formazione di sbilanci non sempre ripianati nel corso del medesimo esercizio. Inoltre, tenuto conto delle difficoltà che i privati vittoriosi incontrano nel conseguire per le vie ordinarie quanto giudizialmente accertato, gli stessi fanno spesso ricorso a pignoramenti presso le Tesorerie provinciali, rivalendosi dapprima su fondi destinati alle provvidenze per gli invalidi e, quindi, su qualunque altra somma giacente in Tesoreria. Laddove sono stati effettuati pignoramenti su fondi destinati al pagamento di forniture già acquisite, si è creato ulteriore contenzioso con le ditte.

La stessa Amministrazione ha sostanzialmente condiviso le osservazioni formulate dalla Corte, facendole proprie in diverse circolari ed in puntuali interventi presso l'Avvocatura dello Stato, per sollecitarne un maggiore impegno a tutela dell'Erario[32], introducendo procedure operative più snelle e nuove norme. Le competenze relative alla erogazione di pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili sono state trasferite dall'art. 130 del d.lgs. n. 112 del 1998, ad apposito fondo di gestione istituito presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale, sul quale graverà anche la legittimazione passiva nei procedimenti contenziosi.

6. Profili di attività istituzionale.

6.1 Direzione generale dei servizi civili (programma d.m. 20 febbraio 1997).

6.1.1 Microfunzione: assistenza agli stranieri, profughi e rifugiati.

Fino alla entrata in vigore della recente legge n. 40 del 1998, che ha dettato una nuova, organica disciplina della immigrazione e della condizione dello straniero, la materia era regolata dalla legge n. 39 del 1990, di conversione, con modificazioni del d.l. n. 416 del 1989 (c.d. legge Martelli).

Ai sensi dell'art. 1, comma 7, della citata legge n. 39, fino alla emanazione di una nuova disciplina dell'assistenza in materia di rifugiati, era soppressa ogni altra forma di intervento di prima assistenza fino ad allora prevista, in sostituzione della quale il Ministero dell'interno erogava, a favore dei richiedenti lo status di rifugiato, un contributo di prima assistenza, per un periodo non superiore a quarantacinque giorni (per il quale venne fissato l'importo di lire 25.000, oggi 34.000). A seguito dell'entrata in vigore della anzidetta normativa, vennero soppressi tutti i c.d. campi profughi.

Il richiamo al quadro normativo vigente fino alla recente legge n. 80 del 1998, è necessario per meglio comprendere le problematiche affrontate dall'Amministrazione durante l'esercizio in esame per fronteggiare la c.d. "emergenza albanesi", che ha in parte determinato, per l'impatto che ha avuto sulla attività della Direzione generale, una non totale aderenza agli obiettivi programmati.

Precedenti emergenze, determinate dall'afflusso di altri cittadini extracomunitari (sfollati delle ex Jugoslavia) sono state affrontate, in assenza di una organica normativa di settore, con la normazione di urgenza (più volte reiterata prima della definitiva conversione in legge), che affrontava le specifiche situazioni di crisi, senza dettare una disciplina di sistema, che si coordinasse anche con le competenze in materia delle regioni e degli enti locali.

L'Amministrazione, pertanto, anche davanti alla "emergenza Albanesi" si è trovata priva di un piano di interventi e di infrastrutture adeguate a fornire assistenza nell'immediatezza degli arrivi e nella organizzazione dei soggiorni fino ai rimpatri.

---

[32] La stessa Avvocatura dello Stato, con circolare 30 agosto 1995, ha impartito in materia specifiche direttive alle Avvocature distrettuali.

Di nuovo, la complessa situazione che è venuta a determinarsi è stata affrontata con una normativa di urgenza (d.l. n. 60 del 1997, convertito con modificazioni in legge n. 128 del 1997, d.l. n. 108 del 1997, convertito con modificazioni in legge n. 174 del 1997) e con alcune direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri (18 giugno 1997, 31 agosto 1997, 29 settembre 1997).

E' stato necessario prevedere con apposita norma misure straordinarie di protezione temporanea a favore dei cittadini albanesi, per assicurarne l'assistenza, il trasferimento in province diverse da quelle di arrivo, per ridurre l'impatto sulle comunità locali, l'alloggio in strutture alberghieri e similari, in mancanza di soluzioni diverse.

Attualmente, l'art. 18 della legge n. 80 del 1998 ha disciplinato la materia, prevedendo la possibilità di adottare straordinarie misure di accoglienza per eventi eccezionali, idonee a fornire protezione temporanea a favore di cittadini non appartenenti alla Unione Europea, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi particolarmente gravi.

Le risorse necessarie devono essere tratte dal Fondo nazionale per le politiche migratorie (art. 43), destinandole al finanziamento, tra l'altro, delle iniziative di accoglienza, inserite in programmi annuali o pluriennali dello Stato, delle regioni, provincie e comuni. Il regolamento di attuazione, che dovrà essere emanato entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge, stabilirà i criteri e le modalità di adozione dei programmi per la realizzazione delle misure di protezione.

Sul cap. 4239 sono gravate le spese relative alla accoglienza, assistenza ed al rimpatrio dei cittadini extracomunitari provenienti dalla Albania, nonché quelle per l'assistenza dei cittadini ruandesi, peraltro in unità assai ridotte, mediante l'utilizzo delle somme non impegnate al 31 dicembre 1996[33].

Complessivamente, sono stati assegnati dal Ministero del tesoro 55 mld.[34] e 3 mld. in sede di legge di assestamento. Gli impegni sono ammontati a circa 45,2 mld., con 9,8 mld. di residui, di cui 4 mld. per il pagamento di spese sanitarie maturate nel 1997 per prestazioni a favore di cittadini albanesi, mentre i rimanenti 5 mld. dovevano essere utilizzati per alcuni interventi assistenziali in Albania, in favore di cittadini albanesi rimpatriati. A seguito delle disposizioni contenute nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1998, finalizzata alla riduzione dei residui di stanziamento, sono stati mantenuti in bilancio 3,9 mld. (si veda la tabella a pag. 28). I pagamenti sono ammontati a 44,9 mld., di cui 2,7 mld. attraverso ordinativi diretti e 42,2 mld. con aperture di credito a favore dei Prefetti; 233 mln. costituiscono i residui finali.

I suindicati dati finanziari non offrono, peraltro, un quadro esatto della spesa affrontata dal Ministero dell'interno per gli interventi straordinari in parola, in quanto non si conoscono i dati relativi ad altre voci, quale la specifica spesa per i trattamenti accessori al personale utilizzato per la sorveglianza e la gestione di ciascun centro di accoglienza.

Complessivamente, dai dati forniti dall'Amministrazione, risultano giunte dall'Albania sul territorio nazionale, nel periodo marzo-dicembre 1997, 16.964 persone, delle quali 9.253 assistite direttamente dalla Direzione generale in esame, tramite le prefetture, assistenza conclusasi alla data del 31 dicembre 1997.

---

[33] In proposito, la Corte ha osservato la non correttezza di tale modalità di copertura, poichè l'utilizzazione di somme non impegnate ad esercizio scaduto lede i basilari principi contabili, alterando le risultanze dell'esercizio già chiuso - Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 1997.

[34] 40 mld con d.m. 19 marzo 1997, n. 129724 e 15 mld con d.m. 25 settembre 1997, n. 189816.

Per quanto riguarda i cittadini ruandesi, per la cui assistenza, come già osservato, sono state utilizzate le risorse di cui al cap. 4239, ne sono stati rimpatriati 32 sulle 52 unità presenti all'inizio del 1997 (i 19 rimasti sono minori).

Un altro aspetto che attiene ad interventi di assistenza a cittadini irregolarmente giunti in Italia, in questo caso limitatamente al periodo necessario alla loro identificazione ed al loro respingimento o espulsione, riguarda l'istituzione dei centri di accoglienza in Puglia ed in altre aree del territorio nazionale, previsti dal d.m. 2 gennaio 1996, n. 233 (regolamento di attuazione del d.l. n. 451 del 1995, convertito dalla legge n. 563 del 1995) ma non ancora istituiti. L'unico centro operativo è quello di Otranto, mentre le Prefetture di Lecce e Brindisi, particolarmente impegnate dall'emergenza albanese, non hanno ancora concluso con gli enti locali interessati gli accordi necessari per l'attivazione delle sedi, che costituiva uno degli obiettivi del programma ex art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993. Lo stanziamento, che grava sul cap. 4246, pari a 3 mld., è stato impegnato per circa 2 mld., con pagamenti che hanno coperto la quasi totalità degli impegni. La gestione avviene attraverso l'emissione di ordini di accreditamento ai Prefetti.

La microfunzione in esame comprende anche gli interventi per l'istituzione e il funzionamento presso i valichi di frontiera, portuali e aeroportuali, di strutture di accoglienza destinate alla informazione e, ove necessario, alla prima assistenza agli stranieri che fanno ingresso nel territorio italiano. Lo stanziamento di 2 mld. risulta completamente non utilizzato.

Il programma per il 1997 prevedeva tra le priorità l'attivazione delle strutture la cui ubicazione era definita.

L'art. 12, comma 4 della più volte citata legge n. 39 del 1990, aveva previsto l'istituzione presso i valichi di frontiera di strutture di accoglienza con il compito di fornire le necessarie informazioni per gli adempimenti di legge e, se necessario, la prima assistenza agli stranieri. Il d.m. n. 567 del 1992[35], all'art. 1, comma 2, disponeva che i locali necessari fossero messi a disposizione dall'amministrazione demaniale o dall'ente concessionario della gestione o dei servizi scali in uso gratuito (comma 3), mentre il Ministero dell'interno doveva affrontare le spese di impianto e di ordinaria manutenzione. Venivano individuati i seguenti valichi di frontiera: Roma-Fiumicino e Milano-Linate, frontiere aeree, Tarvisio e Trieste, frontiere terrestri, Trapani, frontiera marittima. La prevista gratuità della concessione dei locali ha creato difficoltà nel reperimento degli stessi e ad oggi è funzionante, senza spese, la sola struttura di Roma Fiumicino. Inoltre, l'art. 9, comma 5, della nuova disciplina dell'immigrazione, nell'abrogare le norme della legge n. 39 del 1990, ha previsto nuovamente l'istituzione presso i valichi di frontiera di servizi di accoglienza per fornire informazioni ed assistenza agli stranieri che intendono presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per un soggiorno superiore ai tre mesi. Gli interventi in materia già programmati dovranno, pertanto, essere rimodulati.

Al 31 dicembre 1997 si sono conclusi anche gli interventi assistenziali a favore degli sfollati della ex Jugoslavia, per i quali sono stati assegnati 25,6 mld. (ex d.l. n. 362 del 1997, convertito con modificazioni nella legge n. 43 del 1997); gli impegni hanno raggiunto i 18,2 mld., mentre per 7,4 mld. era stata prevista la conservazione in lettera F ai sensi della legge n. 437 del 1997, art. 3 bis, ma a seguito della già citata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 1998, è stato autorizzato il mantenimento in bilancio di 6 mld. Gli interventi sono stati attuati direttamente dalle Prefetture, attraverso aperture di credito per 17,2 mld.

La complessa materia della disciplina dell'immigrazione richiede una programmazione unitaria degli interventi, che non disperda le risorse in iniziative non organiche e sparse sul

[35] Regolamento per l'istituzione presso i valichi di frontiera di strutture di accoglienza per stranieri

territorio, bensì le riconduca ad obiettivi che, in un quadro operativo coordinato, devono tradurre nella realtà le linee di azione dell'autorità politica, come individuate soprattutto nelle note preliminari allo stato di previsione della spesa.

6.1.2 Microfunzione: lotta alla droga e recupero tossicodipendenze.

Le spese sono imputate sul cap. 4242 ed attengono alla gestione dei progetti finalizzati al recupero, al reinserimento sociale dei tossicodipendenti ed alla formazione degli operatori.
Nel corso del 1997 sono stati gestiti tre progetti presentati, in materia di tossicodipendenza, dalle Prefetture di Bologna, Perugia e Pisa, approvati per gli anni 1994/1995 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari sociali ai sensi del d.P.R. n. 309 del 1990, finanziati con il Fondo di intervento per la lotta alla droga.

6.1.3 Microfunzione: interventi a favore dei minori.

Sul cap. 4292 sono allocate le risorse per il Fondo per lo sviluppo degli investimenti sociali per interventi a favore dei minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose, istituito dall'art. 3 della legge n. 216 del 1991, da destinare all'erogazione di contributi ad enti pubblico ed organismi privati, per il sostegno di iniziative di prevenzione al fenomeno della devianza giovanile.

Per il 1997 lo stanziamento pari a 30.055 mln. risulta totalmente impegnato, quanto a 30 mld. per il piano contributivo 1997, la cui erogazione in considerazione dei tempi tecnici necessari per la sua approvazione saranno erogati nel corrente esercizio, ed a 55 mln. a favore della prefettura di Verona.

Per quanto attiene alla gestione futura dei fondi per le iniziative a favore dei minori, gli stessi confluiranno, ai sensi dell'art. 59, comma 44 della legge n. 449 del 1997, nel Fondo per le politiche sociali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per diverse tipologie di interventi sociali sul territorio nazionale, tra cui le iniziative finanziate con la legge n. 216 del 1994. Pertanto, lo stanziamento di 30 mld. relativo al 1998 è stato accantonato, in quanto destinato a confluire nel Fondo anzidetto, per essere successivamente riassegnato in base ad un piano di ripartizione predisposto dal Ministro per la solidarietà sociale.

6.1.4 Categorie protette.

Categorie protette: invalidi civili, sordomuti, ciechi

Stanziamenti definitivi

Anni	Invalidi civili (cap. 4288)	Sordomuti (cap. 4289)	Ciechi civili (cap. 4290)
1995	14.150,9	225,0	1.485,4
1996	14.960,0	233,0	1.540,0
1997	14.047,1	237,2	1.544,0

Dall'analisi dell'andamento degli impegni e delle economie si accerta

Impegni

Anni	Invalidi civili	Sordomuti	Ciechi
1995	14.150,9	225,0	1.485,4
1996	14.502,6	232,9	1.496,8
1997	6.311,3	104,1	645,2

Tenuto conto delle modalità di pagamento previste dalla normativa vigente, a tutto il 31 dicembre 1997 l'Amministrazione ha potuto rimborsare l'Ente Poste solo le anticipazioni effettuate non oltre il 3°, 4° bimestre del 1997; le ulteriori somme dovranno essere pagate sulla competenza 1998 ai sensi dell'art. 54, comma 16 della legge n. 449 del 1997, che ha disposto l'imputazione delle spese per le categorie protette alla competenza dell'esercizio in cui vengono effettuati i relativi pagamenti all'Ente Poste. La nuova disciplina ha comportato un incremento notevole delle economie, come già osservato al punto 2.1.

Economie

Anni	Invalidi civili (cap. 4288)	Sordomuti (cap. 4289)	Ciechi (cap. 4290)
1995	=	=	=
1996	457,4	=	43,1
1997	7.745,7	143,0	878,7

Il Ministero dell'interno provvede con mandati di pagamento a rimborsare all'Ente Poste le anticipazioni da questi effettuate a favore degli invalidi. La spesa reale, pertanto, la si conosce solo ad anni di distanza quando sono definitivamente quantificati i pagamenti sui residui.

Andamento dei rimborsi all'Ente poste - cap. 4288 (in mld.)
(invalidi civili)

Anni	Competenza	Residui	Totale
1994	4.822,8	6.667,4	11.490,3
1995	5.976,5	7.184,6	13.161,1
1996	5.514,2	6.951,5	12.465,7
1997	6.311,3	6.952,1	13.263,4

I residui pagati nell'esercizio in corso afferiscono, quanto a 273,0 mld. al 1995, e per 6.679,1 mld. al 1996.

Andamento dei rimborsi all'Ente poste - cap. 4289 (in mld.)
(sordomuti)

Anni	Competenza	Residui	Totale
1994	82,1	138,4	220,5
1995	105,0	118,5*	223,5
1996	92,1	128,3**	220,4
1997	104,1	128,6	232,7

I residui si riferiscono quanto a 373,6 mln. al 1995 e quanto a 128,3 al 1996.

Andamento dei rimborsi all'Ente poste - cap. 4290 (in mld.)
(ciechi civili)

Anni	Competenza	Residui	Totale
1994	596,9	760,5*	1.357,5
1995	670,7	711**	1.381,8
1996	589	725,1***	1.314,2
1997	645,2	760,0	1.405,2

I residui si riferiscono per 23,0 mld. al 1995 e per 737,0 mld. al 1996.

Come già osservato dalla Corte, le modalità di pagamento delle pensioni agli invalidi non consente una reale quantificazione della spesa e, quindi, del "debito" del Ministero verso l'Ente poste, tenuto conto delle elevate quote di residui che possono essere accertate a distanza di anni.

Se si confrontano gli andamenti del numero degli assistiti negli anni dal 1992 ad oggi si conferma un leggera flessione del numero degli assistiti (nel 1997 -2,11% per gli invalidi civili, - 2,41 % per i ciechi civili), collegata a situazioni di reddito, che devono essere contenute nei limiti prescritti dalla legge, ed all'attività di verifica da parte anche del Ministero del tesoro.

Anni	Invalidi civili	Sordomuti	Ciechi civili
1992	1.145.002	38.155	116.310
1993	1.248.022	39.839	119.682
1994	1.249.899	39.983	119.951
1995	1.264.342	40.028	120.202
1996	1.263.553	40.390	119.543
1997	1.228.989	40.367	117.243

Una flessione si è rilevata, per la prima volta, per i titolari di indennità di accompagnamento (-2,75% per gli invalidi civili, -3,13% per i ciechi)

Da dati forniti dall'Amministrazione, risulta in lieve diminuzione l'indice medio nazionale del rapporto percentuale degli assistiti rispetto alla popolazione residente, passato dal 2,52% del 1996 al 2,46% del 1997, con punte massime del 3,4% nella regione Umbria, del 3,45% della regione Abruzzo, del 3,27% nella regione Calabria, del 3,76% nella regione Sardegna, del 3,21% nella regione Basilica e del 3,14% nella regione Sicilia.

6.2 Direzione generale dell'Amministrazione civile.

6.2.1 Finanza locale.

La materia dei trasferimenti erariali agli enti locali ha subito dal 1992 (d.lgs. n. 504 del 1992) diverse interventi di modifica. Da ultimo il d.lgs. n. 244 del 1997, in attuazione della delega contenuta all'art. 1, comma 175, della legge n. 662 del 1996 (legge di accompagnamento alla finanziaria 1997), ha dettato norme di riordino del sistema dei trasferimenti, attraverso una revisione dei fondi con i quali si realizzano i trasferimenti erariali agli enti locali, e promuovendo l'abbandono del sistema della spesa storica come criterio di riferimento per la ripartizione dei trasferimenti. Le norme di riordino del sistema dei trasferimenti erariali dovevano entrare in vigore dal 1998, ma sono state rinviate al 1999, in concomitanza della entrata in vigore della nuova disciplina dei tributi locali.

La nuova regolamentazione dei flussi di cassa è stata disciplinata per gli enti locali dal d.l n. 669 del 1996, convertito con modificazioni nella legge n. 30 del 1997. Tutti gli enti locali sono stati assoggettati, indipendentemente dalla loro dimensione demografica, al sistema di tesoreria unica e gli enti stessi posso prelevare i trasferimenti erariali, comunicati dall'Amministrazione dell'interno alla Banca di Italia, e da questa inviati alle singole tesorerie provinciali, solo quando le giacenze degli enti stessi sono inferiori al 20% di quelle presenti, ad inizio anno, presso le sezioni di tesorerie provinciali.

Nuovi compiti vengono attribuiti al Ministro dell'interno: sentita la Conferenza Stato - città ed autonomie locali, dovrà ripartire le risorse determinate annualmente dalla legge finanziaria per essere destinate al finanziamento di opere pubbliche di particolare interesse sociale ed economico; attraverso una ripartizione annuale, sentita la Conferenza anzidetta, deve assegnare le dotazioni del fondo nazionale speciale per gli investimenti, riservate in via prioritaria agli investimenti per la realizzazione di opere pubbliche negli enti locali, i cui organi sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose e in quegli enti in gravissime condizioni di degrado. Inoltre, l'abbandono dello strumento della spesa storica, comporta l'adozione di una nuova metodologia di ripartizione, che richiede il calcolo delle risorse di ciascun ente e la determinazione del suo *fabbisogno-base* per la fornitura dei servizi considerati indispensabili e/o maggiormente diffusi. E' demandata al Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città, l'individuazione di questi servizi, con una metodologia che dovrà basarsi sulla frequenza numerica della presenza del servizio negli enti locali.

Né si possono ignorare le funzioni che, a seguito delle novità introdotte in materia di erogazione dei trasferimenti erariali dalla legge n. 449 del 1997 e dal d.m. del Ministro del tesoro del 16 gennaio 1998, n. 29380, configurano il Ministero dell'interno quale amministrazione centrale vigilante, di verifica del raggiungimento dei limiti di giacenza quale condizione sospensiva della emissione dei titoli di pagamento a favore degli enti. Infatti la richiamata legge n. 449, all'art. 47 ha disposto che, per ridurre le giacenze degli enti obbligati a tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in c/c con il Ministero del tesoro, i pagamenti da parte dello Stato sono effettuati al raggiungimento dei limiti di giacenza, stabiliti per categorie di enti dal Ministro del tesoro, in misura compresa tra il 10 ed il 20% dell'assegnazione di competenza. Ne consegue che la Direzione generale dell'amministrazione civile dispone direttamente l'accredito delle somme spettanti a titolo di contributi erariali, a favore degli enti individuati dal richiamato d.m. del 16 gennaio 1998, soltanto allorché le giacenze di liquidità sono scese al di sotto del limite indicato dal decreto medesimo. Ciò impone all'Amministrazione di acquisire i dati dalla Ragioneria generale dello Stato con cadenze molto ravvicinate.

Appare, pertanto, di rilievo il ruolo del Ministero di trasmissione dal centro verso le realtà locali delle decisioni di politica finanziaria e nel contempo di conoscenza e rappresentazione degli effetti di queste sulle situazioni contabili degli enti.

Si osserva quanto già evidenziato al paragrafo 2, in merito al decremento dei pagamenti a seguito delle manovre di controllo della spesa pubblica, con la conseguente forte crescita della massa dei residui.

La tabella che segue dà conto dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, e delle proroghe alle gestioni commissariali emanati nel 1997:

Consigli comunali sciolti ai sensi della legge n. 142/1990:	
- per mancata approvazione del bilancio	14
- per dimissioni della metà od oltre dei consiglieri	68
- per mancata elezione degli organi	3
- per gravi e persistenti violazioni di legge	1
- consigli comunali sciolti ai sensi degli. art. 18 artt. 20 e 21 della legge n. 81 del 1983	 19 50
- decreti di proroga o riduzione della gestione commissariale dei comuni sciolti ai sensi del d.l. n. 164 del 1991, convertito in legge n. 221 del 1991	5
Totale	167

Gli amministratori rimossi ai sensi dell'art. 40 della legge n. 142 del 1990 sono stati due.

6.2.2 Segretari comunali.

L'attuazione della riforma recata dalla legge n. 127 del 1997 in materia di segretari comunali ha comportato per l'Amministrazione dell'interno una intensa attività, sia sul piano della predisposizione delle normativa regolamentare di attuazione della riforma, sia sul piano più propriamente amministrativo.

In attuazione dell'art. 17, comma 78 della citata legge n. 127 del 1997, è stato emanato con il d.P.R. n. 465 del 1997 il regolamento che, tra l'altro, ha disciplinato l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, l'amministrazione dell'albo e la sua divisione in sezioni e in fasce professionali, le modalità di svolgimento dei concorsi per l'iscrizione all'albo medesimo, il passaggio tra le fasce professionali, il procedimento di nomina e di revoca dei segretari nonché la loro utilizzazione allorché non sono chiamati a ricoprire sedi di segreteria. E' stato, inoltre, predisposto dall'Amministrazione, ai sensi dei commi 77 e 79 del richiamato art. 17, lo schema di d.P.R., attualmente all'esame del Consiglio di Stato, per la disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ordinamento contabile della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della P.A. locale e delle scuole regionali ed interregionali.

Nel rispetto del termine previsto dall'art. 5 del regolamento approvato con il citato d.P.R. n. 465 del 1997, sono state stabilite le modalità per lo svolgimento della prima elezione dei rappresentanti dei segretari comunali e provinciali nei consigli di amministrazione nazionale e delle sezioni regionali, che si sono insediati, rispettivamente, il 27 febbraio ed il 6 marzo 1998.

Pertanto, a partire da tale ultima data, nell'esercizio delle funzioni relative ai segretari comunali e provinciali sino ad oggi esercitate dal Ministero, sono subentrati gli anzidetti organi, ai sensi dell'art. 34 del d.P.R. n. 465 del 1997.

Nell'ambito delle funzioni di vigilanza affidate all'Amministrazione dell'interno dall'art. 17, comma 76 della legge n. 127 del 1997, e disciplinate dall'art. 33 del più volte citato d.P.R. n. 465, si inquadra il potere di proposta attribuito al Ministro dell'interno per la nomina, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei componenti del collegio dei revisori dei conti dell'Agenzia. Tale adempimento è stato espletato dal Ministro dell'interno nel decorso mese di maggio.

Ancora, per quanto riguarda gli adempimento posti a carico del Ministero nella materia in esame, ai sensi dell'art. 17, comma 81 della legge n. 127, è stato predisposto, con d.m. 14 giugno 1997, l'"albo provvisorio", nel quale vengono iscritti, transitoriamente i segretari comunali e provinciali in servizio alla data di entrata in vigore della legge di riforma.

Affinchè l'Agenzia possa operare pienamente occorrerà affrontare due diverse problematiche attinenti alla dotazione di personale ed alla acquisizione di risorse finanziarie certe.

Il comma 78, dell'art. 17 della legge n. 127 del 1997 ha fissato la dotazione organica in 60 unità, che appaiono insufficienti in relazione alle esigenze di funzionamento dell'Agenzia medesima[36]. Per affrontare la fase di primo reclutamento del personale, l'art. 7, comma 2 del richiamato d.P.R. n. 465 del 1997 ha previsto che il Ministro dell'interno, sulla base delle richieste (anche nominative) del presidente dell'Agenzia, acquisita la disponibilità degli interessati, individui il personale dell'Amministrazione civile dell'interno da collocare fuori ruolo presso l'agenzia medesima, per un periodo massimo di sei mesi. Questa disposizione, che doveva garantire nella fase di avvio il funzionamento dell'Agenzia, per l'assenza di alcuna forma di incentivazione e di garanzia per il personale, non ha trovato quel grado di attuazione auspicato e solo poche unità di personale qualificato, in possesso di una specifica professionalità in materia, ha manifestato la propria disponibilità al collocamento fuori ruolo.

Per ciò che riguarda l'aspetto delle risorse per la gestione della Agenzia, alle stesse si provvede mediante le risorse del fondo finanziario di mobilità, di cui all'art. 17, comma 73 della legge n. 127, nel quale confluiscono anche i proventi dei diritti di segreteria. Ciascun comune versa su apposito c/c bancario intestato alla Agenzia una quota del fondo di mobilità, calcolata ai sensi del comma 4, dell art 20 del d.P.R. n. 465. Inoltre, ai sensi dell'art. 21 del regolamento, affluisce all'Agenzia una quota dei diritti di segreteria, che vengono versati all'istituto di credito incaricato del servizio di cassa, da istituire ai sensi del successivo art. 26. L'attuazione di questo sistema di approvvigionamento delle risorse, potrebbe presentarsi problematico ove i comuni non iscrivessero in bilancio le somme da versare all'Agenzia o per la mancata istituzione del servizio di cassa, istituzione già sollecitata dal Ministero all'Agenzia medesima. Pur non sussistendo un termine fissato dalla legge e dal regolamento per tale adempimento, l'omessa istituzione del servizio di cassa non si concilia con l'assunzione da parte del consiglio di amministrazione nazionale della deliberazione del bilancio di previsione dell'Agenzia per l'anno in corso, per la quale è invece previsto il termine (scaduto) di trenta giorni dall'insediamento del Consiglio nazionale di amministrazione. Tale ritardo non è privo di implicazioni; tra l'altro, si osserva che l'Agenzia non può provvedere alla corresponsione del trattamento economico dei segretari comunali e provinciali, i quali, privi di incarichi di titolarità di sedi, sono collocati in posizione di disponibilità nella sezione nazionale o regionale dell'albo. Secondo la deliberazione assunta dal Consiglio nazionale di amministrazione il 7 maggio 1998, il trattamento economico ai suddetti funzionari dovrà essere anticipato dalle

[36] Con emendamento governativo al disegno di legge A.S. n. 3095, recante modifiche ed integrazioni alle leggi n. 59/1997 e 127/1997, è stato previsto che l'Agenzia possa adeguare, con deliberazione del Consiglio nazionale di amministrazione, le dotazioni organiche, in relazione alle esigenze e nei limiti delle risorse di bilancio.

amministrazioni ultima sede di servizio, con possibili, non indifferenti problemi per i comuni minori nei quali le risorse di bilancio disponibili potrebbero non risultare sufficienti.

7. Spese per interventi di protezione civile.

In senso stretto si intendono interventi di protezione civile le attività poste in essere a seguito della delibera dello stato di emergenza, assunta dal Consiglio dei Ministri al verificarsi di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensioni richiedono di essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari (art. 2, comma 1 lett. c della legge 225 del 1992).

Al Dipartimento della protezione civile sono affidati la direzione ed il coordinamento delle attività di previsione, prevenzione e soccorso (art. 4). Diversi sono i componenti del Servizio nazionale di protezione civile: le amministrazioni dello Stato, delle regioni, provincie e comuni, delle comunità montane, il volontariato civile ed altri enti. La struttura operativa è costituita dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, dalle Forze armate, dalle Forze di polizia, dai Servizi tecnici nazionali, dai gruppi di ricerca scientifica, dalla Croce Rossa, dal Corpo nazionale di soccorso alpino.

Ciò premesso, la ricostruzione della spesa per interventi di protezione civile nel 1997, preliminarmente, tiene conto dell'ambito individuato dalla legge n. 225 e quindi del più vasto settore identificato in sede OCSE.

Nel primo caso gli oneri gravano soprattutto sullo stato di previsione della Presidenza del Consiglio, Dipartimento della protezione civile, sul bilancio del Ministero dell'interno, del Ministero delle politiche agricole e del Ministero della Difesa.

La presenza di molteplici centri di spesa ha reso la ricostruzione degli stanziamenti e degli utilizzi delle risorse per il 1997 particolarmente difficile .

Ciò premesso, definito il quadro di riferimento, la spesa complessiva sostenuta dal Dipartimento della Protezione civile nell'esercizio in esame ammonta a circa 1000 mld., di cui 370 mld. per gli eventi sismici in Umbria e nelle Marche e 12 mld. nella provincia di Cosenza; 256 mld. per il risanamento del suolo in Sicilia (250 mld.), in Calabria (2 mld.), in Molise (4 mld.); 84,2 mld. per interventi alluvionali in Lombardia, 67,9 mld. in Campania, 12 mld. in Piemonte, 4,8 nel Friuli V. Giulia, 8,5 a Crotone, circa 4 mld. nelle provincie di Udine, Pordenone e Trieste; 10 mld. per avversità atmosferiche nelle provincie di Ferrara e Parma e 7,5 mld. nelle provincie di Rovigo e Venezia; 14 mld. per l'incendio del Duomo e del Palazzo Reale di Torino. A queste spese devono essere aggiunti ulteriori interventi per avversità atmosferiche degli ultimi mesi del 1996 e del gennaio 1997 in Umbria, per circa 4,3 mld.; nelle province di Lucca e Massa Carrara, per 1,8 mld.; per infrastrutture di alcuni bacini in Piemonte, per circa 1 mld.; per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani in Calabria, per 57 mld.; per il dissesto idrogeologico di Niscemi, per 9 mld.; per l'alluvione nel mese di ottobre 1996 a Crotone, per circa 9 mld., ed ulteriori spese di minore importo.

All'importo complessivo di circa 1.000 mld., devono essere aggiunti 47,5 mld. a carico del Ministero delle politiche agricole per gli interventi di spegnimento degli incendi e 67,9 mln. del Ministero della difesa, nella quasi totalità destinate all'acquisizione di elicotteri da adibire anche ad esigenze di protezione civile, oltre alle spese dell'Amministrazione dell'interno per gli interventi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per l'impiego del personale dell'Amministrazione civile, durante emergenze di protezione civile. Per questa amministrazione è arduo separare soprattutto le ordinarie spese di personale dagli ulteriori oneri che affronta per le specifiche attività di protezione civile.

Volendo approfondire l'analisi della spesa per il terremoto in Umbria e nelle Marche, risulta che il Dipartimento per la Protezione Civile ha stanziato complessivamente circa 370 mld.; il Ministero dell'interno ha speso circa 75 mld., non considerando l'onere per il personale

dell'amministrazione civile che, allo stato attuale, non è possibile quantificare. Di questi 75 mld. ne sono stati riassegnati dal Dipartimento della Protezione civile 59 mld., non ancora affluiti ai pertinenti capitoli di spesa dell'Amministrazione dell'interno.

Analizzando la spesa di questo Dicastero, si osserva che la Divisione CAPI ha fornito materiale assistenziale per un valore di 45,4 mld., costituito da:

(in mln.)

Materiale	Quantità	Valore
Giacconi impermeabili	708	162,8
Tende	4.385	20.206,0
Posti letto completi in contenitori	31.830	7.225,4
Generatori 150 KVA	52	2.964,0
Generatori potenza inferiore	1	28,0
Componenti elettrici (con 3.776 stufe)	59	2.714,0
Padiglioni mobili servizi igienici	274	5.800,5
Containers	1.003	5.315,9
Cuscini	6.100	95,1
Federe	6.330	29,7
Lenzuola	14.520	188,7
Coperte	16.024	341,3
Brande	32	1.165
Tende Roder	4	248,0
Stufe	851	85,1
Totale		45.406,0

In data 13 novembre 1997, l'Amministrazione dell'interno ha richiesto, per il ripristino e la sostituzione del materiale, 25 mld. A seguito di questa richiesta sono state assegnati con due ordinanze (n. 2719 del 27 novembre 1997 e n. 2742 del 6 febbraio 1998), rispettivamente 2 mld. e 9 mld. Le somme anzidette non risultano ancora affluite ai capitoli di pertinenza, con gravi limitazioni alla possibilità di ricostituire le scorte e, di conseguenza, alle capacità operative della struttura.

L'Amministrazione dell'interno non ha richiesto il totale ripristino delle scorte in considerazione delle limitate disponibilità di bilancio e della possibilità di fare comunque fronte all'impegno di garantire 100.000 posti letto operativi[37].

Inoltre, il Ministero dell'interno ha speso:

7,1 mld. per compensi aggiuntivi al personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco; 45 mld. per spese di straordinario fino al 31 dicembre 1998, di cui 33 mld. pagati a tutto il 31 dicembre 1997 (l'emergenza per il sisma durerà fino al 30 giugno 1999); 3,5 mld. per missioni fino al 31 dicembre 1998; 1 mld. per infrastrutture dei campi base; 2,3 mld. per materiale tecnico ed attrezzature.

[37] Con deliberazione del Comitato operativo per l'emergenza, il 23 aprile 1985, era stato deciso il potenziamento delle scorte di materiali in dotazione all'Amministrazione dell'interno, fino al raggiungimento di 100.000 posti letto operativi, immagazzinati in quattordici Centri di pronto intervento, dislocati in diversi capoluoghi di provincia..

La successiva analisi è stata condotta sulla base della classificazione per sezioni COFOG individuate in sede OCSE, che identifica con la funzione "protezione civile e ricostruzione" attività attribuite a diverse amministrazioni. L'aggregazione delle funzioni tiene conto delle specificità delle amministrazioni centrali italiane e delle politiche pubbliche da queste perseguite.

Presidenza del Consiglio dei Ministri	- Previsione e prevenzione rischi e calamità naturali - Emergenze sul territorio
Min. Tesoro e Bilancio	- Finanziamenti interventi per aree terremotate o colpite da calamità naturali - Calamità naturali e terremoto
Min. Interno	- Coordinamento di protezione civile (prefetture) - Soccorso tecnico - Prevenzione - Formazione VV.FF. - Servizi generali - Risorse informatiche
Min. Lavori Pubblici	- Prevenzione - Ricostruzione e adeguamento funzionale - Risanamento
Min. Trasporti	- Soccorso e assistenza in mare
Min. Difesa [38]	- Azione di protezione civile
Min. delle risorse agricole	- Calamità naturali
Min. industria	- Interventi finanziari nelle zone colpite da eventi sismici

La spesa complessiva dell'aggregato COFOG ammonta a circa 8.894,6 mld., con impegni per 6.131 mld. e pagamenti (in competenza) per circa 4.486,6 mld. Si precisa che gli importi così quantificati sono comprensivi. oltre che delle risorse stanziate per protezione civile e ricostruzione, anche delle spese di personale e di funzionamento degli uffici.
Dalla tabella che segue risultano gli stanziamenti complessivi per l'anno 1997, destinati esclusivamente ad interventi di protezione civile.

(in mld.)

	Stanziamenti definitivi
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1.217,7
Min. Interno	2.273,8
Min. Trasporti	0.7
Min. Difesa	0,06
Ministero delle politiche agricole	54,9
Min. del lavoro e della previdenza sociale	1,4
Totale	3.548,8

[38] Nei dati contabili non viene considerata la spesa allocata nel bilancio del Ministero della difesa, che non ha quantificato l'importo nella microfunzione "azione di protezione civile".

Su i 3.548,8 mld. di stanziamento, gli impegni sono stati pari a circa 3.378 mld., con pagamenti per 3.343 mld.

La spesa per la ricostruzione, che grava sui bilanci del Ministero del tesoro, del Ministero dei lavori pubblici e del Ministero dell'industria, ammonta a 4.502 mld., di cui 3.014 mld. impegnati e circa 3.900 mld. di pagamenti.

Da questa prima indagine appaiono evidenti le difficoltà di ricostruire i flussi di spesa per una completa conoscenza delle risorse assegnate ad una funzione-obiettivo, come quella in esame, che attraversa trasversalmente diverse Amministrazioni.

A ciò si affiancano le problematiche attinenti al coordinamento di competenze assegnate a vari centri di responsabilità.

A titolo meramente esemplificativo, si osserva che gli interventi per lo spegnimento degli incendi dall'alto sono gestiti sia dal Dipartimento della protezione civile tramite l'acquisto di aerei Canadair sia, seppur per una quota minore, dal Ministero per le politiche agricole che, autonomamente, utilizza propri aerei dello stesso tipo.

Non sembra razionale ed economica la gestione di risorse, previste per le medesime finalità, da parte di soggetti diversi, che in alcuni casi come nell'esempio anzidetto acquistano separatamente i medesimi mezzi.

La Corte conferma, pertanto, l'osservazione più volte formulata che la materia della protezione civile sia oggetto di una organica disciplina che eviti la sovrapposizione di funzioni, semplificando le procedure ed identificando i centri di responsabilità cui ricondurre una unitaria politica di settore.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DELL'INTERNO

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione e attività di supporto alle funzioni spettanti all'organo di direzione politica 1.2 Informazione e sicurezza democratica 1.3 Controllo interno
dg7 - Pubblica sicurezza	2. Sicurezza pubblica (Polizia di Stato, Arma CC, etc.)	2.1 Coordinamento 2.2 Attività istituzionale Pubblica Sicurezza (Questure e Commissariati) 2.3 Attività di Polizia stradale, di frontiera, ferroviaria e delle telecomunicazioni 2.4 Attività di prevenzione e repressione criminalità 2.5 Attività di tutela dell'ordine pubblico 2.6 Attività di controllo del territorio (Arma CC.) 2.7 Attività istituzionali comuni delle Forze di polizia 2.8 Formazione 2.9 Servizi generali (personale e logistica) 2.10 Risorse informatiche
dg4 - Protezione civile e servizi antincendi	3. Protezione civile e servizi antincendi	3.1 Coordinamento di protezione civile (Prefetture) 3.2 Soccorso tecnico 3.3 Prevenzione 3.4 Formazione dei vigili del fuoco 3.5 Servizi generali 3.6 Risorse informatiche
dg5 -Servizi civili	4. Assistenza sociale	4.1 Protezione sociale per gli invalidi 4.2 Protezione sociale per i ciechi civili 4.3 Protezione sociale per i sordomuti 4.4 Interventi a favore dei minori 4.5 Lotta alla droga e recupero tossicodipendenze 4.6 Assistenza agli stranieri, ai profughi ed ai rifugiati 4.7 Interventi a favore di cittadini colpiti da terrorismo ed attività criminali e mafiose 4.8 Interventi per la lotta all'usura 4.9 Interventi di attività sociale 4.10 Spese per la gestione ex fondo UNRRA 4.11 Risorse informatiche
dg3 - Amministrazione civile	5. Enti locali	5.1 Rapporti con gli enti locali 5.2 Personale enti locali 5.3 Finanza locale 5.4 Personale statale presso enti locali 5.5 Risorse informatiche per la Finanza locale 5.6 Altre attività di amministrazione civile
dg3 - Amministrazione civile	6. Servizi elettorali	6.1 Organizzazione consultazioni elettorali 6.2 Risorse informatiche
dg2 - Amministrazione generale e affari del personale	7. Amministrazione generale	7.1 Funzioni di amministrazione generale del prefetto 7.2 Coordinamento amministrazioni periferiche

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni
dg6 - Affari dei culti	8. Amministrazione affari dei culti e fondo edifici di culto	8.1 Rapporti con le confessioni religiose 8.2 Acquisizione mezzi di studio e informazione 8.3 Spese per la gestione del Fondo edifici di culto
dg2 - Amministrazione generale e affari del personale	9. Servizi generali	9.1 Gestione delle risorse umane 9.2 Formazione 9.3 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali 9.4 Bilancio, attività contabili e di ragioneria 9.5 Risorse informatiche 9.6 Ricerca, studi e consulenze 9.7 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico 9.8 Altre attività

1997 MINISTERO DELL'INTERNO

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	0	94.859	94.859	91 802	3.057	0	0	0	91.802	0	96,78%
2 Sicurezza pubblica (Polizia di Stato, Arma CC, etc.)	563.882	10.818.665	11.382.547	10.317.404	285.972	215.289	171.630	392.252	10.489.034	607.542	92,15%
3 Protezione civile e servizi antincendi	55.398	2.298.682	2.354.080	2.111.461	171.328	15.893	3.291	52.107	2.114.752	68.000	89,83%
4 Assistenza sociale	32.961	16.037.887	16.070.848	5.570.398	10.453.494	13.994	32.630	330	5.603.029	14.324	34,86%
5 Enti locali	21.956	31.099.862	31.121.817	30.960.733	119.129	20.000	21.956	0	30.982 689	20.000	99,55%
6 Servizi elettorali	0	682.799	682.799	676.858	5.940	0	0	0	676 858	0	99,13%
7 Amministrazione generale	12.891	849.403	862.294	730.623	118.781	0	12.891	0	743.514	0	86,23%
8 Amministrazione affari dei culti e fondo edifici di culto	0	7.864	7.864	6.574	1.290	0	0	0	6.574	0	83,60%
9 Servizi generali	14.158	160.566	174.724	153.333	-6.957	14.189	10 873	3.286	164.206	17.475	93,98%
TOTALE	*701.245*	*62.050.586*	*62.751.832*	*50.619.187*	*11.152.034*	*279.366*	*253.270*	*447.975*	*50.872.457*	*727.341*	*81,07%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL01/a

1997 MINISTERO DELL'INTERNO

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14 (20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14 (20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	15 413	94 859	110 272	105 843	87 313	4 489	4 489	10 978	98 291	5 760	6 221	95,98%	89,14%	92,86%
2 Sicurezza pubblica (Polizia di Stato, Arma CC, etc.)	1 401 847	10 818 665	12 220 512	11 300 734	9 871 126	446 278	661 567	505 609	10 376 735	361 329	1 482 447	92,47%	84,91%	91,82%
3 Protezione civile e servizi antincendi	445 417	2 298 682	2 744 099	2 514 359	1 878 408	233 053	248 946	308 986	2 187 394	166 724	389 981	91,63%	79,71%	87,00%
4 Assistenza sociale	11 229 609	16 037 887	27 267 496	16 728 602	5 535 143	35 256	49 250	8 240 471	13 775.614	13 439 542	52 339	61,35%	50,52%	82,35%
5 Enti locali	2 338 301	31 099 862	33 438 163	18 724 394	3 947 432	27 013 301	27 033 301	12 928	3 960 360	213 568	29 264 235	56,00%	11,84%	21,15%
6 Servizi elettorali	6 525	682 799	689 324	682 103	670 395	6 463	6 463	5 599	675.994	6 444	6 886	98,95%	98,07%	99,10%
7 Amministrazione generale	43 674	849 403	893 078	878 309	669 233	61 390	61 390	44 161	713 393	113 036	66 648	98,35%	79,88%	81,22%
8 Amministrazione affari dei culti e fondo edifici di culto	156	7 864	8 020	7 983	6 571	3	3	263	6 833	1 183	3	99,54%	85,20%	85,60%
9 Servizi generali	71 735	160 566	232 301	197 884	135 581	17 752	31 941	55 676	191 257	-8 328	49 372	85,18%	82,33%	96,65%
TOTALE	*15 552.676*	*62.050 586*	*77 603.263*	*51.140 212*	*22 801 202*	*27.817.985*	*28 097.351*	*9.184.670*	*31.985.871*	*14.299.259*	*31 318 133*	*65,90%*	*41,22%*	*62,55%*

1997 MINISTERO DELL'INTERNO

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) = (6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) = (9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0	94 859	94 859	91.802	3.057	0	0	0	91.802	0	96,78%
Amministrazione generale e affari del personale	27.049	1.009.969	1 037 018	883 956	111.824	14.189	23 764	3.286	907.719	17 475	87,53%
Amministrazione civile	21.956	31.782.660	31.804.616	31 637.591	125 069	20.000	21 956	0	31.659.547	20.000	99,54%
Protezione civile e servizi antincendi	55.398	2.298.682	2.354.080	2.111 461	171 328	15 893	3 291	52.107	2.114.752	68 000	89,83%
Servizi civili	32.961	16.037.887	16 070 848	5.570.398	10.453 494	13 994	32.630	330	5 603.029	14.324	34,86%
Affari dei culti	0	7.864	7.864	6.574	1.290	0	0	0	6.574	0	83,60%
Pubblica sicurezza	563.882	10 818 665	11.382.547	10.317.404	285 972	215.289	171.630	392.252	10.489.034	607.542	92,15%
TOTALE	*701.245*	*62.050.586*	*62.751.832*	*50.619.187*	*11.152.034*	*279.366*	*253.270*	*447.975*	*50.872.457*	*727.341*	*81,07%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DELL'INTERNO

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	15 413	94 859	110 272	105 841	87 313	4 489	4 489	10 978	98 291	5 760	6 221	95,98%	89,14%	92,86%
Amministrazione generale e affari del personale	115 409	1 009 969	1 125 378	[illegible]	[illegible]	79 142	91 131	99 816	904 650	104 708	116 020	95,63%	80,39%	84,06%
Amministrazione civile	2 344 826	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	18 526	4 636 354	220 012	29 271 121	56,86%	13,59%	23,89%
Protezione civile e servizi antincendi	445 417	2 [illegible]	2 [illegible]	2 514 359	1 [illegible]	211 051	248 946	308 986	2 187 394	166 724	389 981	91,63%	79,71%	87,00%
Servizi civili	11 229 609	16 037 887	27 267 496	16 728 602	5 535 143	35 256	49 250	8 240 471	13 775 614	13 439 542	52 339	61,35%	50,52%	82,35%
Affari dei culti	156	7 864	8 020	7 983	6 571	3	3	263	6 833	1 183	3	99,54%	85,20%	85,60%
Pubblica sicurezza	1 401 847	10 818 665	12 220 512	11 300 734	9 871 126	446 278	661 567	505 609	10 376 735	361 329	1 482 447	92,47%	84,91%	91,82%
TOTALE	*15.552 676*	*62.050 586*	*77.603 263*	*51.140.212*	*22.801.202*	*27.817.985*	*28.097.351*	*9 184 670*	*31 985.871*	*14.299.259*	*31 318 133*	*65,90%*	*41,22%*	*62,55%*

MINISTERO DELL'INTERNO

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITÀ DI SERVIZIO CAT II	ACQUISTO BENI E SERVIZI CAT IV	TRASFERIMENTI CAT V	INTERESSI CAT VI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI CAT X + XI	TRASFERIMENTI CAT XII	OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13 + 14	OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	13.845	26.354	31.500	0	0	71.699	607.590	21.956	0	0	0	629.546	701.245
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	11.267.889	3.088 424	39.519.850	0	258.988	54.135 150	420.485	7.491.322	0	0	3 630	7.915.436	62.050.586
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	11.281.734	3.114.778	39.551.350	0	258.988	54.206.850	1.028.075	7.513.277	0	0	3.630	8.544 982	62.751.832
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	10 763.611	3.023.769	29.078.793	0	223.220	43.089.392	159.864	7.369.930	0	0	0	7.529.794	50.619.187
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	504 278	53.315	10.441.057	0	35.768	11.034.418	15.861	101.392	0	0	363	117.616	11.152.034
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	11.340	0	0	0	11.340	244.759	20.000	0	0	3.267	268.026	279.366
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	13.845	14.679	31.500	0	0	60.025	171.290	21.956	0	0	0	193.246	253.270
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	0	11.675	0	0	0	11.675	436.300	0	0	0	0	436.300	447.975
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	10.777.456	3.038.449	29 110.293	0	223.220	43.149.417	331.154	7.391.885	0	0	0	7 723.040	50.872.457
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	0	23.015	0	0	0	23.015	681.059	20.000	0	0	3.267	704.326	727.341
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	95,53	97,55	73,6	0	86,19	79,6	32,21	98,38	0	0	0	90,38	81,07

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITÀ DI SERVIZIO CAT II	ACQUISTO BENI E SERVIZI CAT IV	TRASFERIMENTI CAT V	INTERESSI CAT VI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI CAT X + XI	TRASFERIMENTI CAT XII	OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13 + 14	OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	170.700	909.013	13.046.866	0	36.638	14.163.218	869.672	519.786	0	0	0	1.389.458	15.552.676
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	11.267.889	3.088.424	39.519.850	0	258.988	54.135.150	420.485	7.491.322	0	0	3.630	7.915.436	62.050.586
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	11.438.589	3.997.437	52.566.716	0	295.626	68.298.369	1.290.157	8.011.108	0	0	3.630	9.304.894	77.603.263
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	11.399.867	3.471.293	28.734.983	0	294.941	43.901.083	640.683	6.598 446	0	0	0	7.239.129	51.140.212
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	10.664.667	2.480.262	8.966.613	0	178.528	22.290.070	56.925	454.207	0	0	0	511.132	22.801.202
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	98.944	543.507	20.112.180	0	44.692	20.799.323	102.940	6.915.723	0	0	0	7.018.662	27.817.985
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	98.944	554.847	20.112.180	0	44.692	20.810.663	347.699	6.935.723	0	0	3.267	7.286.688	28.097.351
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	191.443	602.849	8.248.307	0	34 432	9.077.030	105.137	2.502	0	0	0	107.639	9.184.670
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	10.856.109	3.083.111	17.214.920	0	212.960	31.367.100	162.062	456.709	0	0	0	618.771	31.985.871
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	469 730	110.937	13.520.561	0	35.757	14.136.986	59.319	102.592	0	0	363	162.273	14.299.259
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	112.750	803.389	21.831.234	0	46.910	22.794.283	1.068.775	7.451.807	0	0	3.267	8.523.850	31.318.133
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	99,66	86,84	54,66	0	99,77	64,28	49,66	82,37	0	0	0	77,8	65,9
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	94,91	77,13	32,75	0	72,04	45,93	12,56	5,7	0	0	0	6,65	41,22
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	95,23	88,82	59,91	0	72,2	71,45	25,3	6,92	0	0	0	8,55	62,55

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

Capitolo V

Ministero della difesa

Sommario: **Sintesi e conclusioni.**
1. Direttive e programmi.
2. Analisi finanziaria: *2.1 Analisi finanziaria per categorie economiche; 2.2 Analisi per funzioni-obiettivo; 2.3 Analisi della spesa decentrata.*
3. Analisi dell'organizzazione: *3.1 Attuale configurazione dell'organizzazione; 3.2 Controllo interno; 3.3 Enti di protezione sociale.*
4. Missioni di particolare rilevanza in Italia ed all'Estero.
5. Programmi d'armamento: *5.1 Programma Elicottero multiruolo EH-101; 5.2 Programma relativo all'acquisizione di una "Unità Maggiore".*
6. Attività contrattuale: *6.1 Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri.*
7. Valutazioni gestionali.
Appendice: Caso di studio: *Reparto manutenzione velivoli - R.V.M. di Cameri*

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

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	164.409	169.456		163.019	163.019	154.090	8.928	1.391
2 Funzioni difesa	22.588.436	19.879.916	*506.936*	22.005.513	20.937.530	15.601.378	6.404.135	582.923
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P.M.	7.148.735	7.176.310	*51.646*	6.843.877	6.808.459	6.498.192	345.684	304.859
4 Funzioni esterne	423.038	408.930	*69.787*	412.721	399.663	279.977	132.744	10.317
5 Funzione pensioni provvisorie	2.436.244	2.437.085		2.315.676	2.315.676	2.028.257	287.418	120.569
6 Giustizia militare	14.265	14.563		13.034	13.034	12.926	107	1.231
TOTALE	***32.775.128***	***30.086.261***	***628.369***	***31.753.838***	***30.637.379***	***24.574.821***	***7.179.017***	***1.021.290***

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

Sintesi e conclusioni.

L'evento che ha caratterizzato l'inizio dell'esercizio 1997, per l'amministrazione della difesa è il varo della legge 25 del 18 febbraio, concernente le "*attribuzioni del Ministro della Difesa,* la *ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della Difesa*", della quale si è parlato già nella passata relazione.

Per tutto l'anno 1997 si è, così, assistito ad una profonda trasformazione, perlomeno sotto il profilo progettuale, dell'intera amministrazione, prevalentemente attraverso i decreti legislativi emanati in virtù della delega contenuta nella legge 28 dicembre 1995, n. 549 (finanziaria per il 1996), nonché, in termini attuativi, mediante una serie di provvedimenti amministrativi emanati nella prima parte del 1998.

Con i decreti legislativi cennati si è esaurito tutto il vasto campo della delega, in quanto si è provveduto alla riorganizzazione dell'*area centrale*, del *personale civile,* dell'*area tecnico-industriale*, nonché alla riforma strutturale delle forze armate[1].

Non è stato, invece, ancora emanato il regolamento attuativo della legge 25 del 1997, sul cui attuale schema è possibile comunque soffermare l'attenzione per constatarne la coerenza con i principi della legge e la portata evolutiva e di chiusura del nuovo sistema normativo finalizzato alla strutturazione di un'amministrazione molto più snella e più efficace ed efficiente di quella attuale, e, quindi in linea con quelle più moderne di altri Paesi.[2]

Va tenuto presente, al riguardo, che la difesa italiana ha assunto un ruolo di grande importanza strategica nella gestione delle crisi nell'area balcanica, cosa questa che ha consentito di assumere una maggiore rappresentatività ed incidenza nell'ambito della cooperazione militare internazionale.

Rimane comunque essenziale verificare l'attualità di un quadro, che prevedeva uno snellimento delle strutture centrali del ministero della difesa e, dunque, degli organici, soprattutto con riguardo all'ambito amministrativo e, in particolar modo, a quelli dei dirigenti.

L'effetto più evidente dei provvedimenti legislativi è la forte riduzione della consistenza organica dell'amministrazione.

Ma, come viene evidenziato nella parte dedicata all'organizzazione, l'aspetto più rilevante è dato dalla radicale modifica del sistema amministrativo della difesa che vede un vero e proprio accorpamento delle direzioni generali, che passano da 19 a 10 e degli uffici centrali che si riducono da 5 a 2.

L'amministrazione ha infatti già varato le nuove *strutture ordinative* che riguardano il gabinetto del ministro e l'ufficio del segretario generale, l'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari nonché le attuali otto direzioni generali, con una serie di provvedimenti che sono stati emanati in data 23 dicembre 1997, quello relativo al gabinetto del ministro ed all'ufficio del segretario generale, ed in data 26 gennaio 1998 tutti gli altri.

Si è dunque di fronte ad un'esigenza di riconcepire l'amministrazione sotto il profilo programmatico e dei procedimenti gestionali, anche per il forte ridimensionamento non solamente degli uffici di livello dirigenziale, ma del personale nel suo complesso.

Anche tra i dirigenti è prevista una diminuzione che, nelle strutture oggetto dei provvedimenti, raggiunge il 47% a fronte di una riduzione del personale civile, pari, nel suo insieme, al 17%.

---

[1] Si tratta, rispettivamente, dei d.lgs. 264 del 16 luglio 1997 (ai sensi dell'art.1, comma 1, lettera b della legge 549/95). d.lgs.265, sempre del 16 luglio 1997, (ai sensi dell'art.1, comma 1, lettere e) e g)), d.lgs.459 del 28 novembre 1997, (ai sensi dell'art.1, comma 1, lettera c)) e d.lgs. 464 del 28 novembre 1997, (ai sensi dell'art.1, comma 1, lettere a), d) ed h)).

[2] Si rinvia, in proposito, alla nota 29.

L'amministrazione si attende forti economie dalla riorganizzazione, che per il personale amministrativo giungerebbe a circa 110 miliardi l'anno, mentre nell'ottica complessiva, si arriverebbe a circa 1.000 miliardi l'anno.

In sostanza, se da un lato il cosiddetto processo di "civilizzazione", previsto dall'art. 17, 2° comma del d.lgs. 264 del 1997, ed il ridimensionamento delle strutture e degli addetti, comportano un'amministrazione più snella, dall'altro la modernizzazione dell'amministrazione non ancora ha raggiunto un livello adeguato (ne costituisce un segno la mancanza di un sistema informatico in grado di monitorare i procedimenti di spesa, in particolare quella periferica), e, dunque non è ancora possibile realizzare un *feed*-back che dimostri l'efficacia dell'azione programmatoria.

Va anche considerato che della cosiddetta area *tecnico-amministrativa* fanno parte settori che operano nell'ambito della produzione industriale, e, quindi presentano in misura accentuata l'esigenza di valutazioni gestionali in grado di indirizzare efficacemente i processi produttivi.

Al riguardo, l'esperimento realizzato sul reparto manutenzione velivoli di Cameri, che costituisce l'ente di supporto logistico integrato dell'aeronautica per la linea "Tornado", inteso a realizzare una valutazione gestionale su di un modulo che presentasse caratteristiche comparabili con un sistema di impresa industriale, appare valido, in quanto le stesse problematiche legate ai metodi di valutazione consentiranno, in un prossimo futuro, un approccio già *esperto* ed in grado di affinare le procedure di indagine e stima e di trarre indicatori di economicità, efficienza ed efficacia.

In tale quadro si avverte la mancanza di un servizio di controllo interno, e non può avere valenza analoga il sistema previsto dal decreto 5 gennaio 1998, n. 39, con il quale sono stati disciplinati i termini e le modalità del procedimento di verifica dei risultati dei dirigenti del ministero della difesa.

Sotto il profilo finanziario si trae la constatazione che nel corso del 1997, il ritmo di smaltimento dei residui è ulteriormente diminuito, distanziando in termini evidenti quel miglioramento che era stato constatato negli anni 92-94. Attualmente, infatti, va evidenziato un incremento della massa residui del 22,36%.

Si segnala dunque, un peggioramento del dato assoluto dei residui, riferibile, in particolare, alla direzione degli armamenti aeronautici (2.860 miliardi di residui di nuova formazione) ed alla direzione della motorizzazione (752 miliardi di residui di nuova formazione), da ricondurre, peraltro, per i residui di nuova formazione, alla natura di spese d'investimento.

La ragione di tale andamento va in parte individuata nelle misure di contenimento della spesa in termini di cassa, ma appare ancora considerevole il peso dei programmi pluriennali e, comunque la programmazione della spesa non è ancora sostenuta da strumenti di monitoraggio globale che consentano una adeguata verifica dei programmi.

In proposito, la Corte ha provveduto ad effettuare un suo monitoraggio della *spesa decentrata* la quale presentava, già al 17 aprile 98, 17.554 miliardi di pagamenti in conto competenza, corrispondenti al 53,83% degli stanziamenti definitivi della difesa (32.775 miliardi), e 680 miliardi di pagamenti sui residui, con un tasso di smaltimento dell'86,30%.

Nell'ambito dei cennati programmi pluriennali si è riproposta la problematica della revisione prezzi, ma, soprattutto, l'esame dei programmi relativi all'*elicottero multiruolo EH-101* e della *"Unità Maggiore"* della marina militare, ha permesso di far emergere il diverso atteggiarsi di detto istituto in programmi entrambi pluriennali, il primo gestito nell'ambito della cooperazione internazionale, in collaborazione con l'amministrazione britannica, ed il secondo interamente nazionale.

Una normativa che equipari tutti i programmi ad esecuzione differita della difesa

costituisce una possibile soluzione sulla quale è opportuna una riflessione.

D'altro canto, l'esigenza di una normativa che razionalizzi tutte le procedure contrattuali della difesa è fortemente avvertita e ne costituisce prova il cosiddetto *collegato* alla legge finanziaria per il 1998 (legge 27.12.1997, n. 449), che, all'art. 54 p.10, prevede l'emanazione di decreti legislativi diretti, appunto, nel rispetto della normativa comunitaria, a razionalizzare le procedure contrattuali dell'amministrazione, secondo due linee direttrici:

- "accelerazione dei procedimenti, mediante lo snellimento delle relative fasi, prevedendo la revisione degli organi consultivi e di collaudo del ministero della difesa e il riordino delle relative competenze, con particolare riferimento all'oggetto e all'importo dei contratti:
- semplificazione dell'attività consultiva di organi estranei all'amministrazione della difesa sui progetti di contratto relativi ai sistemi informativi militari a carattere operativo connessi con lo svolgimento di compiti concernenti la difesa nazionale".

Esiste, dunque, una prospettiva estremamente rilevante di una ulteriore riforma complessiva dell'amministrazione che riguardi i *procedimenti*, e, indirettamente, nuovamente le strutture che dovranno gestirli, superando quello che è stato definito "*ingorgo consultivo*", ed in questa sede dovrà trovare spazio anche la disciplina delle consulenze tecnico-economiche relative all'analisi dei costi contrattuali.

Per quel che riguarda l'arma dei carabinieri, è di grande attualità il d.d.l. n. 2793-ter,[3] che ha per oggetto la delega al governo, nel cui ambito dovrà realizzarsi il nuovo ordinamento dell'arma dei carabinieri.

In termini concreti, tale linea evolutiva porterebbe alla creazione di una quarta forza armata, quella dei carabinieri, non più dipendente dal capo di stato maggiore dell'esercito ma direttamente in rapporto con il capo di stato maggiore della difesa, con un comandante generale di provenienza interna.

1. Direttive e programmi.

Il Ministro della difesa ha emanato le direttive, sia ai sensi del d.lgs. 29 del 1993, sia del d.lgs. 279 del 1997, in data 9 gennaio 1998, contestualmente alla redazione del cosiddetto "*Bilancino*", che, tradizionalmente, costituisce, per questa amministrazione, unitamente alla "*Nota aggiuntiva allo Stato di previsione*" lo strumento programmatico per l'esercizio finanziario, recante l'indicazione degli obiettivi per l'anno di riferimento (nella specie il 1998).

L'indicazione dei programmi e degli obiettivi, anche se ancorata, per naturale collocazione, allo stato di previsione della spesa, assicurando in tal modo, l'adempimento, in particolare all'art. 3 del d.lgs. 279 del 1997, risente di una ridondanza delle proposizioni che ne sminuisce la significatività sul piano squisitamente tecnico, aspetto questo che si evidenzia nella parte I^ del documento programmatico (bilancino), dedicata all'indicazione degli *obiettivi ed indirizzi programmatici.*

La parte 2^ di detto documento costituisce la rappresentazione della *programmazione*

---

[3] Il quale costituisce uno stralcio dal d.d.l. 2793, concernente *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica.*
In tale contesto, all'art.1, punto 2 sono indicati i principi ed i criteri direttivi da osservare nell'esercizio della delega e, per l'Arma dei carabinieri, alla lettera b) viene marcata la "collocazione autonoma dei Carabinieri nell'ambito del Ministero della difesa *secondo linee di dipendenza coerenti con la legge 18 febbraio 1997, n. 25, per l'assolvimento dei seguenti compiti militari:*

1. esercizio di funzioni di polizia militare e di sicurezza per le forze armate;
2. concorso alle operazioni militari in Italia ed all'estero sulla base di accordi internazionali;
3. partecipazione ad operazioni di polizia militare all'estero sulla base di accordi internazionali;

sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane.
Va detto che, nell'ambito della cennata delega, dovrebbe procedersi, anche con più decreti legislativi, alla revisione dell'organizzazione generale e delle articolazioni ordinamentali (le c.d. *strutture ordinative*), nei limiti, peraltro, degli stanziamenti ordinari di bilancio e dei volumi organici di personale.

tecnico-finanziaria ed attiene essenzialmente alla ripartizione degli stanziamenti di bilancio distinta per funzioni-obiettivo e per settori di spesa, cui fa seguito la nomenclatura dei capitoli con i rispettivi stanziamenti.

Nella *Nota aggiuntiva* vengono indicati gli *indirizzi programmatici per il 1998*, che, sostanzialmente, consistono nelle linee seguite per la formazione del bilancio di previsione, ma vanno considerati come rappresentati nell'intero documento, il quale, nel suo complesso ed in combinazione con il "Bilancino" fornisce un'informazione complessiva delle direttive del ministro e della programmazione della difesa.

Già nelle direttive per l'anno 1997, gli aspetti salienti erano costituiti da un'accentuazione della programmazione tecnico-finanziaria soprattutto in materia contrattuale, attraverso lo stretto collegamento del contratto al programma cui esso si riferisce.

In considerazione dell'assetto disegnato dalla legge 25 del 1997 e tenendo conto della prima esperienza applicativa, appare rafforzato il ruolo programmatorio dello stato maggiore della difesa, e la conferma del ruolo di enti programmatori rivestito dagli stati maggiori di forza armata, sia pure in posizione di dipendenza gerarchica dal capo di stato maggiore della difesa e tenendo conto del ruolo del segretario generale anch'esso titolare della programmazione negli ambiti di sua competenza.

Può dunque dirsi che, per l'amministrazione della difesa, permane una netta distinzione tra l'area nella quale viene realizzata la programmazione e quella "di indirizzo politico-amministrativo" nella quale questa viene approvata.

Si continua a registrare una ridotta area di autonomia gestionale delle direzioni generali, che pure sono identificate come "*centri di responsabilità*".

Spetta infatti alle direzioni generali provvedere agli adempimenti connessi ai programmi definiti nel decreto del ministro su indicazione degli enti programmatori, senza che sia individuato un ambito effettivo di *decisionalità*.

Nel decreto del ministro della difesa del 9.1.1998, con il quale sono stati indicati gli obiettivi ed i programmi vengono richiamati (negli allegati) oltre agli aspetti connessi all'assolvimento degli obblighi istituzionali collegati, in particolare, alle due grandi *funzioni*: "Difesa" e "Sicurezza Pubblica", una serie di obiettivi tra i quali vanno sottolineati:

- nell'ambito delle *risorse umane*, la prevista progressiva riduzione della forza bilanciata di 15.000 unità per il personale militare e di 2.200 unità per quello civile e, nell'ambito della riduzione della forza globale, coerentemente con la riconfigurazione dello strumento operativo e compatibilmente con le disponibilità finanziarie e con la reale possibilità di arruolamento, il perseguimento di un riequilibrio tra i diversi ruoli del personale e di un significativo aumento dell'aliquota di personale di truppa in servizio permanente ed in ferma breve;
- nell'ambito dell'*esercizio*, l'intenzione di porre rimedio agli aspetti maggiormente carenti nel settore delle manutenzioni e di supporto, di assicurare l'esecuzione delle attività addestrative all'interno sia delle infrastrutture sia degli stabilimenti di lavoro e di contenere le spese per il funzionamento, razionalizzando al massimo l'impiego dei fondi assegnati e ricorrendo, ove possibile, alla eliminazione delle strutture divenute ridondanti o non più sostenibili;
- nell'ambito dell'*investimento*, la determinazione di proseguire nel programma di adeguamento tecnologico, assicurando il finanziamento dei programmi avviati nei precedenti esercizi - dando priorità ai programmi costituenti impegni formalmente assunti - e, nel limite delle risorse disponibili, dei programmi in grado di conferire sostanza e credibilità allo strumento militare nazionale.

2. Analisi finanziaria.

2.1 Analisi finanziaria per categorie economiche.

L'analisi tradizionale per categorie economiche, basata sull'esame della massa impegnabile e della massa spendibile, mostra per l'esercizio 1997 un andamento molto simile a quello evidenziato, nella precedente relazione, per il 1996.

Per quel che concerne la cat. II, relativa al personale in servizio, va tenuto presente che, non si notano modificazioni di rilievo rispetto all'esercizio 96[4] (gli stanziamenti definitivi passano da 18.042 a 17.979 miliardi); la sostanziale riduzione che viene prospettata dai provvedimenti di riorganizzazione (i decreti legislativi varati in virtù della legge 549 del 1995) non è del resto ancora avvertibile, così come le conseguenti economie e, dunque, viene mantenuto il tendenziale alto livello nel rapporto fra pagamenti e massa spendibile (97,45% nel 1997, rispetto al 99,09% nel 1996).

Il minimo scarto rilevabile può infatti essere riferito agli effetti indotti delle misure di contenimento della spesa pubblica.

Il ben più significativo andamento della cat. IV, alla quale va ricondotta tutta l'attività di "investimento" realizzata dall'amministrazione, indica che i residui di stanziamento al 31.12. hanno avuto un incremento del 24,27% (1075 miliardi nel 1997, rispetto a 865 miliardi nel 1996), che, anche in considerazione della direttiva della presidenza del consiglio sui residui, è di livello inferiore rispetto a quello registrato lo scorso anno rispetto all'esercizio 95 (del 48,63%: 865 miliardi nel 96 rispetto a 582 nel 95) ma conferma le difficoltà evidenziate nella precedente relazione.

Se a tale notazione si confronta il livello dei residui totali, che al 31.12 ha raggiunto 11.906 miliardi, rispetto a 9.730 del 1996 ed a 9.312 miliardi del 1995, si trae la constatazione che nel corso del 1997, anche per le concause cui si è accennato, il ritmo di smaltimento dei residui è ulteriormente diminuito, distanziando in termini evidenti quel miglioramento che era stato constatato negli anni 92-94:

esercizio	residui al 31 dicembre in miliardi	percentuale di scostamento sull'esercizio precedente
1990	**11.092**	**+9,3**
1991	**11.277**	**+1,7**
1992	**10.040**	**-11,0**
1993	**9.075**	**-9,6**
1994	**8.783**	**-3,2**
1995	**9.312**	**+6,0**
1996	**9.730**	**+4,5**
1997	**11.906**	**+22,36**

Si registra infatti una forte diminuzione nel rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile che si attesta al 38,58% rispetto ai dati del 96 (49,18%) e del 95 (49,30%).

Va considerato che, come verrà evidenziato nella successiva analisi per funzioni-obiettivo, ed in particolare in quella della funzione *difesa*, gran parte del mancato smaltimento dei residui concerne i residui da competenza, e, del resto tale aspetto emerge dallo scostamento

[4] Per il quale si notava l'apparente incremento degli stanziamenti definitivi (da 14.222 miliardi a 18.042 miliardi), in realtà dovuto alla circostanza che, in seguito alla riforma pensionistica, recata dalla legge 335 del 1995, mentre i trattamenti pensionistici sono passati dal tesoro all' I.N.P.D.A.P., le contribuzioni per i dipendenti in attività di servizio, a carico del datore di lavoro, sono state trasferite dal cap. 4351 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro ai corrispondenti capitoli relativi agli stipendi delle amministrazioni interessate.

fra il dato del 97 e quello del 96 indicato nella precedente tabella.

Va tenuto presente che decresce anche il rapporto fra impegni totali e massa impegnabile, che è dell'87,21%, con una diminuzione rispetto al 96 del 4.61% (quella rilevata tra il dato 96 e quello 95 era del 2,32 % (91,86% rispetto al 94,18%).

Per l'esercizio 97, accanto alle cause strutturali di questo fenomeno gestorio, legato, in larga misura, all'arco pluriennale dei programmi di cooperazione internazionale[5], sul quale si è soffermata la relazione sull'esercizio 95, va segnalata quella determinata dalle limitazioni agli impegni non solo alle spese in conto capitale, ma anche a quelle di parte corrente, che nel caso del bilancio difesa, vanno ad incidere, appunto, sugli investimenti pluriennali.

Nel sistema difesa le spese per la ricerca vengono, in effetti, ricomprese in quelle di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, e di conseguenza pressoché tutto il bilancio di questa amministrazione è costituito dal titolo I°, il cui ammontare complessivo degli stanziamenti definitivi di competenza ammonta a 32.069 miliardi, di poco superiori ai 31.674 miliardi del 1996[6], mentre il titolo II raggiunge 706 miliardi, nuovamente in aumento rispetto al livello del 1996 (657 miliardi)[7].

Nell'ambito del titolo II, per quanto la spesa per trasferimenti (cat. XII) per l'amministrazione della difesa sia particolarmente esigua, la stessa (48 miliardi) è aumentata rispetto al 96 (35 miliardi di pagamenti[8]).

Di maggior rilievo è, comunque, l'aggregato costituito dalle categorie X ed XI, i cui pagamenti totali hanno raggiunto, nel 1997, 600 miliardi, in forte diminuzione rispetto ai 717 miliardi del 1996[9], ampliandosi, quindi la forbice fra i pagamenti e la massa spendibile la quale ammonta a 1.130 miliardi[10].

Per quel che attiene ai residui, il livello di questi è di poco inferiore a quello del 1996 (444 miliardi rispetto ai 477 del 1996), e, quindi, essi continuano a diminuire (nel 1995 avevano raggiunto i 585 miliardi) sia in termini assoluti, sia nel rapporto tra residui e massa spendibile (39,20% rispetto al 39,22% del 96 ed al 47,48% del 95).

2.2 Analisi per funzioni-obiettivo.

La revisione effettuata nel precedente esercizio, che tenesse conto delle particolari caratteristiche della struttura dello stato di previsione[11] e della ricomprensione delle effettive

---

[5] La programmazione finanziaria risente, sotto il profilo degli impegni di spesa, del condizionamento, recato, appunto dalla durata dei programmi operativi.
Va, dunque, tenuto presente che, in considerazione di impegni di spesa pluriennali, buona parte dei residui passivi vengono traslati sugli esercizi futuri fino alla completa definizione del *programma*, in virtù di speciali norme derogative della legge di bilancio.

[6] Nel 1995 erano di 27.653. L'incremento verificato nel 1996 era dovuto a quello della cat. II^, per gli adempimenti cui è tenuta l'amministrazione in luogo dell'I.N.P.D.A.P..

[7] Nel 1995, si erano attestate a 734 miliardi.

[8] Nel 1995, avevano raggiunto 39 miliardi

[9] Nel 1995 erano 601 miliardi.

[10] 1.216 miliardi nel 1996 e 1.232 miliardi nel 1995.

[11] Si richiamano, infatti, le particolari caratteristiche della spese per la difesa, le quali, per convenzione internazionale, in particolare per ciò che concerne gli armamenti, vengono considerate *di parte corrente,* in quanto "improduttive", e condizionano dunque l'analisi che tiene conto della distinzione fra spese di *funzionamento, di intervento e di investimento.*
Sussiste al riguardo un correttivo in ordine alla possibilità di conservare i residui passivi oltre il biennio, (ai sensi dell'art.36 2° co. r.d. 18.11.1923, n. 2440), in virtù di apposita norma contenuta nella legge annuale di bilancio.
Sotto il profilo funzionale è dunque necessario considerare che per quel che concerne l'attribuzione delle spese afferenti, appunto agli armamenti (voce questa che non attiene solamente alle acquisizioni, ma anche agli ammodernamenti ed alla manutenzione), nella tripartizione *funzionamento, intervento ed investimento,* il dato realmente significativo proviene dalla attribuzione delle spese di funzionamento. le quali, in termini di stanziamenti

spese per la ricerca in quelle per ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, ha consentito di mantenere, in relazione all'esercizio 97, il precedente impianto.

Nel medesimo contesto, è stata mantenuta la distinzione della funzione di *indirizzo politico-amministrativo*[12] dagli "Enti programmatori" che, anche nel nuovo quadro disegnato dalla legge 18 febbraio 1997, n. 25, mantengono la loro funzione precipua che nasce dalla rilevanza dell'area tecnico-militare e trova riscontro nella funzione-obiettivo "*difesa nazionale*" (ed, in particolare nelle funzioni di 2° livello *organizzazione risorse operative umane* e *organizzazione risorse operative strumentali*, a loro volta, suddivise, al terzo livello in *esercito*, *marina*, *aeronautica* ed *area Interforze*).

Sono state dunque mantenute nella macrofunzione *difesa* tutte quelle funzioni di 2° livello considerate strettamente attinenti alla *missione* essenziale dell'amministrazione, (il servizio *difesa* reso alla collettività); si è ritenuto, altresì di sottolineare l'autonomia della funzione *sicurezza interna*[13] che corrisponde all'arma dei carabinieri la quale svolge anche compiti di ordine pubblico e di polizia giudiziaria.

Anche la scelta di concentrare in un'unica *macrofunzione* le cosiddette *funzioni esterne*[14], è stata confermata, essendosi rivelata valida per il precedente esercizio, mentre viene elevata a funzione di secondo livello quella relativa alle "*risorse informatiche*", (sia per la macrofunzione *difesa* che per quella *sicurezza interna*), in considerazione dell'estrema importanza di detta funzione per tutto il sistema amministrativo.

In considerazione delle modificazioni decisamente marginali che il quadro delle funzioni obiettivo presenta, è possibile, contrariamente a quanto era avvenuto lo scorso anno,[15] effettuare una comparazione efficace fra i dati relativi al 97 e quelli presi in esame nella passata relazione sull'esercizio 96.

Per quanto attiene alle funzioni-obiettivo di primo livello si hanno alcune conferme:

In termini generalizzati, si rileva un livello molto alto, per tutte le funzioni, degli impegni sulla massa impegnabile[16]; il livello di residui totali di stanziamento, al 31.12.97 risulta molto più elevato rispetto al 1996 (1.161 miliardi rispetto a 965 miliardi).

E' infatti possibile verificare come, nell'ambito della macrofunzione *difesa,* si sia realizzato un significativo incremento dei residui totali di stanziamento all'1.1. che passano dai 633 miliardi per il 1996 ai 913 miliardi per il 1997[17], così come aumentano i residui totali, dai 9.157 miliardi del 1996 ai 9.472 del 1997.

Per quanto attiene alla massa spendibile della medesima funzione, si passa da 31.600 miliardi nel 1996 ai 32.060 miliardi del 1997, con un incremento trascurabile.

---

definitivi, corrispondono all'attribuzione funzionale per categorie economiche, nella quale tali risultanze vengono riferite alla cat.IV (acquisto di beni e servizi).

Le spese per armamento, infatti, rientrano in quelle di funzionamento pur rappresentando (si immagini un complesso programma di produzione di un nuovo sistema d'arma) veri e propri investimenti con impegni pluriennali.

Si prospetta dunque l'esigenza di realizzare, nell'esercizio di analisi per funzioni-obiettivo, elaborazioni ulteriori in grado di aggregare in termini effettivi, e, dunque, al di là della circostanza che sussista una collocazione nell'ambito delle spese di parte corrente, tutte le spese d'investimento.

[12] Alla quale va comunque riservata una particolare collocazione, stante la sua rilevanza per tutte le amministrazioni, nel quadro del d.lgs.29/93.

[13] A sua volta strutturata, al secondo ed al terzo livello, per evidenti ragioni di omogeneità, alla stessa stregua della Funzione *difesa*.

[14] Le quali corrispondono a servizi resi dall'amministrazione nei confronti di enti o sistemi alternativi al servizio militare (è il caso degli obiettori di coscienza), ovvero agevolazioni finanziarie al personale dipendente (mutui INSEAN ed INCIS), oltre a due altre funzioni che assumono grande rilevanza nel sistema difesa ma che non possono strettamente ricondursi a quella principale (*pensioni provvisorie* e *giustizia militare*)

[15] Per la diversa configurazione delle funzioni obiettivo di primo livello.

[16] Dal 90% delle "*funzioni esterne*" al 100% delle "*pensioni* provvisorie".

[17] Il totale dei residui di stanziamento all'1.1. è di 965 miliardi.

I residui totali (di stanziamento e di competenza) passano dai 9.500 miliardi del 1996 agli 11.664 del 1997. Ben più significativi sono i dati relativi alla formazione dei residui *propri* da competenza, che dai 4.515 miliardi del 1996, raggiungono 5.336 miliardi nel 1997; l'incremento degli stessi è dunque del 18,2 %, mentre i pagamenti su residui sono 3.696 miliardi con una percentuale di smaltimento (su 9.472 di residui iniziali) del 39%.

Ciò permette di evidenziare, da un lato, il rilievo dell'incidenza dei residui propri sull'incremento complessivo dei residui (in termini assoluti 1.640 su 2.164 miliardi) e, dall'altro, il permanere di una bassa percentuale di smaltimento in buona parte relativa ai residui di stanziamento legati ai programmi pluriennali d'armamento.

Per quanto attiene alla funzione *sicurezza* si assiste invece ad una limitata diminuzione dei residui totali (di stanziamento e di competenza) che si attestano a 555 miliardi, rispetto ai 608 del 1996[18]; i residui propri da competenza passano dai 363 miliardi del 1996 ai 310 del 1997, con un decremento del 14,6%; la percentuale di smaltimento dei residui (339 miliardi di pagamenti su 597 di residui iniziali) è del 56,78%

Prendendo in esame i dati di consuntivo per centri di responsabilità (i quali vengono fortemente ridimensionati, in seguito al d.lgs. 16 luglio 1997, n. 264, con effetti a valere sul rendiconto 98) risulta di particolare interesse l'andamento della direzione generale che si occupa degli armamenti aeronautici, la quale mostra 4.021 miliardi di stanziamenti definitivi (massa impegnabile complessiva di 4.196 miliardi), 5.221 miliardi di residui totali al 31.12.1997 (di stanziamento e di competenza) dei quali 2.860 di nuova formazione[19].

Per questo centro di responsabilità si ha dunque un incremento dei residui totali del 27,81%, ed una percentuale di smaltimento del 37% (1.476 miliardi di pagamenti su 3.982 di residui iniziali), che conferma le precedenti analisi.

Un'altra direzione generale di rilievo, è quella che si occupa della motorizzazione e dei combustibili, per la quale i dati di consuntivo indicano stanziamenti definitivi per 1.213 miliardi (ed una massa impegnabile complessiva di 1.371 miliardi), 1.353 miliardi di residui totali al 31.12.1997 (di stanziamento e di competenza) dei quali 752 miliardi di nuova formazione[20].

L'incremento dei residui totali è dunque del 23,67%, mentre la percentuale di smaltimento è del 43,13% (515 miliardi di pagamenti su 1.194 di residui iniziali).

I due centri di responsabilità presi in esame presentano risultati molto simili che indicano un ulteriore incremento dei residui, ed una limitata percentuale di smaltimento. Tali indicazioni si riflettono essenzialmente sulla *parte corrente* del bilancio pur attenendo in prevalenza a spese di investimento.

Se ne trae conferma dall'esame della classificazione economica semplificata (suddivisa per spese di funzionamento, di intervento e di investimento) incrociata con le funzioni-obiettivo.

Con la disaggregazione al secondo livello di funzioni è possibile infatti verificare, non solamente la limitatissima presenza, nell'ambito degli stanziamenti definitivi, delle spese di investimento (639 miliardi complessivi, tutti riferiti alla funzione di 2° livello

---

[18] Ben diversa era stata la diminuzione del 96 rispetto al 95 (608 rispetto a 821).

[19] I dati del 1996 erano, rispettivamente, 3.850 miliardi di stanziamenti definitivi, 3.980 miliardi di massa impegnabile complessiva, 4.085 miliardi di residui totali al 31.12 (di stanziamento e di competenza) di cui di 2.128 nuova formazione.

[20] I dati del 1996 erano, rispettivamente, 1.180 miliardi di stanziamenti definitivi, 1.264 miliardi di massa impegnabile complessiva, 1.094 miliardi di residui totali al 31.12 (di stanziamento e di competenza) di cui 562 di nuova formazione.

ammodernamento e rinnovamento[21]), ma anche l'attribuzione, sempre a detta funzione di 4.740 miliardi di spese di funzionamento.

Si tratta di un aspetto noto, costituito da effettive spese di investimento imputate a capitoli di parte corrente, circostanza questa che rende scarsamente affidabile, per l'amministrazione della difesa, la lettura offerta dalla classificazione economica semplificata.

Per tale ragione, già nella relazione sul rendiconto 96, era stata realizzata una riclassificazione in grado di rettificare il tendenziale inserimento nell'area dedicata alle spese di *funzionamento* di quelle spese che si trovano nella *parte corrente* del bilancio, permettendo, dunque di attribuire all'*investimento* le spese di tale natura ed all'ambito proprio tutte quelle spese che, per varie ragioni, vengono classificate sotto altre voci.

Per l'esercizio in esame (il 1997) la differenza tra la classificazione originaria e quella rettificata (allegati A e B) appare ancor più evidente rispetto al 1996, poiché le spese aventi natura effettiva di investimento sono tutte riferite alla funzione *ammodernamento e rinnovamento*, ed il dato relativo passa dagli originari 639 miliardi a 5.438 miliardi.[22]

Va anche considerato che, per quel che attiene *all'intervento*, secondo la riclassificazione, vengono riposizionati 21 miliardi, con riguardo alla funzione di secondo livello *assistenza al personale*, che nella classificazione tradizionale confluiscono nel *funzionamento*.

Per la funzione *sicurezza pubblica*, va, in primo luogo, precisato come, per l'esercizio 1997, le spese effettive di investimento siano concentrate nelle funzioni di secondo livello *organizzazione delle risorse operative strumentali* ed *infrastrutture*, per le quali, con la riclassificazione, vengono individuate nell'*investimento*, rispettivamente, spese per 68 miliardi, (imputate sul capitolo 4612) e per 4 miliardi (imputate sul capitolo 4610), precedentemente attribuite al *funzionamento*[23].

Per quanto di minore rilevanza, assume significato anche la ricollocazione nell'*intervento*, in merito alla quale si rinvengono due diverse fattispecie.

La prima riguarda, trattandosi di contributi ad organizzazioni, di spese in precedenza collocate nell'*investimento*.

E' il caso della funzione di 2° livello (nell'ambito delle *funzioni esterne*) *meteorologia*, per la quale vengono riposizionati 41 miliardi che si riferiscono ai contributi ad *Eumetsat*.

La seconda concerne invece spese afferenti alla funzione di 2° livello *assistenza al personale*, nell'ambito della macrofunzione *sicurezza pubblica*, che, per 26 miliardi, dal *funzionamento* vengono riposizionate nell'*intervento*.

Si assiste ad un fenomeno inverso per la funzione di *diretta collaborazione organi di direzione politica*, laddove 157 miliardi vengono riposizionati dall'*intervento* al *funzionamento* (che arriva a totali 164 miliardi). La spiegazione di tale modifica risiede nella ricomprensione in tale funzione obiettivo delle spese relative ai servizi di sicurezza che, appunto, più correttamente devono essere inserite nel funzionamento.

Si è operata, inoltre, una disaggregazione di alcune poste che erano state inserite nell'*intervento*, nella microfunzione *servitù militari* (macro funzione *funzioni esterne*), in quanto le stesse, riferendosi al vero e proprio funzionamento finalizzato all'addestramento delle truppe, pur riguardando spese effettuate in occasione di manifestazioni presso enti locali, non

---

[21] Nel 1996 erano 657 miliardi complessivi, di cui 598 miliardi per la funzione di 2° livello ammodernamento e rinnovamento, con l'attribuzione, sempre a detta funzione, di 4.214 miliardi di spese di funzionamento

[22] Nel 1996, dagli originari 657 miliardi si passava a 5.141 miliardi.

[23] Ben diversa era la situazione riferita all'esercizio 96, nella quale tre funzioni di 2° livello: *investimenti*, per 124 miliardi, *organizzazione delle risorse operative strumentali*, per 78 miliardi e *infrastrutture*, per 28 miliardi, vedono attribuite spese di *investimento*, che in precedenza non apparivano.

costituiscono spese di trasferimento, ma si riferiscono, come si è detto, al *funzionamento.*

Per quanto attiene ai pagamenti totali, come tali comprensivi dei pagamenti sui residui, i quali nell'amministrazione della difesa, come è dato evincere dalle analisi precedenti, sono piuttosto rilevanti, emerge un livello di 3.328 miliardi per la funzione di 2° livello *ammodernamento e rinnovamento,* collocati, nel nuovo esercizio, nell'*investimento*; si evidenzia dunque uno scostamento significativo rispetto al dato degli stanziamenti definitivi di 5.438 miliardi, che conferma l'ulteriore incremento dei residui già indicato in precedenza.

Per quanto attiene alla funzione *sicurezza pubblica,* riferendosi alle tre funzioni di 2° livello: *organizzazione delle risorse operative strumentali, infrastrutture* e *ammodernamento e rinnovamento,* si rilevano rispettivamente 65 miliardi, 5 miliardi e 38 miliardi.

In questo caso dunque il dato relativo ai pagamenti consente di verificare la mancanza di un ulteriore incremento dei residui.

Per quel che concerne infine, la riattribuzione all'*intervento* di spese che erano originariamente collocate nell'*investimento,* che si riferisce al caso specifico della funzione di 2° livello *meteorologia,* (nell'ambito delle *funzioni esterne*) il dato dei pagamenti, che si attesta a 48 miliardi mostra rispetto ai 41 miliardi degli stanziamenti definitivi, *de relato,* una forte diminuzione dei residui.

L'esercizio di rettifica in discorso può considerarsi completamente in linea con la legge di riforma del bilancio ed in assoluta coerenza con la logica che sottende le *funzioni-obiettivo* che individuano la reale finalizzazione e natura della spesa, collegandola alle funzioni amministrative.

La sua attualità viene in ogni caso confermata dalla circostanza che non vi sono stati mutamenti nella collocazione nella *parte* corrente del bilancio delle spese aventi natura effettiva di investimento e, conseguentemente, ai fini dell'intelligibilità dei dati di consuntivo, si appalesa l'esigenza di ricorrervi in sede di esame del rendiconto.

2.3 Analisi della spesa decentrata.

Nella relazione relativa al rendiconto 97, era stata sottolineata la difficoltà per l'amministrazione di monitorare la spesa decentrata[24].

Poiché la spesa decentrata assume, per la difesa, una rilevanza di grandissimo rilievo rispetto alla spesa totale dell'amministrazione, la Corte ha ritenuto opportuno procedere ad un autonomo monitoraggio che consentisse di operare uno sprofondamento significativo, fino ai centri di costo territoriali, in grado di offrire una lettura la più completa possibile, in tempi coerenti con la valutazione dei dati di consuntivo.

A questo proposito è stata redatta una nota metodologica[25] ed, in considerazione della

---

[24] Che per il 1996 aveva raggiunto il livello complessivo di 12.160 miliardi per le tre forze armate e di 17.160 miliardi compresa l'arma dei carabinieri.

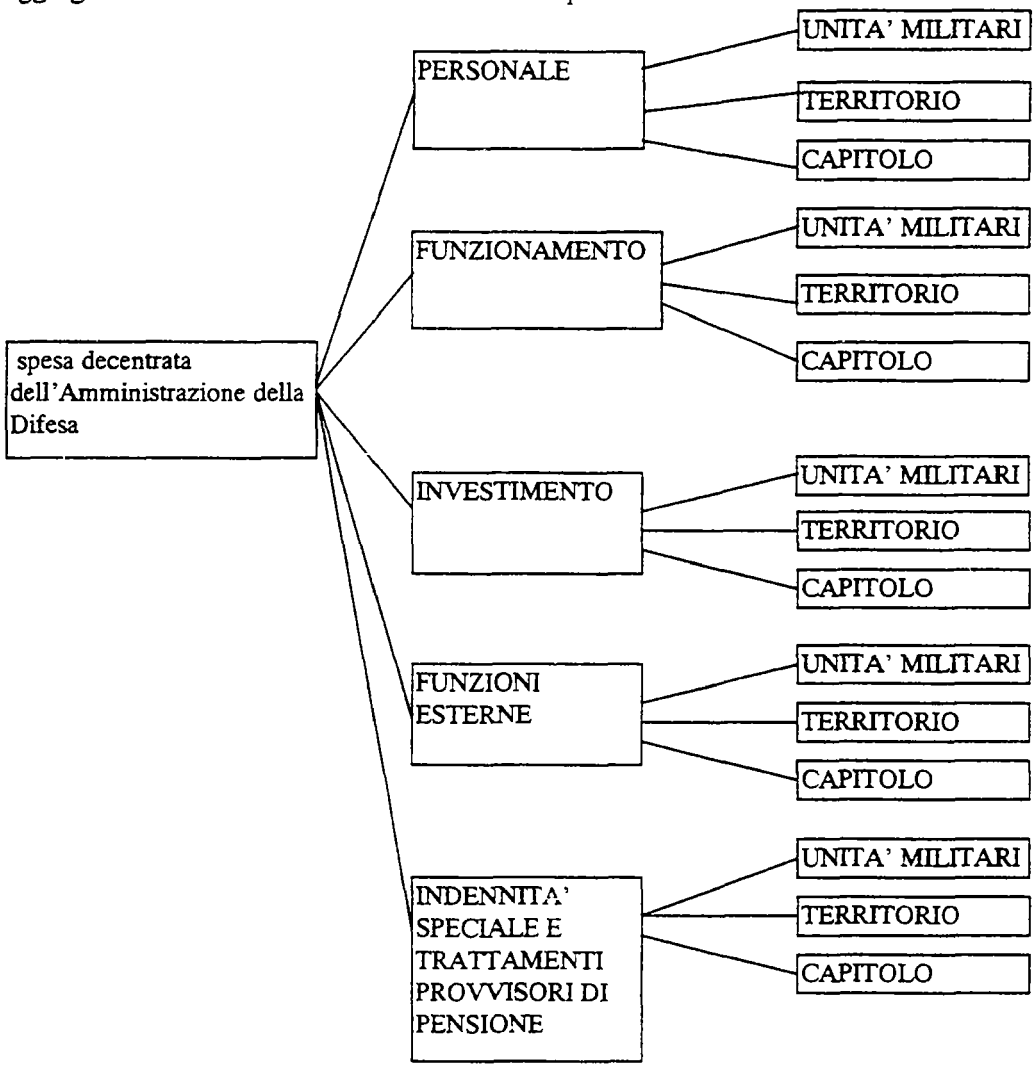
[25] *NOTA METODOLOGICA SULLA SPESA DECENTRATA*: Per la spesa decentrata sono stati esaminati tutti gli ordini di accreditamento registrati al sistema informativo RGS fino al 17 aprile.
La spesa (accreditata e pagata) è stata suddivisa per settori di spesa, la cui denominazione è legata alla natura della spesa e non alle *funzioni-obiettivo*:

1. Funzionamento (spese per beni e servizi)
2. Personale (stipendi, indennità, missioni ecc.)
3. Investimento (ammodernamento, rinnovamento e ricerca)
4. Funzioni esterne (spese per attività a servizio di terzi)
5. Indennità speciale e trattamenti provvisori di pensione(Pensioni provvisorie - spese obbligatorie).

Nell'ambito di ciascun settore è stata classificata per arma e "unità militare", la quale costituisce il *centro di costo*, nonchè per distribuzione geografica e per capitolo di spesa.

consistenza dell'esame realizzato, nel corpo della presente relazione viene rappresentato il riepilogo generale dei dati (riferiti alla data del 17 aprile 1998) concernenti sia la competenza sia i residui, mentre i dati concernenti i macroaggregati, la cui distinzione e denominazione è legata alla natura della spesa e non alle *funzioni-obiettivo*, vengono allegati alla relazione.

Le tavole sono state compilate secondo il seguente schema, rendendo possibile l'aggregazione dei dati secondo la finalità della spesa:



Ciò consente una dettagliata analisi che permette un costante monitoraggio della spesa decentrata che porta a conoscere in tempo reale la destinazione della spesa, sia per ogni unità militare sia per territorio nonchè per natura della spesa.

Riepilogo generale competenza

settore di spesa	accreditato comp.	pagato comp	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% accred. su stanz. def.
PERSONALE	12.124.674.231.870	12.124.590.466.800	68,72	69,07	36,99
FUNZIONAMENTO	3.283.410.300.732	3.209.162.055.379	18,61	18,28	10,02
INVESTIMENTO	50.675.163.005	44.784.892.530	0,29	0,26	0,15
FUNZIONI ESTERNE	201.122.118.175	191.872.223.940	1,14	1,09	0,61
INDENNITA' SPECIALE E TRATTAMENTI PROVVISORI DI PENSIONE	1.983.878.992.000	1.983.878.992.000	11,24	11,30	6,05
totale periferico	***17.643.760.805.782***	***17.554.288.630.649***	100,00	100,00	53,83
stanziamenti totali	**32.775.127.780.000**				

Le prime valutazioni attengono ai dati aggregati i quali consentono di disporre dell'incidenza globale della spesa periferica sugli stanziamenti definitivi di competenza dell'amministrazione, tenendo conto della ripartizione fra settori di spesa.

Da questa analisi, viene evidenziato il rilevante peso della spesa decentrata sugli stanziamenti totali dell'amministrazione: il totale degli accreditamenti corrisponde, infatti, al 53,83% degli stanziamenti totali; ed è ancor più significativo il rapporto fra i pagamenti, che nella spesa decentrata sono elevatissimi, e gli stanziamenti totali, rapporto che arriva al 53,56% (17.554 su 32.775 miliardi).

La successiva disaggregazione per settori di spesa conferma il grande rilevo della spesa di personale, non solamente sul totale della spesa decentrata (68,72% di accreditamenti e 69,07% di pagamenti) ma anche sugli stanziamenti totali dell'amministrazione (36,99%).

Va inoltre detto che, per quanto i dati dei pagamenti siano sostanzialmente allineati a quelli degli accreditamenti, l'unico settore operativo di rilievo è quello dell'esercizio, tradizionalmente gestito in sede decentrata (18,61% sull'accreditato e 18,28% sul pagato), che fa da contraltare all'investimento, il quale viene, al contrario, gestito essenzialmente a livello centrale, e presenta dunque scarso rilievo (0.29% sull'accreditato e 0,26% sul pagato).

Funzionamento

Dalla disaggregazione del settore *funzionamento* spiccano *Comiliter ed altri enti dell'esercito* con 1.648 miliardi di accreditato, dato che coincide con il pagato e che costituisce, rispettivamente il 50,18% di accreditato ed il 51,34% di pagato sul totale decentrato.

Altro centro di costo degno di rilievo è l'*aviazione militare*, con 911 miliardi di accreditato e di pagato, corrispondenti, rispettivamente al 27,73 % di accreditato ed al 28,37% di pagato sul totale decentrato.

Va infine segnalato il terzo centro di costo per ordine di importanza: Le *direzioni di amministrazione della marina militare*, con 491 miliardi di accreditato e pagato, che costituiscono, rispettivamente, il 14,94% di accreditato ed il 15,29% di pagato sul totale decentrato.

Personale

Le spese di personale, le quali sono, come si è detto, le più rilevanti su scala decentrata, trovano la loro naturale disaggregazione nelle attuali tre forze armate (e, dunque, l'esercito

ricomprende anche l'arma dei carabinieri) e, conseguentemente. al di là delle ulteriori distinzioni, peraltro limitate, si prestano ad una lettura distinta per forza armata, lettura che vede spiccare, com'è naturale, l'esercito con 7.608 miliardi sia per l'accreditato che per il pagato, che corrispondono al 62,74% sul totale della spesa decentrata ed al 23,21% sugli stanziamenti complessivi della difesa.

L'aviazione militare si attesta a 2.670 miliardi corrispondenti al 22,02% di accreditato e pagato sulla spesa decentrata e all'8,15% degli stanziamenti complessivi difesa.

Terzo centro di costo, in termini finanziari, è rappresentato dalle *direzioni di amministrazione della marina militare* con 1.748 miliardi corrispondenti al 14,41% di accreditato e pagato sulla spesa decentrata e al 5,33% degli stanziamenti complessivi difesa.

Investimento

Diverso è l'andamento della spesa per investimenti, la quale, come si è visto, è comunque piuttosto esigua su base decentrata.

Nell'ambito della macro categoria *esercito*, il centro di costo più significativo è il *genio* il cui accreditato arriva a 33 miliardi e il pagato a 30 miliardi, con un'incidenza sulla spesa decentrata, rispettivamente, del 64,18% e del 67,52%, nonché dello 0,10% sugli stanziamenti complessivi difesa.

L'altro centro di costo di una certa rilevanza è, sempre nella categoria *esercito*, l'artiglieria il cui accreditato è di 12.086 miliardi, equivalente al pagato, corrispondente al 23,85% ed al 26,98%, ed allo 0,04% degli stanziamenti complessivi difesa.

Ultimo centro di una certa significatività è costituito dai *commissariati* dell'aeronautica, che raggiunge 3.729 miliardi di accreditato cui corrispondono solamente 1.549 miliardi di pagato, con un'incidenza sulla spesa decentrata, rispettivamente, del 7,36% (del 3,46% della spesa decentrata) e, in rapporto con gli stanziamenti complessivi difesa, dello 0,01%.

Nel caso dell'aeronautica, la spiegazione del notevole scarto complessivo che, aggiungendo la *scuola dell'aeronautica militare* ai *commissariati*, raggiunge il 58,69% tra accreditato e pagato, piuttosto insolito nel sistema di spesa decentrata, può essere individuata nelle componenti manutentive dei programmi d'armamento, i cui ritardi si ripercuotono anche a livello decentrato.

Funzioni esterne

Le *funzioni esterne* costituiscono la categoria residuale rispetto a quelle tipiche, così come accade nella logica delle funzioni-obiettivo.

Nella circostanza, ai *comiliter ed agli altri enti dell'esercito* viene attribuita la gran parte della spesa che ammonta a 131 miliardi di accreditato e pagato, corrispondente al 65,13% ed al 68,27% della spesa decentrata, nonché allo 0,40% degli stanziamenti complessivi della difesa.

L'*aviazione militare*, mostra 11,7 miliardi di accreditato, corrispondenti al pagato, corrispondenti al 5,26 ed al 5,51% della spesa decentrata e ad una percentuale pari allo 0,03 degli stanziamenti complessivi difesa.

Indennità speciale e trattamenti provvisori di pensione

Il settore delle pensioni provvisorie, per quanto incida relativamente sul complesso della spesa, in termini percentuali, presenta una consistenza non irrilevante, tenuto conto che non attiene a funzioni operative, e che, al tempo stesso, riguarda un sistema istituzionalizzato: quello delle *pensioni provvisorie*.

La distinzione per unità militari corrisponde a quella per forza armata e, su di un totale di

spesa decentrata di 1.984 miliardi, l'esercito assorbe con 1.194 miliardi di accreditato e pagato il 60,19% di detta spesa, corrispondente al 3,64% degli stanziamenti complessivi difesa

L'aeronautica incide per 586 miliardi, corrispondenti al 29,55% della spesa decentrata ed all'1,79% degli stanziamenti complessivi, mentre la marina ha una quota di 204 miliardi corrispondenti, rispettivamente al 10,26% ed allo 0,62%.

Non va dunque sottovalutato il peso di questo settore che viene gestito soprattutto a livello decentrato.

spesa decentrata residui

settore di spesa	accreditato residui	pagato residui	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% pagato su accreditato
PERSONALE	1.198.754.920	1.156.740.595	0,15	0,17	96,50
FUNZIONAMENTO	328.002.270.076	276.943.929.217	41,61	40,71	84,43
INVESTIMENTO	435.517.993.425	384.038.939.620	55,25	56,45	88,18
FUNZIONI ESTERNE	23.523.958.905	18.150.099.715	2.98	2.67	77,16
INDENNITA' SPECIALE E TRATTAMENTI PROVVISORI DI PENSIONE	-	-	-	-	
totale periferico	*788.242.977.326*	*680.289.709.147*	100,00	100,00	86,30

L'analisi della spesa decentrata riguarda in termini consistenti anche la gestione dei residui, in quanto - una volta che l'amministrazione ha completato le operazioni di parificazione delle contabilità speciali, che costituiscono lo strumento operativo per la gestione finanziaria decentrata, eventualmente operando le rettifiche alle assegnazioni e riassegnazioni effettuate dal centro ai funzionari delegati titolari di dette contabilità - viene determinato l'ammontare dei residui passivi (residui propri da competenza), sui quali operare gli accreditamenti nell'esercizio successivo.

Contrariamente a quanto accade per la competenza, la maggior quota dei residui attiene all'*investimento*, con 436 miliardi di accreditato e 384 miliardi di pagato (con un significativo effetto di trascinamento sugli esercizi successivi), corrispondenti, rispettivamente, al 55,25% ed al 56,45% della spesa decentrata, con un livello di smaltimento dell'88,18% che va segnalato in termini positivi.

Il *funzionamento*, presenta un rendimento peggiore, (328 miliardi di accreditato, 277 di pagato, corrispondenti rispettivamente al 41,61% ed al 40,71% sulla spesa decentrata ed all'84,43% di smaltimento) e, tenuto conto dell'andamento positivo della gestione di competenza, deve dedursi che sussisteva un considerevole livello di residui provenienti da esercizi finanziari precedenti.

Va dato per scontato invece l'elevato livello di smaltimento della spesa di *personale* la quale, presenta peraltro un livello di residui fisiologico (1,2 miliardi di accreditato , pressoché corrispondenti al pagato, con una percentuale di smaltimento del 96,50%).

Il livello peggiore di smaltimento è quello delle *funzioni esterne* (77,16%), mentre non si rinvengono residui per le *indennità speciale e trattamenti provvisori di pensione.*

Nel rinviare alle tavole che mostrano gli andamenti disaggregati per i singoli settori di spesa, si segnala l'andamento della gestione residui per gli *investimenti.*

Residui sugli investimenti

In tale settore, va sottolineato il dato relativo all'*aeronautica*, ed, in particolare alla spesa dei *commissariati*, la quale si attesta a 33 miliardi di accreditato e 19 miliardi di pagato, con una percentuale di smaltimento del 57,73%.

Ben più positiva è la situazione evidenziata dalla *motorizzazione* dell'esercito la quale con 280 miliardi di pagato su 293 di accreditato raggiunge il significativo livello di smaltimento del 95,35%.

L'*arma dei carabinieri*, arriva al 100% di smaltimento dei residui nella sua spesa decentrata, la quale, peraltro è di ridotta entità (400 milioni).

Conclusivamente, può dirsi che lo strumento delle contabilità speciali, considerato essenziale per la gestione della spesa decentrata della difesa, mostri la sua utilità sotto il profilo della celerità delle procedure di erogazione.

Non possono trarsi tuttavia ulteriori valutazioni in ordine all'efficacia della spesa, allo stato attuale degli strumenti a disposizione, anche se, come si è visto, è già possibile individuare nell'investimento (che pure incide in misura ridotta sulla globalità della spesa decentrata) l'esigenza di una migliore programmazione, ma questa è una notazione che assume maggior rilievo in chiave complessiva sull'andamento della gestione finanziaria dell'amministrazione.

3. Analisi dell'organizzazione.

3.1 Attuale configurazione dell'organizzazione.

L'amministrazione, nel corso del 1997, è stata oggetto, com'è noto, di un'importante riforma, recata dalla legge 18 febbraio 1997, n. 25, concernente le "*attribuzioni del Ministro della Difesa,* la *ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della Difesa*"..

La legge 25 del 1997 ha proposto un quadro armonico[26], perlomeno sul piano teorico, che individua le fasi nelle quali le figure interessate esplicano la loro funzione, rinviando ad un regolamento governativo, che doveva essere emanato entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, e del quale, al momento, è stata predisposto uno *schema*, la disciplina applicativa.

Si ribadisce, dunque, quanto già affermato nella passata relazione, circa la realizzazione, in un unico contesto, di un'organizzazione sistematica di vertice che riconosce tutti ruoli in gioco: al ministro, quello di vertice cui spetta l'indirizzo politico-amministrativo, al capo di stato maggiore della difesa quello di vertice *tecnico-operativo* dal quale dipendono gerarchicamente i capi di stato maggiore di forza armata che mantengono il ruolo di enti *programmatori* nell'area tecnico-operativa, mentre al segretario generale viene riconosciuto quello di vertice dell'area gestionale amministrativa e di titolare delle proposte di pianificazione finanziaria nell'ambito amministrativo ed industriale.[27]

Con ciò non si esauriscono gli effetti innovativi della norma in discorso, ma, certamente, in considerazione dei provvedimenti normativi intervenuti nel corso del 1997, è possibile verificare l'attualità di un quadro, che prevedeva uno snellimento delle strutture centrali del ministero della difesa e, dunque, degli organici, in particolar modo quelli dei dirigenti..

---

[26] Si richiama, al riguardo, il quadro proposto nella relazione sull'esercizio 96.

[27] In estrema sintesi e richiamando quanto enunciato nella relazione sull'esercizio 96, si ricorda il ruolo più incisivo del ministro, il quale *emana le direttive* che attengono all'attività del ministero, *approva* la pianificazione generale ed operativa e quella relativa *all'area industriale pubblica e privata di interesse della difesa*, la quale viene predisposta, per la parte *tecnico-operativa* dal capo di stato maggiore della difesa, sentiti i capi di stato maggiore di forza armata, e, per quel che attiene all'area industriale pubblica e privata, dal segretario generale, d'intesa con il capo di stato maggiore della difesa.

Successivamente alla legge 25 del 1997, ed in virtù della delega contenuta nella legge 28 dicembre 1995, n.549 (Finanziaria per il 1996), sono stati emanati decreti legislativi relativi alla riorganizzazione *dell'area centrale*, (d.lgs. 264 del 16 luglio 1997 ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera b della legge 549 del 1995), *del personale civile* (d.lgs. 265, sempre del 16 luglio 1997, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettere e) e g)), *dell'area tecnico-industriale*, (d.lgs. 459 del 28 novembre 1997, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera c)) ed alla *riforma strutturale delle forze armate*, (d.lgs. 464 del 28 novembre 1997, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettere a), d) ed h)).

Dalla serie di provvedimenti legislativi indicati è derivata una profonda trasformazione dell'amministrazione, che, in prospettiva, vede rapidamente decrescere la propria consistenza organica.

Per l'area tecnico-operativa, è, infatti, prevista la cancellazione, nel triennio 1998-2000, attraverso la soppressione di unità, reparti, comandi ed enti, di 14.140 posizioni organiche, di cui 2.495 ufficiali, 6.331 sottufficiali e 5.314 civili.

Per l'area tecnico-industriale, è prevista, nel quinquennio 1998-2002, una riduzione di 4.800 unità dell'attuale consistenza del personale civile, in conseguenza dei provvedimenti di riorganizzazione degli stabilimenti ed arsenali militari.

Per l'area tecnico-amministrativa costituisce un evento concreto la riduzione da 19 a 10 delle direzioni generali e da 5 a 2 degli uffici centrali, la qualcosa comporta una radicale modifica del sistema amministrativo della difesa e dei numeri di personale impiegato, come rappresentato nelle tabelle allegate (all. 1, 2 e 3).

In sostanza, il forte ridimensionamento degli uffici di livello dirigenziale generale comporta, nel medio periodo, anche, da un lato, una corrispondente riduzione del personale nel suo complesso, stimata nel 27%, e, dall'altro, una ben più rilevante diminuzione del personale militare, nell'area tecnico-amministrativa, che, a regime, giungerà al 58%. a fronte di un lieve incremento del personale civile (dell'1,6%), dando così concretezza al concetto di "civilizzazione" espresso nell'art. 17, 2° comma del d.lgs. 264 del 1997

L'amministrazione ha infatti già varato le nuove *strutture ordinative* che riguardano il gabinetto del ministero e l'ufficio del segretario generale, l'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari nonché le attuali otto direzioni generali con una serie di provvedimenti che sono stati emanati in data 23 dicembre 1997, quello relativo al gabinetto del ministro ed all'ufficio del segretario generale, ed in data 26 gennaio 1998 tutti gli altri.

La cennata diminuzione del personale militare assume particolare rilevanza nelle direzioni generali che si occupano di personale (direzioni che si riducono da sei a due), dove raggiunge, a regime, esclusi i dirigenti, l'88%, mentre il personale civile aumenta del 78%.

Anche tra i dirigenti è prevista una diminuzione che, nelle strutture oggetto dei provvedimenti, raggiunge il 47% a fronte di una riduzione del personale civile ridotta al 17%.

L'amministrazione si attende forti economie dalla riorganizzazione, che per il personale amministrativo giungerebbe a circa 110 miliardi l'anno, mentre nell'ottica complessiva, si arriverebbe a circa 1.000 miliardi l'anno.

Non è stato, invece, ancora emanato il regolamento attuativo della legge 25 del 1997, sul cui attuale schema è possibile comunque soffermare l'attenzione per constatarne la coerenza con i principi della legge e la portata evolutiva e di chiusura del nuovo sistema normativo. improntato alla strutturazione di un'amministrazione molto più snella e più efficace ed efficiente di quella attuale, e, quindi in linea con quelle più moderne di altri Paesi.[28]

[28] Risulta confermato, infatti il rilievo assunto dal capo di stato maggiore della difesa, che, gerarchicamente sovraordinato ai capi di stato maggiore di forza armata e, per quanto attiene alle attribuzioni tecnico-operative, al segretario generale, riassume in sè, al massimo grado, le funzioni di programmazione e controllo finanziario, e quelle

In tale contesto va ribadito che, per quel che concerne l'arma dei carabinieri, le prospettive dettate dal provvedimento di riforma dei vertici militari[29] trovano particolare concretezza, essendo l'organizzazione dell'arma già improntata sia ad una snellezza e celerità procedimentale, sia, ad un'espressione diretta della decisionalità apparentemente coincidente con il centro di responsabilità[30].

L'attuale struttura dell'arma è disciplinata dal *Regolamento organico per l'Arma dei Carabinieri* approvato con r.d. 14 giugno 1934 n. 1169, ma è di grande attualità la riforma di detto regolamento, cui tende il d.d.l. n. 2793-ter[31], che ha per oggetto la delega al governo nel cui ambito dovrà realizzarsi il nuovo ordinamento dell'arma dei carabinieri.

In termini concreti, tale linea evolutiva porterebbe alla creazione di una quarta forza armata, quella dei carabinieri, non più dipendente dal capo di stato maggiore dell'esercito ma direttamente in rapporto con il capo di stato maggiore della difesa, con un comandante generale di provenienza interna.

3.2 Controllo interno.

Per quel che attiene al servizio di controllo interno, anche in considerazione delle particolari disposizioni previste nel comma 8, art. 20 del d.lgs. 29 del 1993, e della circostanza che la deroga dal sistema generale disegnato dal d.lgs. 29 del 1993 non può applicarsi per tale materia, non apparivano persuasive le difficoltà dall'amministrazione riferite sia alla struttura gerarchica, sia alla sua compatibilità con altri organi già esistenti (l'ufficio centrale per le

---

strategiche, assumendo, ufficialmente, la veste di alto consigliere tecnico-militare del ministro della difesa.

Tale posizione si riflette anche sulle nomine del segretario generale e dei capi di stato maggiore di forza armata, nonchè di tutti gli alti gradi, in quanto il capo di stato maggiore della difesa esprime il suo avviso al riguardo al ministro, cui dette nomine competono.

Più articolata è la posizione del segretario generale della difesa, che può anche essere un dirigente generale civile, ovvero un civile estraneo all'amministrazione pubblica.

Viene infatti strutturata la dicotomia che lo vede in diretto rapporto con il ministro per le attribuzioni amministrative e con il capo di stato maggiore della difesa per quelle operative. mentre viene ribadita la sua posizione sovraordinata ai direttori generali del ministero.

Il segretario generale viene coadiuvato da due vice-segretari generali, uno civile ed uno militare, il quale ultimo espleta anche le funzioni di vice direttore nazionale degli armamenti.

I capi di stato maggiore di forza armata mantengono un potere di proposta, sulla base delle direttive ricevute dal capo di stato maggiore della difesa, per la pianificazione delle forze operativa e finanziaria.

Gli organi di vertice si avvalgono sia degli uffici centrali (L'ufficio centrale per le ispezioni amministrative - ISPEDIFE e l'ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari - BILANDIFE) sia delle direzioni generali.

[29] A prescindere dalla possibile unificazione dei corpi di polizia che comporterebbe profonde modifiche nel tessuto strutturale dell'Arma.

[30] Com'è noto, ciò è reso possibile dalla circostanza che, al tempo stesso, il comando generale assume sia le funzioni di ente programmatore sia quelle affidate, nello schema organizzativo della difesa, dalle direzioni generali, permettendo, quindi, l'univoca conoscenza sia degli aspetti amministrativi sia di quelli eminentemente tecnico-operativi.

[31] Il quale costituisce uno stralcio dal d.d.l. 2793, concernente *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica.*

In tale contesto, all'art.1, punto 2 sono indicati i principi ed i criteri direttivi da osservare nell'esercizio della delega e, per l'arma dei carabinieri, alla lettera b) viene marcata la "collocazione autonoma dei Carabinieri nell'ambito del Ministero della difesa *secondo linee di dipendenza coerenti con la legge 18 febbraio 1997, n. 25, per l'assolvimento dei seguenti compiti militari:*

1. esercizio di funzioni di polizia militare e di sicurezza per le Forze armate;
2. concorso alle operazioni militari in Italia ed all'estero sulla base di accordi internazionali;
3. partecipazione ad operazioni di polizia militare all'estero sulla base di accordi internazionali;

sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane.

Va detto che, nell'ambito della cennata delega, dovrebbe procedersi, anche con più decreti legislativi, alla revisione dell'organizzazione generale e delle articolazioni ordinamentali (le c.d. *strutture ordinative*), nei limiti, peraltro, degli stanziamenti ordinari di bilancio e dei volumi organici di personale.

ispezioni *Ispedife* e quello per l'organizzazione e metodo *Ormedife*), sia infine al rapporto fra strutture (con gli enti programmatori) e fra soggetti (graduazione della gerarchia militare).

Ritenendo acquisito che non possa costituire terreno d'indagine il campo delle opzioni militari, intendendo per esse quelle attinenti all'area tecnico-militare, l'amministrazione si è posta il problema dell'istituzione del predetto servizio, in quanto lo stesso si pone ad un livello diverso da quello delle cennate strutture (*Ispedife* ed *Ormedife*), come del resto accade anche nei contesti civili, laddove esista un servizio ispettivo, ma questo sia comunque cosa diversa dal servizio di controllo interno previsto dal citato art. 20 del d.lgs. 29 del 1993.

Un passo in tal senso, che non può considerarsi esaustivo, al riguardo, è rappresentato dal decreto 5 gennaio 1998, n. 39, con il quale sono stati disciplinati i termini e le modalità del procedimento di verifica dei risultati conseguiti dai dirigenti del ministero della difesa.

In pratica, il ministro *determina annualmente i parametri di riferimento del controllo, ed all'inizio di ogni anno, e comunque non oltre il 31 marzo; i direttori generali, tramite il segretario generale della difesa ed i capi di stato maggiore, tramite il segretario generale della difesa, presentano al ministro, ai fini delle operazioni di verifica, una relazione sull'attività amministrativa svolta nell'anno precedente dagli uffici ai quali sono preposti.*

E' poi compito del ministro, entro il 30 giugno di ogni anno, emanare un provvedimento, che costituisce il vero e proprio *feed-back*, con il quale rappresenta gli esiti dei controlli effettuati ed attesta la chiusura delle operazioni di verifica.

Il sistema, costituisce essenzialmente un procedimento di verifica che assolve ad uno scopo specifico (quello della valutazione dei risultati dei dirigenti), come del resto viene definito, che vede nel ministro l'organo chiamato a pronunciarsi su due relazioni, provenienti rispettivamente dall'area tecnico-amministrativa e da quella tecnico-operativa.

Detto sistema, oltre a mantenere distinte le due aree - circostanza questa che non permette una valutazione complessiva dell'amministrazione che si rapporti alla missione che è chiamata a svolgere - per quel che attiene all'area tecnico-operativa non consente di valutare tutti gli alti gradi nell'ottica del d.lgs. 29 del 1993, in quanto non sempre essi sono dirigenti e comunque non rappresenta certamente una soluzione equivalente ad un servizio di controllo interno.

Servizio di cui l'amministrazione sente l'esigenza soprattutto sotto il profilo del controllo della spesa, sia centrale sia decentrata, che necessita di un monitoraggio costante supportato da una banca-dati di vertice nella quale confluiscano e vengano correlate le informazioni di natura programmatica con quelle relative all'impiego dei fondi disponibili ed alla gestione delle risorse assegnate, di rispettiva competenza degli stati maggiori, degli uffici del segretariato generale e delle direzioni generali. Al riguardo, è in corso di progettazione il sistema informativo per il controllo della spesa militare.

Per quel che concerne, in particolare, l'arma dei carabinieri, può considerarsi ormai consolidato un sistema di *pianificazione, programmazione, bilancio e controllo.*[32]

3.3 Enti di protezione sociale.

Nella relazione sul rendiconto ci si è spesso soffermati, negli anni passati sulla gestione dei cosiddetti "Enti di protezione sociale", nei confronti dei quali la Corte ha sempre mostrato

[32] Il quale prevede:

a) nella fase di *pianificazione*, l'individuazione degli obiettivi da perseguire, con le relative priorità;
b) nella fase della *programmazione*, l'individuazione degli oneri finanziari;
c) nell'esercizio del *bilancio*, la predisposizione di un *piano d'impiego* annuale che individui in dettaglio i programmi da realizzare;

un appropriato *controllo di gestione* dell'attività contrattuale (e della spesa in generale), attraverso periodiche verifiche sui programmi e, generalmente a fine esercizio, sugli obiettivi perseguiti.

attenzione, realizzando apposite indagini, come quella sulle "mense di servizio" che è sfociata nella deliberazione n. 72 del 1997 del 21 maggio 1997, della Sezione del controllo.

Nella relazione dello scorso anno si è dato conto di tale deliberazione e delle risultanze dell'indagine che, pur non attenendo in termini specifici alla materia contrattuale, ha riguardato la resa di un servizio e comportato valutazioni in ordine all'affidamento all'esterno del medesimo.

In estrema sintesi, in tale contesto era stata evidenziata la difficoltà dell'amministrazione a gestire direttamente le mense, tanto da dover ricorrere al convenzionamento con ditte esterne anche ai fini della messa a disposizione di personale per le esigenze dell'amministrazione.

La predetta indagine aveva dato luogo ad una serie di osservazioni, concludendosi nel senso che, compatibilmente con le esigenze operative delle forze armate, la scelta della gestione *esterna*, da disciplinare con contratti ad evidenza pubblica, fosse da preferire rispetto alla gestione *diretta*.

In seguito alla cennata deliberazione, sono state approvate con decreto del ministro, in data 20 giugno 1997, direttive concernenti la gestione degli organismi di protezione sociale delle forze armate.[33]

Nell'ambito di dette direttive,[34]tenendo conto delle osservazioni formulate dalla Corte, viene sottolineato che "*gli oneri derivanti dall'utilizzazione di personale dell'amministrazione, militare e/o civile, con incarico esclusivo, anche se nell'incarico previsto, quando avviene per le attività di protezione sociale, sono a carico degli utenti in quanto ricompresi fra le spese di funzionamento dell'organismo*".

Tale disposizione comporta la conseguenza di caricare l'intero onere del personale utilizzato sul *prezzo* pagato dall'utente finale, ponendo praticamente al di là della *soglia di convenienza* l'utilizzazione dei servizi resi dai predetti organismi, circostanza questa che mette in discussione la loro stessa sopravvivenza.

Al riguardo, sarà necessario tener conto anche degli altri servizi resi dal militare impiegato nella struttura, ai fini della corretta imputazione dell'onere di personale sul prezzo pagato dall'utente finale.

Si registra che, in presenza delle cennate direttive, è stata disposta la proroga al 1° gennaio 1999[35] dell'obbligo di osservare detta disposizione per gli organismi che non si sono ancora dotati di regolamento.

4. Missioni di particolare rilevanza in Italia ed all'Estero.

Per quel che attiene al territorio nazionale, la missione più importante è stata certamente quella denominata "*Vespri siciliani*", per la quale è stata determinante l'acquisizione della qualifica di *agenti di polizia* attribuita ai partecipanti al contingente con la legge 386 del 23 novembre 1992, proprio ai fini dell'azione di ordine pubblico e di lotta alla criminalità.

Sono stati impiegati in tale operazione, con *regole d'ingaggio* analoghe a quelle delle forze di polizia, fino a 7.000 uomini (nel 92 del 1993) per poi progressivamente diminuire ai 4.000 del dicembre 97 ed agli attuali 2.000. Va tenuto conto del necessario *turn-over*, e, quindi

---

[33] A loro volta, conseguenti al "Regolamento in materia di interventi di protezione sociale a favore del personale militare e civile delle Forze armate, di apporti dell'Amministrazione e delle relative norme d'uso, in attuazione dell'art.5, comma 3, della legge 23 dicembre 1993, n. 559" ed al "Regolamento recante modalità per la gestione e la rendicontazione delle attività di protezione sociale a favore del personale militare e civile delle Forze armate, in attuazione dell'art.5, comma 4, della legge 23 dicembre 1993, n. 559".

[34] Le quali tendono a regolare la concessione in uso alle "organizzazioni costituite tra il personale dipendente" (ai sensi dell'art.8 della legge n. 382 dell'11 luglio 1978), di locali demaniali, mezzi, strutture, servizi ed impianti necessari per gli interventi di protezione sociale.

[35] Prevista dall'art.2 della legge 13 marzo 1998, n. 50.

l'impiego complessivo è stato di rilevantissima entità.

Durante il periodo dell'operazione, ad una iniziale diffidenza della popolazione si è sostituita una sempre maggiore fiducia, tanto da permettere l'effettiva realizzazione di uno stato di governo dell'ordine pubblico. E' stato infatti chiesto dalle istituzioni locali il mantenimento di una presenza militare sul territorio, anche al termine dell'operazione, previsto per il giugno 98.

L'ultimo provvedimento legislativo di autorizzazione alla missione e che prevede l'unificazione della *Vespri Siciliani*, e della *Partenope* sotto la denominazione "Impiego delle F.A. nel controllo del territorio in Sicilia e nella provincia di Napoli", è il d.l. 13 gennaio 1998, n. 2 convertito nella legge 13 marzo 1998, n. 50, ed il finanziamento previsto da tale provvedimento fino al 30 giugno 98 è, per i sei mesi del 98. di 12 miliardi a carico del ministero del tesoro, 7 miliardi a carico del ministero della pubblica istruzione e di 21 miliardi a carico del ministero del lavoro e della p.s.

****

In ambito internazionale, di particolare rilievo è la partecipazione italiana alla Forza di stabilizzazione (SFOR) in Bosnia, per garantire e favorire l'applicazione degli accordi di Dayton. Sono attualmente impiegati circa 2.000 uomini, con una componente navale, una aerea ed una riserva con capacità di sbarco anfibio di circa 600 uomini.

Si sta pianificando il prolungamento della missione e, per tutto il 1998, si prevede un impiego di forze analogo a quello attuale. L'obiettivo delle forze NATO sarà concentrato sul ripristino e consolidamento delle istituzioni democratiche, e dunque anche sul sostegno alle elezioni, sul rientro dei rifugiati e sulla installazione di governi locali regolarmente eletti.

Di particolare importanza sono, in tale contesto, le funzioni di sicurezza pubblica, che possono essere assicurate da pochi paesi, fra cui l'Italia grazie all'arma dei carabinieri, nel quadro della *Forza Specializzata Multinazionale* di polizia militare alla quale l'arma concorre con 380 unità.

Per quanto attiene alla partecipazione alla forza di stabilizzazione SFOR, con d.l. 13 gennaio 1998, n. 1., convertito nella legge 13 marzo 1998, n. 42, si è provveduto all'autorizzazione della missione fino al 29 giugno 1998, con un impegno finanziario per i sei mesi di 78 miliardi, a carico dei ministeri del tesoro e degli affari esteri.

Per quel che concerne, invece la partecipazione, da parte dell'arma dei carabinieri, alla *Forza Specializzata Multinazionale*, si prevede che l'autorizzazione alla missione interverrà in occasione del d.l. di proroga del precedentemente cennato SFOR.; la durata della missione dovrebbe arrivare al 31 dicembre 1998 e non ancora sono stati definiti i finanziamenti, che dovrebbero ammontare a circa 26 miliardi su base semestrale, prevalentemente a carico del bilancio difesa con possibile rimborso da parte della NATO.

Sempre nel contesto dell'azione di ordine pubblico e di controllo della legalità va segnalata sia l'attività di sorveglianza e di controllo nel bacino del medio e basso Adriatico, sia quella di controllo dell'immigrazione illegale, nelle acque territoriali ed interne albanesi, prevista dal Protocollo d'intesa dell'aprile 1997, fra Italia ed Albania, attività che impiega circa quindici unità della marina militare e della capitaneria di porto.

Per tale attività, autorizzata con il d.l. 13 gennaio 1998, n. 1, convertito nella legge 13 marzo 1998, n. 42, per la quale è prevista la scadenza del 31 dicembre 1998, è previsto di 50 miliardi su base annuale, a carico del bilancio difesa.

Nell'ambito dell'attività internazionale, l'operazione ALBA è stata sicuramente l'operazione più importante per il ruolo giocato dal nostro Paese, sia sul piano politico sia su quello militare, costituendo la medesima il primo esempio di un'operazione di pace in Europa condotta soltanto da Paesi europei ed apparendo, quindi determinante ai fini della costruzione

di un'identità militare europea.

L'operazione ALBA ha visto un impiego fino a 4.000 uomini, con la punta massima nel periodo delle elezioni generali ed ancora oggi sussiste un impegno, soprattutto sul piano bilaterale, che vede impiegata una delegazione composta da venti ufficiali, affiancata dal gruppo navale, dislocato a Durazzo, con circa 250 uomini.

Le due missioni, denominate ALBA 1 ed ALBA 2, sono state rispettivamente autorizzate con d.l. 24 aprile 1997, n. 108, convertito nella legge 20 giugno 1997, n. 174 (con scadenza 10 luglio 1997) e con d.l. 14 luglio 1997, n. 214, convertito nella legge 31 luglio 1997, n. 260 (con scadenza 12 agosto 1997).

Il finanziamento della prima, su base trimestrale è stato di 118 miliardi cui hanno provveduto il ministero della difesa, con ordinari stanziamenti di bilancio, per circa 30 miliardi, il Ministero del tesoro (con l'8 per mille dell'I.R.PE.F.) per 65 miliardi, la Presidenza del consiglio, per 10 miliardi, il Ministero del lavoro e della p.s., anch'esso con 10 miliardi ed i Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica per 3 miliardi.

ALBA 2 è stata finanziata, su base mensile, dal Ministero della difesa per 21,3 miliardi (di cui 16,3 provenienti dagli ordinari stanziamenti di bilancio), dal Ministero degli affari esteri per 5,5 miliardi e dalla Presidenza del consiglio, per 5,3 miliardi.

La presenza italiana, soprattutto nell'ambito delle missioni ONU, è ampiamente diversificata: dall'Iraq, per il controllo della smilitarizzazione della frontiera con il Kuwait e per il controllo del disarmo, al Pakistan, per il controllo della zona di confine con l'India, al Libano, al Sahara occidentale, al Guatemala.

Con gli accordi di cooperazione militare, che prevedono anche l'ospitalità presso le accademie e gli istituti di formazione interforze, (che riguarda oltre 200 militari stranieri all'anno di varie nazionalità) l'azione della difesa si mostra quantomai diffusa (fino a toccare l'Antartide, nell'ambito di un programma nazionale di ricerche).

Vanno infine ricordate la presenza in Sinai, nel quadro delle attività della Forza Multinazionale di Osservatori (MFO), stabilita per garantire gli accordi di pace di Camp David tra Egitto ed Israele, e la partecipazione alla forza multinazionale terrestre EUROFOR ed a quella marittima EUROMARFOR.

5. Programmi d'armamento.

Fra i vari programmi d'armamento, in corso di esecuzione, si citano il programma EH-101 ed il Programma della marina militare relativo all'acquisizione di una "Unità Maggiore".

Si tratta di due programmi molto diversi tra loro, oltre che per il loro oggetto (nel primo caso un elicottero "multiruolo" e nel secondo una nave "tuttoponte"), anche perchè il primo[36] viene realizzato nell'ambito della cosiddetta *cooperazione internazionale*,[37] mentre il secondo rappresenta un programma *nazionale*.

Tale diversa collocazione comporta che, mentre il primo programma rientra nella previsione della legge 23.12.1996, n. 662 (collegato alla finanziaria 97-art. 2, comma 93) con la quale è stata ammessa la revisione prezzi per quei programmi internazionali che abbiano durata di più di due anni, non altrettanto accade per il secondo, con rilevanti conseguenze sul piano finanziario.

[36] Oggetto di un'indagine nell'ambito dei programmi di controllo sulla gestione, in via di definizione.

[37] Si richiama, al riguardo la descrizione del sistema effettuata nelle precedenti relazioni.

5.1 Programma Elicottero multiruolo EH-101.

Il Programma EH-101 presenta caratteristiche peculiari anche nell'ambito della cooperazione internazionale.

Infatti, vede due soli Paesi partners: Gran Bretagna ed Italia, i quali si sono avvalsi non di un'agenzia internazionale ma delle strutture dei rispettivi ministeri (nel caso della Gran Bretagna un'agenzia costituita presso il ministero, nel caso dell'Italia, la direzione generale per le costruzioni e gli armamenti aeronautici). I contratti per le varie componenti sono stati quindi assegnati dai due ministeri.

Gli accordi fra i due Paesi (MOU) hanno previsto due distinte fasi, quella di sviluppo e quella di produzione. La prima delle quali ha visto la ditta AGUSTA come partner della WESTLAND/EHI e la seconda sempre l'AGUSTA come responsabile della realizzazione e della consegna "chiavi in mano" dell'elicottero.

Per quanto attiene alla produzione, le ditte inglesi, assegnatarie dei contratti si sono occupate della "cellula" dell'elicottero, mentre l'AGUSTA ha provveduto ai contratti relativi ai motori, costruiti da licenziatarie italiane della General Electric (Alfa Romeo-Fiat Avio), nonché alla realizzazione di altre componenti ed alla gestione del progetto complessivo.

Va anche detto che è stata prevista l'utilizzazione, dalla sola parte inglese, di motori sviluppati dalla Rolls-Royce.

Il rapporto di acquisizione degli elicotteri vede la Gran Bretagna impegnata per 44 più 20 elicotteri e l'Italia per 16 elicotteri.

Sotto il profilo finanziario, i costi previsti per l'Italia sono di circa 2.145 miliardi complessivi e di 1.165 miliardi netti di cui 320 miliardi di quota-parte WESTLAND e 845 miliardi di quota AGUSTA per la produzione di un tipo di elicottero che sarà anche destinato all'uso civile.

In particolare, il contratto di acquisizione di 16 elicotteri multiruolo EH-101 per l'importo, è stato oggetto della deliberazione della Sezione del controllo n. 84 del 1996.

In considerazione della circostanza che, in base ad una specifica clausola contrattuale, il prezzo si sarebbe dovuto rivalutare nel corso degli anni secondo un tasso di inflazione forfettario del 4,5% annuo fino a determinare un incremento complessivo del 25,38%, la Corte ha giudicato "*atipico*" tale modulo di determinazione del prezzo, ritenendolo un sistema per eludere la normativa sulla revisione dei prezzi che, all'art. 44, comma 4 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, limita tale possibilità, in materia di forniture, ai contratti ad esecuzione periodica o continuativa, e, come tale, non ammissibile.

Poiché il contratto investiva quote di attività spettanti ad una società britannica, nel quadro della suddivisione delle quote del programma EH-101, sono state escluse dette attività dalla censura di legittimità, ritenendosi che i corrispondenti oneri dovessero rapportarsi alla metodologia internazionale e fossero, come tali, riconducibili agli accordi internazionali (memorandum d'intesa) sottoscritti dai governi interessati alla produzione elicotteristica.

In seguito, con l'entrata in vigore del collegato alla finanziaria 97 (legge 662 del 23.12.1996), la disposizione contenuta all'art. 2, comma 93, ha permesso di introdurre la revisione del prezzo nei contratti di durata superiore a due anni relativi ad armamenti da realizzarsi nell'ambito della cooperazione internazionale.

A tal fine, l'amministrazione ha inserito nel contratto base la clausola revisionale, individuando in un apposito atto aggiuntivo una formula che, tenendo conto dei valori delle quote parti di mano d'opera, materiali di origine italiana e materiali di origine USA, contenute nelle forniture e prestazioni ammesse a revisione per ciascuno stato di avanzamento lavori e/o presentazione al collaudo, applicasse ai fini revisionali gli indici ISTAT sulle "retribuzioni orarie contrattuali per operai ed impiegati del settore Auto Avio", e sui "prezzi praticati dai

grossisti - beni intermedi destinati alla produzione di beni d'investimento", nonché l'indice "Production Price Indexes" edito dall'US Department of Labor Bureau of Labor Statistics.

Attualmente, dopo un periodo di rivisitazione del progetto, determinato da un incidente occorso ad un prototipo, si è nella fase della sperimentazione dei primi elicotteri realizzati e sono previste le prime consegne entro la seconda metà del 1999.

Su tale programma è in corso di definizione un'indagine di controllo sulla gestione da parte della Corte.

5.2 Programma relativo all'acquisizione di una "Unità Maggiore" (Nave "Tuttoponte").

Il programma dello stato maggiore della marina relativo all'acquisizione della cosiddetta "Unità maggiore", riguarda una nave da 20.000 tonnellate, avente carattere polivalente, in quanto idonea sia a fini di protezione sia all'utilizzazione in caso di conflitto armato; in grado, dunque, di offrire una piattaforma di comando e di controllo capace di integrare il supporto aereo, l'impiego di forze da sbarco e delle forze navali[38].

L'esigenza di acquisire una nave di tale stazza deriva anche dalla prospettiva di dover fare a meno dell'incrociatore *Vittorio Veneto* entro pochi anni, dimezzando la capacità di comando e controllo, a quel punto, affidata al solo incrociatore *Garibaldi*, il quale, peraltro, ha una scarsa capacità di trasporto di uomini ed è privo di sistemi di immissione direttamente in mare di mezzi da sbarco.

Il costo dell'unità in argomento è di circa 1.500 miliardi, di per sé non traumatico per una prospettiva che prevede nell'arco trentennale di vita operativa della flotta un *budget* di circa 36-40 mila miliardi.

L'esigenza di dotarsi di una nave come quella in argomento deriva dalla presenza in marine estere di navi di stazza superiore alle 20.000 tonnellate (Gran Bretagna), ovvero di programmi di costruzione (Spagna ed Olanda) di unità anfibie da 13.000 tonnellate, e dall'esigenza di disporre di una nave che presenti una capacità aerea, una capacità di trasporto di truppe e mezzi con possibilità di messa a terra con elicotteri, nonché una capacità di trasporto di truppe e mezzi con possibilità di messa a terra con mezzi da sbarco di tipo navale, con la possibilità di essere riconfigurata ai fini del trasporto prevalente di velivoli ad ala fissa con capacità di difesa aerea (l'Italia dispone, al riguardo, dei velivoli a decollo verticale AV-8B).

Altre caratteristiche della nave sono quelle di poter avvantaggiare al massimo il carico dei velivoli, incrementandoli, anche grazie ad un rialzo della parte terminale della prora.

Al momento dell'audizione era, dunque, ancora in esame la valutazione di efficacia tra le due soluzioni di ponte piatto e ponte con rialzo della prora, al fine di avvantaggiare la componente aerea.

Per quel che attiene ai costi, l'amministrazione ha realizzato stime separate per lo scafo e per il sistema di combattimento.

La spesa quantificata per il primo è di 1.000 miliardi con un tempo di costruzione variabile tra i cinque ed i sette anni e, con maggiorazioni che non porterebbero ad un costo superiore ai 1.200-1.300 miliardi.

Il costo del sistema di combattimento, sfruttando il livello tecnologico realizzato dal programma "Orizzonte", (di cui si è parlato nella passata relazione) non dovrebbe superare i 300 miliardi, con una spesa complessiva stimata, dunque, in circa 1.500 miliardi.

Da parte dell'amministrazione è stato tuttavia ribadito che il programma cennato non

[38] Da audizione del ministro della difesa, del capo di stato maggiore della marina e del capo reparto studi e programmi della marina militare, presso la Commissione Difesa della Camera dei Deputati, nella seduta del'11 febbraio 1998

potrà essere realizzato senza una formula che permetta la revisione prezzi, simile a quella contenuta nell'art. 2, comma 23 della legge finanziaria 97 (la legge 662 del 1996).

La problematica della revisione prezzi attiene ad un ambito ben più ampio di quello dei programmi della difesa, ma, certamente, sono proprio i programmi a carattere pluriennale a presentare non solamente i maggiori problemi di aggiornamento degli oneri, ma addirittura una vera e propria incertezza nell'indicazione originaria di una spesa che abbia una sua attendibilità.

Si richiama, al riguardo, quanto segnalato per due programmi d'armamento di cui si è parlato nelle passate relazioni: quello dell'*autoblindo "Centauro"* e quello dell'*aereo da combattimento E.F.A.-Eurofighter 2.000*.

Infatti, la disposizione, richiamata, dell'art. 2, comma 93 della legge 26 dicembre 1996, n. 662, si è resa necessaria, proprio in seguito alle osservazioni della Corte che ha stigmatizzato il notevole scostamento tra le previsioni ed i costi effettivamente sostenuti nell'arco temporale del programma.

L'esigenza di disporre di uno strumento che permettesse di, più correttamente, quantificare in sede previsionale i costi e, successivamente di adeguarli, alla stessa stregua di ciò che accadeva per i rispettivi partners internazionali, ha portato a consentire l'applicazione della revisione del prezzo, per i contratti della difesa ad esecuzione differita, di durata superiore a due anni, aventi per oggetto la prestazione di servizi e forniture relativi ad armamenti ad elevato contenuto tecnologico destinati alla difesa nazionale e realizzati nell'ambito di cooperazioni internazionali, con determinate condizioni.[39]

In effetti, i problemi connessi alla realizzazione dei programmi d'armamento nazionali non sono molto dissimili da quelli che rientrano nella cooperazione internazionale, e, quindi, sul piano sostanziale, la conseguenza della mancanza di analoga normativa (peraltro derogatoria rispetto al sistema generale) per i programmi nazionali consiste nelle forti difficoltà finanziarie nel portare avanti il programma stesso, mantenendo una pianificazione dei costi in termini congrui ed effettivi.

Appare dunque comprensibile la ricerca, da parte dell'amministrazione, di una soluzione legislativa analoga a quella cennata, anche per il paradosso di avere programmi realizzati da una ditta italiana (è il caso dell'EH-101, con la Agusta) ma nell'ambito della cooperazione internazionale, con la possibilità di applicare la revisione, e programmi interamente italiani che ne sono fuori.

D'altro canto, è proprio il predetto ambito della *cooperazione internazionale*, cui consegue l'esigenza di non penalizzare il nostro paese nel rapporto di programma con i partners esteri, che ha giustificato la clausola derogatoria in argomento, e non gioca alla stessa stregua l'argomento, pur valido in sé, dell'esigenza di dotare efficacemente la nostra difesa di strumenti analoghi a quelli dei nostri partners, argomento questo che risiede nella scala *macro* della politica di settore, ma non può mettere di per sé in discussione l'applicazione uniforme di una normativa che riguarda tutta la pubblica amministrazione.

---

[39] La revisione del prezzo è applicata a decorrere dall'inizio del terzo anno dalla data di aggiudicazione del contratto, ovvero, in caso di trattativa privata o di appalto concorso, dalla stipulazione del contratto.
Inoltre:

- il contratto deve prevedere la quantità di produzione da consegnare nei primi due anni e/o la quota del lavoro da svolgere nello stesso periodo di tempo in cui, in ogni caso, non è applicabile la revisione;
- Il contratto deve prevedere altresì l'indice da applicare per la revisione dei costi della manodopera, tenuto conto dei miglioramenti della produttività, intervenuti durante il periodo di efficacia del contratto, e gli indici da applicare per il costo dei materiali;
- la revisione del prezzo si applica all'aliquota dell'85% del prezzo previsto, ed in nessun caso può essere applicata per il tempo eccedente quello contrattuale.

Merita dunque una riflessione la prospettiva di modificare la normativa in vigore e di estendere la citata disposizione che permette l'applicazione dell'istituto revisionale, a tutti i contratti difesa, concernenti gli armamenti, di durata pluriennale, anche se nazionali.

6. Attività contrattuale.

Come è stato sottolineato nelle precedenti relazioni, e come si è visto in precedenza, i due grandi comparti che attraggono la spesa per acquisti di beni e servizi (e quindi, in particolare, le forniture che caratterizzano la difesa) sono i programmi di cooperazione internazionale che attengono agli armamenti e che riguardano, come centri di responsabilità, la direzione generale degli armamenti aeronautici, la direzione generale della motorizzazione e la direzione generale delle costruzioni navali, e l'area della spesa decentrata, nel cui ambito si svolge gran parte delle acquisizioni, attinenti, in particolare all'*esercizio*, com'è dato desumere dall'analisi precedentemente svolta.

Al di là di questi due grandi settori, va segnalato, nell'ambito dell'attività contrattuale della difesa, l'alto livello che, anche per l'esercizio 97, è stato raggiunto per le trattative private.

Il totale complessivo è, infatti di 5.558 miliardi, esclusa l'arma dei carabinieri, distinto, come segue, per centro di responsabilità:

COMMISSARIATO	0,4 miliardi
ARMAMENTI AERONAUTICI	4.427 miliardi
GENIO	61,9 miliardi
MOTORIZZAZIONE	216,4 miliardi
COSTRUZIONI NAVALI	450,3 miliardi
TELECOMUNICAZIONI	289,2 miliardi
ARMI MUNIZIONI TERRESTRI	112,6 miliardi
TOTALE	**5.557,8 miliardi**

Sempre nell'ambito del ricorso alla trattativa privata, va poi evidenziato il complesso delle trattative private con ditte estere, regolate dal d.P.R. 30.6.1972, n. 627.

La direzione generale degli armamenti aeronautici, che gestisce oltre alla gran parte dei programmi di cooperazione internazionale un numero rilevante di contratti con ditte estere, ha, nel corso del '97, stipulato per circa 480 miliardi.

Per quel che attiene alle procedure ad evidenza pubblica, la stessa direzione ha aggiudicato contratti con licitazione privata per circa 50 miliardi, di cui circa 45 di somministrazione, in deroga alla direttiva 93/36, ed appalti, ai sensi di tale direttiva, per 200 milioni.

La direzione generale della motorizzazione ha aggiudicato con licitazione privata contratti per circa 100 miliardi. Di minore entità sono le acquisizioni realizzate dagli altri centri di responsabilità in sede centrale.

In realtà, solamente l'arma dei carabinieri, per sua natura caratterizzata da una gestione centralizzata permette, come si vedrà in seguito, di monitorare con accuratezza tutta l'attività contrattuale svolta.

Gli aspetti più significativi dell'attività contrattuale attinente ai settori delle forniture e dei lavori pubblici dell'amministrazione militare, hanno riguardato, la materia dei contratti aperti, degli approvvigionamenti informatici, delle opere segretate, della congruità dei prezzi e del conguaglio valuta.

Trattasi di profili dell'attività istituzionale di rilevante complessità e delicatezza che hanno portato la Corte a formulare osservazioni sul *modus operandi* dell'amministrazione, la

quale, pur adeguandosi, ha talvolta manifestato le proprie difficoltà operative.

Come nei passati esercizi, peculiare interesse hanno suscitato i contratti aperti[40] (rectius semiaperti) riguardanti prestazioni di manutenzione, riparazione e/o revisione di aeromobili o di altri mezzi militari, nei quali sono distinte una quota cosiddetta "chiusa" o programmata, che comprende prestazioni definite con i relativi prezzi, ed una quota cosiddetta "aperta", che attiene a prestazioni non programmabili in quanto non destinate a sopperire ad esigenze eccezionali ed imprevedibili.

La quota aperta viene gestita con il sistema dei preventivi che vengono redatti in occasione degli interventi richiesti da avarie o difetti imprevisti dei mezzi militari.

A seguito delle attività consultive e di controllo, detta quota è stata via via contenuta in limiti sempre più ristretti compatibilmente con le esigenze operative dell'amministrazione ed i principi di certezza dei contenuti negoziali dell'evidenza pubblica.

Si riscontra, al riguardo, da parte dell'amministrazione, nonostante le osservazioni della Corte e le indicazioni del Consiglio di Stato, la tendenza a superare la misura del 10% nella quota "non programmata", motivando tale posizione con le esigenze di manutenzione incrementate per la vetustà degli aeromobili ed il recente aumento di avarie e guasti, quale si evidenzia su base statistica, tali da rendere necessario ampliare la quota minima aperta fino ad una percentuale del 20/25% dell'intero importo contrattuale o più, in particolari casi eccezionali, onde poter garantire l'attività operativa e l'incolumità del personale.

Mentre è importante sottolineare come costituisca un dato ormai acquisito l'esclusione dalla *quota non programmata* del rifornimento dei ricambi di scorta, al quale si provvede con distinti contratti, va, segnalato l'ancora attuale scostamento, per i contratti di assistenza tecnica e manutenzione in corso, che sono stati oggetto di censure da parte della Corte, rispetto a quel rapporto proporzionale sul quale l'organo consultivo aveva, a suo tempo[41], espresso avviso favorevole, tenuto conto anche delle inderogabili esigenze di mantenimento dell'efficienza operativa dei mezzi, nel rispetto degli standard di sicurezza.

Poiché non è stata ancora trovata una valida soluzione in sede tecnico-amministrativa, appare auspicabile, anche per la sua peculiare entità e rilevanza sul piano gestionale, un assetto definitivo, ove possibile, in sede legislativa[42].

---

[40] I contratti aperti di manutenzione trovano il loro fondamento normativo nella legge 4 ottobre 1988, n. 436, che ne ha regolato la durata nei limiti di un quinquennio, sentito il parere del *Cosniglio Superiore delle Forze Armate.*

[41] Cons. Stato Sez.III, n. 1790/92, del 12 gennaio 1993.

[42] Si segnala, comunque, come in una recente sentenza (14 febbraio 1994, n. 1442) le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, occupandosi di una questione basata su di un contratto aperto di manutenzione e revisione di aerei militari, ha ravvisato la validità di tale figura negoziale in cui oggetto e/o corrispettivo della prestazione non sono determinati al momento della stipula, ma determinabili attraverso un atto amministrativo unilaterale dell'amministrazione.

Approvvigionamenti informatici

Nella precedente relazione è stato accennato alla questione sorta in ordine all'acquisizione del preventivo parere dell'AIPA sui progetti di contratto riguardanti la fornitura di prodotti informatici ricadenti nella disciplina del regolamento approvato con d.P.R. n. 419, in data 14.7.1995, volto, ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo n. 39, in data 12.2.1993, a coordinare le disposizioni di tale decreto con le specifiche esigenze di gestione dei sistemi informatici attinenti alla difesa nazionale.

La problematica aperta circa la sottrazione al parere tecnico-economico dell'autorità degli acquisti di beni e servizi relativi ai sistemi informatici a carattere prettamente operativo e cioè inerenti all'esplicazione dei compiti di difesa nazionale, connessi specificamente all'impiego degli strumenti militari ad elevato contenuto tecnologico, non ha ancora trovato un assetto definitivo.

La tendenza dell'amministrazione ad escludere l'obbligatorietà del predetto parere, derivante dall'art. 8 del decreto legislativo n. 39 del 1993, rimane tuttora ferma.

Un segnale di avvio a soluzione della cennata problematica sembra, peraltro, potersi rinvenire nell'art. 54 p.10 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (collegato alla finanziaria 1998), contenente la delega al governo ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, decreti legislativi diretti a razionalizzare le procedure contrattuali dell'amministrazione della difesa, con l'obiettivo, tra l'altro, di provvedere alla semplificazione dell'attività consultiva di organi estranei all'amministrazione stessa sui progetti di contratto relativi ai sistemi informatici militari a carattere operativo, connessi con lo svolgimento di compiti concernenti la difesa nazionale.

Opere segretate

Nell'ambito dell'attività contrattuale riguardante i lavori pubblici dell'amministrazione militare, particolare rilevanza riveste la materia delle opere segretate[43], la cui disciplina contenuta nell'art. 33 della legge n. 109, in data 11 febbraio 1994, attende ancora l'emanazione del previsto regolamento di attuazione.

La gestione degli affidamenti di lavori rientranti in tale materia ha segnato un netto miglioramento sia quantitativo che qualitativo in ambito amministrazione centrale della difesa (*Genio militare*).

Nel decorso esercizio si è registrato un forte calo del ricorso alla certazione di segretezza anche perché ritenuta, dal vertice politico, di carattere eccezionale.

In particolare si segnala il totale abbandono della procedura in economia mediante cottimo fiduciario, in aderenza alla deliberazione della Sezione del controllo n. 5 del 1996, in data 14 luglio 1995, a favore del pubblico incanto quale unico metodo di aggiudicazione, preceduto dalle prescritte forme di pubblicità, comprese quelle stabilite dal documento del Consiglio Nord Atlantico (documento NAPO n. AC/4-D/2261) per i lavori finanziati con fondi comuni NATO, nonché l'uso delle cautele richieste dalla peculiare natura delle opere (riserva delle gare alle imprese munite del nulla osta di segretezza, rilasciata dalla presidenza del consiglio).

In ordine alla **congruità di prezzi** contrattuali, come già riferito nelle precedenti relazioni, le valutazioni tecnico economiche vengono affidate ad apposite commissioni composte da personale del ruolo tecnico dell'amministrazione. Sulla carenza dei caratteri di neutralità ed indipendenza di tali commissioni, istituite in seno all'amministrazione medesima,

[43] Opere destinate ad attività delle forze armate o dei corpi di polizia soggette a speciali misure di sicurezza e segretezza in conformità a disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative o involgenti la protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato.

anche il Consiglio di Stato (parere n. 2206, del 9.12.1996), pur rimettendosi alle responsabili valutazioni dell'amministrazione stessa, aveva espresso considerazioni negative per le conseguenti minori garanzie di obiettività e trasparenza offerte dalle modalità di costituzione delle commissioni medesime.

Di fronte al persistere della situazione ed alla mancanza di rimedi di carattere interno, è auspicabile che la problematica possa trovare idonea soluzione in sede di emanazione dei decreti legislativi diretti a razionalizzare le procedure contrattuali dell'amministrazione, ai sensi del'art. 54 p.10 della legge 27.12.1997, n. 449, anche nel settore delle consulenze tecnico-economiche relative all'analisi dei costi contrattuali.

In alcune vicende oggetto di osservazione da parte della Corte, l'amministrazione ha fornito giustificazioni circa l'inserimento nelle tariffe orarie di alcuni oneri, facendo riferimento alle direttive emanate da Segredifesa il 9.5.1988 e l'8.11.1988, riguardanti la "metodologia per la determinazione dei costi orari aziendali".

Di recente, a fronte delle censure mosse in ordine all'incremento dell'importo di alcuni contratti in misura pari ad una percentuale dello stesso per ogni anno di durata della prestata fideiussione bancaria e per ogni 10% dell'ammontare contrattuale congruito, l'amministrazione ha sostenuto che gli oneri derivanti dal deposito cauzionale o da prestazioni di garanzia costituiscono un costo per l'impresa e come tali rientrano tra le spese generali da riconoscere alla controparte contrattuale, tenuto conto anche che le spese generali, come deliberato dalla Sezione del controllo (delibere n. 74, del 27.4.96 e n. 3, del 14.3.90) vanno remunerate anche al di fuori di un regolare rapporto negoziale e cioè in caso di riconoscimento di debito.

In ordine all'applicabilità dell'art. 44 della legge 724 del 1994 agli appalti di fornitura non riconducibili alla figura dei contratti ad esecuzione periodica e continuativa, l'amministrazione si è adeguata alla linea indicata dalla Corte (che ne aveva escluso la possibilità), eliminando dai contratti del genere ogni riferimento normativo od aggiornamento dei prezzi ai sensi di detto articolo.

Per quanto attiene al **conguaglio valuta** che, come già riferito nelle passate relazioni, l'amministrazione determinava ancorandolo o alla presentazione al collaudo prevista in contratto o al momento in cui era stato compiuto l'approvvigionamento da parte della ditta o alla data *baricentrica* delle importazioni, convenzionalmente fissata ad un termine calendariale dalla data di approvazione del contratto, o, infine, al 1° giorno feriale del giorno di constatazione del passaggio in proprietà del materiale medesimo, si è pervenuti, a seguito di frequenti osservazioni della Corte, alla fissazione di una data certa, individuata, a seconda dei casi, o nel momento di effettivo acquisto del materiale all'estero, risultante dalle fatture, ovvero in un termine fisso rispetto a quello di presentazione al collaudo.

Altra problematica ha riguardato i contratti attivi, sia in ordine alla mancata previsione di un'unità previsionale per il capitolo di entrata, sia in relazione all'esigenza di subordinare l'esecutività dei contratti, in particolare in tema di vendita di materiali fuori uso, al visto di legittimità della Corte.

Va, infine, accennato ad un esito della delibera della Sezione del controllo n. 49/96, concernente la commessa per la fornitura di *blindo armate Centauro*.

In tale contesto, si era infatti evidenziato come dovesse procedersi al calcolo di quanto dovuto, a titolo di revisione-prezzi, su di un contratto di fornitura, stipulato in data 21 luglio 1989 con il consorzio IVECO FIAT - OTO MELARA.

In data 19 maggio 1998, l'amministrazione ha comunicato alla Corte di aver completato le operazioni di calcolo, in seguito alle quali è emerso che le variazioni di prezzo registratesi nel corso dell'esecuzione del contratto non hanno superato la franchigia del 10%, prevista dalla legge 28 febbraio 1986, n. 41, non dando quindi luogo ad ulteriori spese e determinando il

recupero della somma, a suo tempo, erroneamente corrisposta al predetto consorzio, ammontante a circa 86 milioni, oltre agli interessi, come disposto con il decreto del 9 marzo 1998.

6.1. Attività contrattuale dell'Arma dei carabinieri.

Di particolare importanza è l'attività contrattuale dell'arma dei carabinieri, posta in essere dal comando generale, che si è esplicata come segue:

Contratti di pubbliche forniture:

Sistema di scelta del contraente	Importo superiore soglia comunitaria	Importo inferiore soglia comunitaria	Totale
Licitazione privata	67,13 miliardi	4,69 miliardi	71,82 miliardi
Appalto concorso	2,05 miliardi	0,29 miliardi	2,34 miliardi
Asta pubblica	0,77 miliardi	---	0,77 miliardi
Trattativa privata	51,23 miliardi	4,99 miliardi	56,23 miliardi
Totale	**121,18 miliardi**	**9,97 miliardi**	**131,16 miliardi**

Contratti di servizi:

Sistema di scelta del contraente	Importo superiore soglia comunitaria	Importo inferiore soglia comunitaria	Totale
Licitazione privata	1,21 miliardi	10,93 miliardi	12,14 miliardi
Appalto concorso	---	---	---
Trattativa privata	7,02 miliardi	1,68 miliardi	8,70 miliardi
Totale	**8,23 miliardi**	**12,61 miliardi**	**20,84 miliardi**

Contratti di lavori pubblici:

Sistema di scelta del contraente	Importo superiore soglia comunitaria	Importo inferiore soglia comunitaria	Totale
Asta pubblica	---	13,13 miliardi	13,13 miliardi
Licitazione privata	---	7,68 miliardi	7,68 miliardi
Appalto concorso	---	---	---
Trattativa privata	---	---	---
Totale	---	**20,81 miliardi**	**20,81 miliardi**

Anche in sede cosiddetta "decentrata" l'attività contrattuale dell'arma è stata di un certo rilievo, avendo essa raggiunto il livello complessivo di 93,48 miliardi; sinteticamente sono stati stipulati contratti con licitazione privata per 88,69 miliardi, in seguito ad appalto concorso per 4,26 miliardi ed a trattativa privata per 0,53 miliardi.

I contratti hanno riguardato essenzialmente l'acquisto di prodotti e la somministrazione di forniture:

Contratti	**Sopra soglia comunitaria**	**Sotto soglia comunitaria**	**Importi totali**
Prodotti	58,68 miliardi	4,70 miliardi	63,38 miliardi
Somministrazioni	14,22 miliardi	8,44 miliardi	22,66 miliardi
Misti	---	7,44 miliardi	7,44 miliardi

.

Fra i cosiddetti *contratti aperti*, assumono particolare rilevanza, per l'esercizio 97, i due contratti stipulati entrambi con la ditta "Agusta" per la manutenzione e la riparazione, programmata e non, di componenti di elicotteri, rispettivamente, presso due stabilimenti della ditta, a Frosinone per 2,15 miliardi, ed a Cascina Costa per 2,4 miliardi..

Prendendo in considerazione l'attività contrattuale posta in essere dal comando generale (la cosiddetta *attività centralizzata*), nell'ambito dei contratti di forniture ed in quello dei contratti di servizi viene confermato, da un lato il rilevante ricorso alla trattativa privata anche se in misura più moderata rispetto all'esercizio 96, in termini complessivi[44], (per i servizi il ricorso alla trattativa privata viene ulteriormente incrementato in termini assoluti, ma decresce in rapporto all'ammontare complessivo dei contratti per l'affidamento di servizi[45]), e dall'altro, un rapporto fra contratti sopra la soglia comunitaria e contratti sotto soglia che solamente per le forniture vede prevalere i primi[46], (che rappresentano il 92,39%), indicando un consistente ricorso alla gara europea.

Per quanto attiene ai contratti per lavori pubblici, laddove la totalità dei contratti è al di sotto della soglia comunitaria per un importo di 20,8 miliardi[47], va confermato che tale valore non è di particolare rilievo in materia di lavori pubblici, e che, in considerazione della dislocazione territoriale che può definirsi "*capillare*",[48] e della circostanza che con interventi legislativi *ad hoc*, e con stanziamenti a carico del bilancio del ministero dei lavori pubblici si provvede alla costruzione di nuove caserme, i contratti in argomento concernono interventi a carattere limitato sulle strutture esistenti, di natura, dunque, soprattutto manutentiva.

---

[44] Nel 96, su 229,3 miliardi complessivi, ben 159,1 erano stati affidati a trattativa privata, con un rapporto del 69,38%, mentre nel 97, su 152 miliardi complessivi sono stati affidati a trattativa privata 64,93 miliardi, con un rapporto del 42,72%.

[45] Nel 96, su 9,31 miliardi complessivi, erano stati affidati a trattativa privata 6,1 miliardi, con un'incidenza del 65,52%, mentre nel 97 su 20,84 miliardi complessivi, sono stati affidati a trattativa privata 8.7 miliardi, con un rapporto del 41,75%.

[46] Mentre per il 96 veniva rilevato un rapporto del 93,47% sul totale per le forniture e del 72,40% sul totale per i servizi),

[47] Nel 96, 29 miliardi.

[48] L'organizzazione territoriale dell'arma dei carabinieri è articolata in:

- 5 comandi di divisione;
- 18 comandi di regione;
- 102 comandi provinciali (più 10 comandi di gruppo e il gruppo operativo Calabria);
- 525 compagnie e 4.663 stazioni.

7. Valutazioni gestionali.

Nella precedente relazione si è dato conto del tentativo dell'amministrazione di valutare l'efficienza e l'efficacia dei procedimenti amministrativi, e, su tale tentativo essenzialmente orientato a determinare il costo medio dell'ora - lavoro sulla base di una serie di indicatori in grado di rapportare i costi all'organico ed alle ore lavorate, pur considerandolo apprezzabile[49], sono state espresse riserve, sia sul carattere essenzialmente quantitativo di alcuni indicatori utilizzati, come le ore lavorate e le unità organiche, sia sulla determinazione forfettaria delle spese generali, in qualche caso non solamente eccessiva, ma di difficile comprensione (la direzione generale per gli armamenti navali stimava, ad esempio, nel 160% il rapporto fra le sue spese generali ed il costo del lavoro produttivo, sia pure comprendendovi i cosiddetti *costi indiretti del lavoro* e gli ammortamenti).

Si concludeva, pertanto, osservando come non si fosse ancora di fronte ad un'analisi gestionale vera e propria, non essendosi portata l'amministrazione a valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia, come la Corte ha avuto modo di sottolineare in occasione della cennata deliberazione della Sezione del controllo n. 49 del 1996, relativa alla commessa per la fornitura di blindo armate "Centauro".

Per l'esercizio 97, la valutazione dei risultati, con gli indicatori e la metodologia cennati non appare generalizzata, ed, ove realizzata, presenta le stesse caratteristiche evidenziate nella passata relazione.

Pertanto, si è ritenuto opportuno individuare una fattispecie particolare che costituisse un vero e proprio *caso di studio* per la sperimentazione di indicatori sia finanziari sia "ragionati".

La scelta del "prodotto" da sottoporre ad analisi è avvenuta da parte di un apposito *gruppo di lavoro* costituito da rappresentanti dello stato maggiore difesa, del segretariato generale difesa e della direzione centrale per il bilancio e gli affari finanziari (Bilandife), su richiesta della Corte.

Sull'elaborazione dell'amministrazione la Corte ha provveduto a redigere uno schema sintetico che è in appendice, dal quale emergono gli indicatori utilizzati dall'amministrazione, e le valutazioni della Corte stessa.

Il caso in esame riguarda l'attività del primo *Reparto Manutenzione Velivoli* - R.V.M. dell'*Aeronautica Militare*, di Cameri (NO).

Trattasi di un ente che ha caratteristiche integrate. Infatti, non si occupa di produzione industriale e, d'altro canto, non è un mero organismo di manutenzione ma costituisce l'ente di supporto logistico integrato dell'aeronautica per la linea Tornado.

Rappresenta dunque un particolare segmento che possiede una specifica finalizzazione della sua attività che si esplica nelle funzioni di manutenzione, addestramento, rifornimento, tecnica e programmazione.

Inoltre il medesimo ente svolge attività di supporto al 53° Stormo.

La struttura è suddivisa in cinque direzioni e gli obiettivi programmatici sono orientati dalle stesse caratteristiche funzionali del R.V.M..

Ai fini della valutazione gestionale dell'attività del R.V.M. nell'esercizio 1997 sono stati considerati quali indicatori: il costo di esercizio annuo dell'ente, il valore della produzione annua ed il tasso orario diretto.

Ai fini di una valutazione di risultato, è stato individuato lo scostamento fra i costi della produzione annua del comparto con quelli che sarebbero stati sostenuti ove le stesse attività fossero state svolte nell'ambito industriale. Tale elemento costituisce l'aggregato globale a sua volta composto dai valori di "risparmio medio" per ogni tipologia di intervento.

---

[49] Sono apparsi, infatti significativi taluni elementi, come gli alti costi orari degli operai degli arsenali e degli stabilimenti (che hanno raggiunto il massimo livello nell'arsenale dell'esercito di Napoli con *197.254* L./h).

I risultati individuati, possono in sintesi così riassumersi:

- costo di esercizio diretto annuo: 61 miliardi circa;
- valore della produzione: 157,2 miliardi;
- costo orario diretto: 82.894 L/ora.

In conclusione l'obiettivo che si era data l'amministrazione di determinare una valutazione gestionale su di un modulo che presentasse caratteristiche comparabili con un sistema di impresa industriale appare raggiunto in quanto le stesse problematiche legate ai metodi di valutazione consentono nel prossimo futuro un approccio già "esperto" ed in grado di affinare le procedure di indagine e di stima.

Certamente la stima ingegneristica dei costi rilevati dai contratti operanti, dalla quale ricavare i valori del risparmio medio per ogni tipologia di interventi, costituisce, al tempo stesso, un esperimento di grande interesse, ma anche un sistema da approfondire.

Di rilievo può essere, in primo luogo la comparazione fra i dati relativi all'esercizio 1997 e quelli dell'esercizio 1996 in termini di costo di esercizio diretto annuo e di valore della produzione, i quali erano di 81,3 miliardi nel '96 e sono di 61 miliardi nel '97 per il primo e di 146,6 miliardi nel '96 e 157,2 miliardi nel '97, per il secondo.

Il raffronto mostra come al variare in aumento del valore della produzione corrisponda una variazione in diminuzione del costo diretto annuo di esercizio.

Altro aspetto attiene all'individuazione del costo orario diretto il quale viene determinato dal rapporto tra la somma di costo di produzione (scorte escluse), spese generali e spese di funzionamento con le ore produttive annue.

I risultati finali, al riguardo, mostrano come vi sia stato un aumento apparente di tale costo, che per il '97 è commisurato ad 82.894 L/ora, mentre nel '96 era di 79.837 L/ora.

Va detto in proposito che tale risultato in realtà è condizionato dal diverso combinarsi degli elementi che si sono descritti, ed infatti anche in presenza di un aumento delle ore produttive annue le quali passano dalle 709.300 del '96 alle 734.648 del '97, a causa del forte aumento del costo di produzione (42.552.085.000 nel '97 rispetto a 38.854.000.000 nel '96), in costanza di invariate spese di funzionamento, viene a determinarsi l'aumento del costo per ora-lavoro più sopra indicato.

Conclusivamente si ritiene che l'esperimento di cui si è parlato, per la cui descrizione in dettaglio si rinvia all'appendice, possa condurre ad un'analisi ulteriore dello stesso comparto gestionale dalla quale trarre indicatori di economicità, efficienza ed efficacia.

APPENDICE

Caso di studio: *Reparto manutenzione velivoli - R.V.M. di Cameri*
Descrizione sintetica e valutazioni

La determinazione del costo di esercizio ha tenuto conto di elementi analoghi a quelli utilizzati dagli enti della difesa dislocati presso l'industria, proprio per individuare il costo di esercizio di un centro di produzione industriale:

1. il costo di esercizio viene dunque determinato dal costo di esercizio diretto dell'ente più tre valori K1, K2 e K3; il primo concernente l'aliquota dei costi della base/aeroporto in cui è situato l'ente e che sono a carico del medesimo, il secondo corrispondente all'aliquota dei costi dell'organizzazione territoriale (regione aerea) che sono a carico sempre dell'ente, ed il terzo che attiene all'aliquota dei costi dell'organizzazione centrale che sono riferiti all'ente.

Va precisato che, mentre i valori K2 e K3 presentano un'incidenza marginale, ben diverso è il valore K1 che corrisponde alla logistica (costi per alloggi, mense, trasporto del personale).

Il costo di esercizio diretto di un centro di produzione è dato dalla somma di costo base di produzione, spese generali e spese di funzionamento [1].

Ovviamente, in questa sede, non vengono rappresentati i calcoli interni che conducono alla determinazione dei valori che sono stati descritti e, certamente, possono rivelarsi determinanti alcune opzioni ritenute valide dall'amministrazione.

In particolare, va sottolineato come l'amministrazione abbia tenuto conto di alcuni correttivi al fine di rendere attendibili i dati.

Ad esempio, nel calcolo del costo base di produzione si tiene presente il costo dell'equipaggiamento del personale, mentre viene calcolato per intero il costo del personale dell'industria presente presso l'ente. Non viene invece considerato il costo delle parti di

---

[1] Nel caso in esame, il costo di esercizio diretto è così composto:

- costo base di produzione: 42.552.085.000
- spese generali: 438.219.000
- spese di funzionamento: 17.907.400.000

Quindi:

Ce=42.552.085.000+438.219.000+17.907.400.000=60.897.704.000

2. Il valore della produzione è determinato dalle attività manutentive + le attività non manutentive, tra le quali l'addestramento del personale Tornado e l'attività dell'ufficio tecnico.

Il valore complessivo delle attività manutentive è di 148,5 miliardi, quello delle attività non manutentive è di 8,69 miliardi; il valore complessivo è dunque di 157,2 miliardi.

3. Il costo orario diretto è determinato dal costo di produzione (escluse le scorte) + le spese generali + le spese di funzionamento diviso le ore produttive annue.

Quindi:

$$Co = \frac{42.552.085.000+438.219.000+17.907.400.000}{734.648} = 82.894 \text{ L/ora}$$

ricambio utilizzate dal reparto, ma la spiegazione che tali parti di ricambio sarebbero state comunque fornite all'industria ove le lavorazioni fossero state svolte in tale ambito, non convince completamente e sarebbe dunque opportuna una rettifica resa possibile dalla quantificazione comunque effettuata dall'amministrazione[2].

Altro aspetto interessante è dato dall'inserzione nelle spese concernenti le attività di manutenzione, di quelle collegate con il c.d. "work in progress", e cioè con le lavorazioni che non sono state ancora ultimate nell'anno solare. In proposito, peraltro, si nota come tale opportuna ricomprensione sia limitata ai velivoli.

Sempre nell'ambito dell'attività di manutenzione trova spazio per l'amministrazione un concetto che si rileva essere piuttosto diffuso nell'analisi gestionale in argomento, quello che considera risparmio tutte quelle attività che non possono essere svolte nell'amministrazione e che sono di esclusiva competenza industriale, come ad esempio le così dette "rilavorazioni" che concernono soprattutto i motori.

Al riguardo, va notato come la distinzione tra attività esterne ed attività interne all'amministrazione (intesa come forza armata) non deve costituire la ragione della mancata considerazione di determinati costi che attengono correttamente al procedimento lavorativo.

Esempio con caratteristiche contrarie a quello precedentemente citato è dato dal mancato calcolo, ai fini della rideterminazione del valore della produzione, dell'attività di gestione e rifornimento delle scorte alle basi ed all'industria, in quanto tale attività non è delegabile all'esterno della forza armata.

Particolarmente accurato si rivela il calcolo del costo del personale che, per quello proprio, è basato sullo stipendio annuo al lordo dei contributi a carico dell'amministrazione[3], mentre diverso è il calcolo del personale dell'industria, per il quale viene considerato il costo "vivo" sostenuto dall'amministrazione. Va detto al riguardo che se tale procedimento può apparire corretto in relazione all'effettiva erogazione di spesa, non altrettanto può dirsi se si ha presente il procedimento complessivo e, dunque, tutti i costi che vi concorrono.

Altrettanto dicasi per l'aliquota del 30% di ore indirette, per le quali non si ha una

---

[2] Tali parti di ricambio vengono quantificate in 2.261.505.000, attraverso una rivalutazione del 30% rispetto al costo baricentrico, orientato il periodo '88-'91, tenuto conto che i primi acquisti sono avvenuti nel periodo '81-'85 e quelli successivi nel periodo '85-'90.

[3] Personale del 1° R.M.V.

n.4	Col. e T.Col.
n.2	Magg.
n.31	Uff.subalterni
n.54	Aiutanti e Marescialli di 1^ cl.
n.89	M.lli di 2^ cl.
n.129	Serg.Magg. e Serg.
n.2	Specialista di truppa
n.1	Impiegati
n.39	Operai

Calcolo del costo del personale annuo lordo

4	x	93.000.000	372.000.000
2	x	74.000.000	148.000.000
31	x	61.600.000	1.909.600.000
54	x	68.600.000	3.704.400.000
89	x	61.860.000	5.505.540.000
275	x	54.245.000	14.917.375.000
129	x	49.650.000	6.404.850.000
2	x	18.560.000	37.120.000
1	x	35.000.000	35.000.000
39	x	35.000.000	1.365.000.000
Totale stipendio annuo lordo			34.398.885.000

spiegazione effettiva, anche perchè nel totale delle ore produttive vengono ricomprese anche quelle che non hanno a che fare con la produzione ma costituiscono espletamento di compiti di istituto (servizi, corsi, addestramento).

Infine va fatto cenno al sistema utilizzato per calcolare l'ammortamento di infrastrutture ed attrezzature.

Al riguardo la stessa amministrazione fa presente come il riferimento al ciclo di vita del sistema d'arma e delle attrezzature non sia in linea con i principi contabili, e tale scelta, ha comportato costi aggiuntivi rispetto ad un sistema aziendale.

In particolare si segnala l'utilizzazione di una quota di ammortamento annuo del 3%, "cui corrisponde una vita utile di 33 anni" che l'amministrazione ritiene pari alla *presumibile* permanenza in servizio del velivolo *Tornado*.

Lo stesso discorso vale per le attrezzature, per le quali, in considerazione di un arco vitale di circa 16 anni, viene stimata una percentuale del 6,25%. Per quanto concerne infine l'ammortamento degli automezzi, viene stimato un costo medio per chilometro di lire 1.000, rapportato ad una percorrenza di 160.000 chilometri annui.

Per quanto l'amministrazione abbia compiuto anche in questo caso un apprezzabile sforzo si ritiene che una procedura più in linea con i principi economico-aziendali che avrebbe consentito di ottenere un risultato maggiormente affidabile.

ALLEGATO 1

RISTRUTTURAZIONE AREA TECNICO-AMMINISTRATIVA
(DIREZIONI GENERALI E UFFICI CENTRALI)
(RIEPILOGO NUMERICO GENERALE)

SITUAZIONE ATTUALE														
N. ORD	ENTI	Dir. Mil	Altri Milit.	Tot. Milit.	Dir. Civili	9- q.f.	8- q.f.	7- q.f.	6- q.f.	5- q.f.	4- q.f.	3- q.f.	Tot. Civ.	TOTALE
1	BILANDIFE	6	31	37	1	0	0	2	0	6	3	1	13	50
2	ISPEDIFE	16	14	30	23	3	5	5	0	9	6	2	53	83
3	DIFEASSIST	5	38	43	1	2	1	11	0	11	9	4	39	82
4	CONTENDIFE	1	16	17	11	10	17	21	0	29	19	0	107	124
5	DIFEPENSIONI	2	77	79	15	6	21	50	1	137	79	16	325	404
6	UFFESERCITO	9	175	184	10	5	5	9	0	39	7	1	76	260
7	SOTTUFFESERCITO	6	210	216	5	15	9	9	0	68	26	6	138	354
8	MARIPERS	10	364	374	6	8	5	30	1	61	51	3	165	539
9	PERSAEREO	14	623	637	3	3	1	5	0	42	16	4	74	711
10	DIFEIMPIEGATI	0	0	0	17	6	23	53	2	155	32	12	300	300
11	DIFEOPERAI	0	0	0	13	13	5	23	0	105	78	21	258	258
12	TERRARMINUMI	25	76	101	5	8	5	44	2	51	40	6	161	262
13	MOTORDIFE	9	40	49	5	3	5	31	1	40	17	1	103	152
14	NAVALCOSTARMI	34	109	143	8	5	5	55	3	51	38	3	168	311
15	COSTARMAEREO	25	315	340	5	6	4	33	0	51	26	5	130	470
16	TELECOMDIFE	26	194	220	0	0	6	22	1	39	31	2	101	321
17	GENIODIFE	11	70	81	9	12	2	77	3	47	28	7	185	266
18	DIFESERVIZI	0	2	2	6	8	5	23	1	107	123	31	304	306
19	COMMIDIFE	15	81	96	5	5	4	14	0	40	6	1	75	171
20	LEVADIFE	4	87	91	7	3	10	23	0	71	27	4	145	236
21	DIFESAN	9	35	44	5	5	3	5	1	26	16	2	63	107
22	ORMEDIFE	2	68	70	2	4	0	10	3	71	26	2	118	188
23	ALLESDIFE	4	51	55	0	0	1	6	0	20	4	1	32	87
24	LEGGIDIFE	0	6	6	5	3	3	3	0	14	2	3	33	39
	TOTALE	233	2682	2915	167	133	145	564	19	1290	710	138	3166	6081
	valori	4%	44%	48%	3%	2%	2%	9%	0%	21%	12%	2%	52%	

SITUAZIONE FUTURA														
N. ORD	ENTI	Dir. Mil	Altri Milit.	Tot. Milit.	Dir. Civ.	9- q.f.	8- q.f.	7- q.f.	6- q.f.	5- q.f.	4- q.f.	3- q.f.	Tot. Civ.	TOTALE
	UFFICI CENTRALI													
1	BILANDIFE	8	18	26	4	2	1	9	1	11	1	1	30	56
2	ISPEDIFE	16	14	30	23	3	5	5	0	9	6	2	53	83
	DIREZIONI GENERALI													
3	PERSOMIL	7	171	178	25	25	61	306	286	261	231	60	1255	1433
4	PERSOCIV	3	0	3	24	22	57	52	146	130	39	28	498	501
5	DGAT	16	116	132	8	4	16	86	22	45	40	1	222	354
6	DGAN	18	100	118	7	3	16	72	26	51	25	2	202	320
7	DGAA	19	181	200	8	3	17	76	14	39	10	1	168	368
8	DGTEL	18	236	254	8	3	15	18	4	28	31	1	108	362
9	DGLAV	10	68	78	11	6	28	66	15	47	8	4	185	263
10	COMMISERVIZI	6	76	82	9	4	27	41	26	103	58	18	286	368
11	LEVADIFE	4	87	91	7	3	10	23	0	71	27	4	145	236
12	DIFESAN	9	35	44	5	5	3	5	1	26	16	2	63	107
	TOTALE	134	1102	1236	139	83	256	759	541	821	492	124	3215	4451
	valori	3%	25%	28%	3%	2%	6%	17%	12%	18%	11%	3%	72%	

ALLEGATO 2

AREA TECNICO-AMMINISTRATIVA
(DIREZIONI GENERALI E UFFICI CENTRALI INTERESSATI ALLA RISTRUTTURAZIONI)
(RIEPILOGO NUMERICO GENERALE)

SITUAZIONE ATTUALE														
N. ORD	ENTI	Dir Mil	Altri Milit	Tot. Milit.	Dir Civili	9- q.f.	8- q.f.	7- q.f.	6- q.f.	5- q.f.	4- q.f.	3- q.f.	Tot Civ	TOTALE
1	BILANDIFE	6	31	37	1	0	0	2	0	6	3	1	13	50
2	DIFEASSIST	5	38	43	1	2	1	11	0	11	9	4	39	82
3	CONTENDIFE	1	16	17	11	10	17	21	0	29	19		107	124
4	DIFEPENSIONI	2	77	79	15	6	21	50	1	137	79	16	325	404
5	UFFESERCITO	9	175	184	10	5	5	9	0	39	7	1	76	260
6	SOTTUFFESERCITO	6	210	216	5	15	9	9	0	68	26	6	138	354
7	MARIPERS	10	364	374	6	8	5	30	1	61	51	3	165	539
8	PERSAEREO	14	623	637	3	3	1	5	0	42	16	4	74	711
9	DIFEIMPIEGATI	0	0	0	17	6	23	53	2	155	32	12	300	300
10	DIFEOPERAI	0	0	0	13	13	5	23	0	105	78	21	258	258
11	TERRARMINUMI	25	76	101	5	8	5	44	2	51	40	6	161	262
12	MOTORDIFE	9	40	49	5	3	5	31	1	40	17	1	103	152
13	NAVALCOSTARMI	34	109	143	8	5	5	55	3	51	38	3	168	311
14	COSTARMAEREO	25	315	340	5	6	4	33	0	51	26	5	130	470
15	TELECOMDIFE	26	194	220	0	0	6	22	1	39	31	2	101	321
16	GENIODIFE	11	70	81	9	12	2	77	3	47	28	7	185	266
17	DIFESERVIZI	0	2	2	6	8	5	23	1	107	123	31	304	306
18	COMMIDIFE	15	81	96	5	5	4	14	0	40	6	1	75	171
	TOTALE	198	2421	2619	125	115	123	512	15	1079	629	124	2722	5341
	valori	4%	45%	49%	2%	2%	2%	10%	0%	20%	12%	2%	51%	

SITUAZIONE FUTURA														
N. ORD	ENTI	Dir Mil	Altri Milit	Tot. Milit	Dir Civ	9- q.f	8- q.f	7- q.f.	6- q.f.	5- q.f	4- q.f	3- q.f	Tot Civ	TOTALE
	UFFICI CENTRALI													
1	BILANDIFE	8	18	26	4	2	1	9	1	11	1	1	30	56
	DIREZIONI GENERALI													
2	PERSOMIL	7	171	178	25	25	61	306	286	261	231	60	1255	1433
3	PERSOCIV	3	0	3	24	22	57	52	146	130	39	28	498	501
4	DGAT	16	116	132	8	4	16	86	22	45	40	1	222	354
5	DGAN	18	100	118	7	3	16	72	26	51	25	2	202	320
6	DGAA	19	181	200	8	3	17	76	14	39	10	1	168	368
7	DGTEL	18	236	254	8	3	15	18	4	28	31	1	108	362
8	DGLAV	10	68	78	11	6	28	66	15	47	8	4	185	263
9	COMMISERVIZI	6	76	82	9	4	27	41	26	103	58	18	286	368
	TOTALE	105	966	1071	104	72	238	726	540	715	443	116	2954	4025
	valori	3%	24%	26%	3%	2%	6%	18%	13%	18%	11%	3%	74%	

ALLEGATO 3

AREA TECNICO-AMMINISTRATIVA
(DIREZIONI GENERALI DEL PERSONALE INTERESSATI ALLA RISTRUTTURAZIONE)
(RIEPILOGO NUMERICO GENERALE)

SITUAZIONE ATTUALE															SITUAZIONE FUTURA												
N. ORD.	ENTI	Dir. Mil.	Altri Mil.	Tot. Mil.	Dir. Civili	9- q.f.	8- q.f.	7- q.f.	6- q.f.	5- q.f.	4- q.f.	3- q.f.	Tot. Civ.	TOTALE	N. ORD.	ENTI	Dir. Mil.	Altri Mil.	Tot. Mil.	Dir. Civ.	9- q.f.	8- q.f.	7- q.f.	6- q.f.	5- q.f.	4- q.f.	3- q.f.	Tot. Civ.	TOTALE
5	UFFESERCITO	9	175	184	10	5	5	9	0	39	7	1	76	260															
6	SOTTUFFESERCITO	6	210	216	5	15	9	9	0	68	26	6	138	354															
7	MARIPERS	10	364	374	6	8	5	10	1	61	51	3	165	539	2	PERSOMIL	7	171	178	25	25	61	306	286	261	231	60	1255	1433
8	PERSAEREO	14	623	637	3	3	1	5	0	42	14	3	73	711	3	PERSCIV	3	0	3	24	22	57	52	146	130	39	28	498	501
9	DIFEIMPIEGATI	0	0	0	17	6	23	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]															
10	DIFEOPERAI	0	0	0	11	11	5	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]															
	TOTALE	39	1372	1411	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		TOTALI	10	171	181	49	47	118	358	432	391	270	88	1753	1934
	valori	2%	57%	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]			valori	1%	9%	9%	3%	2%	6%	19%	22%	20%	14%	5%	91%	

MINISTERO DELLA DIFESA

ALLEGATO A

Classificazione economica semplificata

1997

- Stanziamenti definitivi (Valori assoluti in Milioni di lire)

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche)

Funzione obiettivo / Funzione di 2° livello	SPESE DI FUNZIONAMENTO		di cui : DI PERSONALE		SPESE PER INTERVENTI		INVESTIMENTI		ALTRE SPESE		TOTALE PER F.O.	
	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.
1 Indirizzo politico-amministrativo												
1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	7.409	164.409	2.646	2.646	157.000	0	0	0	0	0	164.409	164.409
Totale funzione obiettivo	**7.409**	**164.409**	**2.646**	**2.646**	**157.000**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**164.409**	**164.409**
2 Funzione Difesa												
2.1 Organizzazione risorse operative umane	11.197.187	11.175.439	11.175.438	11.175.438	0	21.748	0	0	0	0	11.197.187	11.197.187
2.2 Organizzazione risorse operative strumentali	3.601.937	3.601.937	0	0	0	0	0	0	0	0	3.601.937	3.601.937
2.3 Formazione e addestramento	576.799	576.799	265.079	265.079	0	0	0	0	0	0	576.799	576.799
2.4 Sanità Militare	120.844	120.844	0	0	0	0	0	0	0	0	120.844	120.844
2.5 Manutenzione infrastrutture militari	483.004	483.004	0	0	0	0	0	0	0	0	483.004	483.004
2.6 Assistenza al personale	58.206	51.414	0	0	0	21.185	0	0	14.393	0	72.599	72.599
2.7 Azione di protezione civile	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.8 Ammodernamento e rinnovamento	4.740.016	0	0	0	58.844	0	638.991	5.437.850	0	0	5.437.851	5.437.850
2.9 Servizi generali	879.466	866.192	39.796	39.796	133.408	146.682	0	0	0	0	1.012.874	1.012.874
2.10 Risorse informatiche	85.342	85.342	0	0	0	0	0	0	0	0	85.342	85.342
Totale funzione obiettivo	**21.742.801**	**16.960.971**	**11.480.313**	**11.480.313**	**192.252**	**189.615**	**638.991**	**5.437.850**	**14.393**	**0**	**22.588.437**	**22.588.436**
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P.M.												
3.1 Organizzazione delle risorse operative umane	6.332.896	6.332.896	6.332.741	6.332.741	0	0	0	0	0	0	6.332.896	6.332.896
3.2 Organizzazione delle risorse operative strumentali	365.393	297.444	0	0	0	0	0	67.950	0	0	365.393	365.394
3.3 Formazione e addestramento	49.822	49.822	21.071	21.071	0	0	0	0	0	0	49.822	49.822
3.4 Sanità militare	13.083	13.083	0	0	0	0	0	0	0	0	13.083	13.083
3.5 Azione di protezione civile	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.6 Infrastrutture militari	61.856	57.758	0	0	0	0	0	4.098	0	0	61.856	61.856
3.7 Assistenza al personale	29.370	3.086	0	0	0	26.284	0	0	0	0	29.370	29.370
3.8 Ammodernamento e rinnovamento	104.500	104.500	0	0	0	0	0	0	0	0	104.500	104.500
3.9 Servizi generali	171.395	171.395	0	0	0	0	0	0	0	0	171.395	171.395
3.10 Risorse informatiche	20.420	20.420	0	0	0	0	0	0	0	0	20.420	20.420
Totale funzione obiettivo	**7.148.735**	**7.050.404**	**6.353.812**	**6.353.812**	**0**	**26.284**	**0**	**72.048**	**0**	**0**	**7.148.735**	**7.148.736**

R.G.S.: Ragioneria Generale dello Stato
C.D.C: Corte dei conti

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche)

Funzione obiettivo / Funzione di 2° livello	SPESE DI FUNZIONAMENTO		di cui : DI PERSONALE		SPESE PER INTERVENTI		INVESTIMENTI		ALTRE SPESE		TOTALE PER F.O	
	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.
4 Funzioni esterne												
4.1 Contributi ad Enti e Associazioni	0	0	0	0	30.352	30.352	0	0	0	0	30.352	30.352
4.2 Commissione Partigiani	0	104	0	0	104	0	0	0	0	0	104	104
4.3 Obiettori di coscienza	0	0	0	0	127.000	127.000	0	0	0	0	127.000	127.000
4.4 Rifornimento idrico isole minori	0	0	0	0	64.887	64.887	0	0	0	0	64.887	64.887
4.5 Trasporto aereo civile di Stato	35.094	35.094	1.545	1.545	0	0	0	0	0	0	35.094	35.094
4.6 Aviazione civile	0	0	0	0	59.965	59.965	24.012	24.012	0	0	83.977	83.977
4.7 Meteorologia	0	0	0	0	0	41.069	42.692	1.623	0	0	42.692	42.692
4.8 Servitù militari	0	27.530	0	0	38.356	10.826	0	0	0	0	38.356	38.356
4.9 Ammortamento mutui INSEAN e ex INCIS	0	0	0	0	0	0	576	576	0	0	576	576
Totale funzione obiettivo	**35.094**	**62.728**	**1.545**	**1.545**	**320.664**	**334.099**	**67.280**	**26.211**	**0**	**0**	**423.038**	**423.038**
5 Funzione pensioni provvisorie												
5.1 Trattamento provvisorio di pensione al personale militare	0	0	0	0	0	0	0	0	2.384.127	2.384.127	2.384.127	2.384.127
5.2 Pensioni straordinarie ai decorati	0	0	0		0		0		11	11	11	11
5.3 Costituzione posizione assicurativa INPS	0	52.107	0		0		0		52.107	0	52.107	52.107
Totale funzione obiettivo	**0**	**52.107**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2.436.245**	**2.384.138**	**2.436.245**	**2.436.245**
6 Giustizia militare												
6.1 Organizzazione servizi giudiziari	14.265	14.265	13.815	13.815	0	0	0	0	0	0	14.265	14.265
Totale funzione obiettivo	**14.265**	**14.265**	**13.815**	**13.815**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**14.265**	**14.265**
Totale Amministazione	**28.948.304**	**24.304.884**	**17.852.131**	**17.852.131**	**669.916**	**549.998**	**706.271**	**5.536.109**	**2.459.638**	**2.384.138**	**32.775.129**	**32.775.129**

R.G.S.: Ragioneria Generale dello Stato
C.D.C: Corte dei conti

MINISTERO DELLA DIFESA

ALLEGATO B

Classificazione economica semplificata

1997

- Pagamenti totali (Valori assoluti in Milioni di lire)

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche)

Funzione obiettivo Funzione di 2° livello	SPESE DI FUNZIONAMENTO		di cui : DI PERSONALE		SPESE PER INTERVENTI		INVESTIMENTI		ALTRE SPESE		TOTALE PER F.O.	
	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.
1 Indirizzo politico-amministrativo												
1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	5.938	159.761	2.121	2.121	153.824	0	0	0	0	0	159.762	159.761
Totale funzione obiettivo	**5.938**	**159.761**	**2.121**	**2.121**	**153.824**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**159.762**	**159.761**
2 Funzione Difesa												
2.1 Organizzazione risorse operative umane	11.094.304	11.074.449	11.074.449	11.074.449	0	19.855	0	0	0	0	11.094.304	11.094.304
2.2 Organizzazione risorse operative strumentali	2.720.233	2.720.233	0	0	0	0	0	0	0	0	2.720.233	2.720.233
2.3 Formazione e addestramento	562.591	562.591	264.054	264.054	0	0	0	0	0	0	562.591	562.591
2.4 Sanità Militare	110.335	110.335	0	0	1.138	1.138	0	0	0	0	111.473	111.473
2.5 Manutenzione infrastrutture militari	423.324	423.324	0	0	0	0	0	0	0	0	423.324	423.324
2.6 Assistenza al personale	44.830	40.421	0	0	0	12.740	0	0	8.330	0	53.160	53.161
2.7 Azione di protezione civile	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.8 Ammodernamento e rinnovamento	2.715.825	0	0	0	66.683	0	545.458	3.327.966	0	0	3.327.966	3.327.966
2.9 Servizi generali	800.372	793.432	38.072	38.072	126.973	133.913	0	0	0	0	927.345	927.345
2.10 Risorse informatiche	76.697	76.697	0	0	0	0	0	0	0	0	76.697	76.697
Totale funzione obiettivo	**18.548.511**	**15.801.482**	**11.376.575**	**11.376.575**	**194.794**	**167.646**	**545.458**	**3.327.966**	**8.330**	**0**	**19.297.093**	**19.297.094**
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P.M.												
3.1 Organizzazione delle risorse operative umane	6.037.219	6.037.219	6.037.065	6.037.065	0	0	0	0	0	0	6.037.219	6.037.219
3.2 Organizzazione delle risorse operative strumentali	343.321	278.526	0	0	0	0	0	64.795	0	0	343.321	343.321
3.3 Formazione e addestramento	48.255	48.255	21.070	21.070	0	0	0	0	0	0	48.255	48.255
3.4 Sanità militare	12.910	12.910	0	0	0	0	0	0	0	0	12.910	12.910
3.5 Azione di protezione civile	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.6 Infrastrutture militari	55.477	50.894	0	0	0	0	0	4.583	0	0	55.477	55.477

R.G.S. : Ragioneria Generale dello Stato
C.D.C: Corte dei conti

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche)

Funzione obiettivo Funzione di 2° livello	SPESE DI FUNZIONAMENTO		di cui : DI PERSONALE		SPESE PER INTERVENTI		INVESTIMENTI		ALTRE SPESE		TOTALE PER F.O.	
	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.	R.G.S.	C.D.C.
3.7 Assistenza al personale	27.213	3.253	0	0	0	23.960	0	0	0	0	27.213	27.213
3.8 Ammodernamento e rinnovamento	89.486	89.486	0	0	0	0	38.413	38.413	0	0	127.899	127.899
3.9 Servizi generali	168.793	168.793	0	0	0	0	0	0	0	0	168.793	168.793
3.10 Risorse informatiche	16.345	16.345	0	0	0	0	0	0	0	0	16.345	16.345
Totale funzione obiettivo	**6.799.019**	**6.705.681**	**6.058.135**	**6.058.135**	**0**	**23.960**	**38.413**	**107.791**	**0**	**0**	**6.837.432**	**6.837.432**
4 Funzioni esterne												
4.1 Contributi ad Enti e Associazioni	0	0	0	0	15.396	15.396	0	0	0	0	15.396	15.396
4.2 Commissione Partigiani	0	99	0	0	99	0	0	0	0	0	99	99
4.3 Obiettori di coscienza	0	0	0	0	127.000	127.000	0	0	0	0	127.000	127.000
4.4 Rifornimento idrico isole minori	0	0	0	0	60.119	60.119	0	0	0	0	60.119	60.119
4.5 Trasporto aereo civile di Stato	25.157	25.157	1.471	1.471	0	0	0	0	0	0	25.157	25.157
4.6 Aviazione civile	0	0	0	0	51.066	51.066	15.286	15.286	0	0	66.352	66.352
4.7 Meteorologia	0	0	0	0	0	47.990	48.370	380	0	0	48.370	48.370
4.8 Servitù militari	0	20.055	0	0	20.055	0	0	0	0	0	20.055	20.055
4.9 Ammortamento mutui INSEAN e ex INCIS	0	0	0	0	0	0	421	421	0	0	421	421
Totale funzione obiettivo	**25.157**	**45.311**	**1.471**	**1.471**	**273.735**	**301.571**	**64.077**	**16.087**	**0**	**0**	**362.969**	**362.969**
5 Funzione pensioni provvisorie												
5.1 Trattamento provvisorio di pensione al personale militare	0	0	0	0	0	0	0	0	2.203.782	2.203.782	2 203.782	2.203.782
5.2 Pensioni straordinarie ai decorati	0	0	0	0	0	0	0	0	14	14	14	14
5.3 Costituzione posizione assicurativa INPS	0	44.654	0	0	0	0	0	0	44.654	0	44.654	44.654
Totale funzione obiettivo	**0**	**44.654**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2.248.450**	**2.203.796**	**2.248.450**	**2.248.450**
6 Giustizia militare												
6.1 Organizzazione servizi giudiziari	13.256	13.256	12.299	12 299	0	0	0	0	0	0	13.256	13.256
Totale funzione obiettivo	**13.256**	**13.256**	**12.299**	**12.299**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**13.256**	**13.256**
Totale Amministazione	**25.391.881**	**22.770.145**	**17.450.601**	**17.450.601**	**622.353**	**493.177**	**647.948**	**3.451.844**	**2.256.780**	**2.203.796**	**28.918.962**	**28.918.962**

R.G.S. : Ragioneria Generale dello Stato
C.D.C: Corte dei conti

Tavola C.1

MINISTERO DELLA DIFESA
esercizio finanziario 1997
Spesa decentrata - competenza
settore di spesa: personale

unità militari	accreditato comp.	pagato comp	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% accred. su stanz. def.
Esercito:					
Comiliter	7.607.149.438.710	7.607.149.438.710	62,74	62,74	23,21
Non classificabili nelle precedenti categorie	719.850.000	636.084.930	0,01	0,01	0,00
Aeronautica:			0,00	0,00	0,00
Aviazione militare	2.669.788.962.000	2.669.788.962.000	22,02	22,02	8,15
Marina Militare:					
Dir. amm. Marina militare	1.747.566.214.000	1.747.566.214.000	14,41	14,41	5,33
Amm.ne centrale	99.449.767.160	99.449.767.160			
totale periferico	*12.124.674.231.870*	*12.124.590.466.800*	100,00	100,00	36,99
stanziamenti totali	**32.775.127.780.000**				

Tavola C.2

MINISTERO DELLA DIFESA
esercizio finanziario 1997
Spesa decentrata - competenza
settore di spesa: funzionamento

unità militari	accreditato comp.	pagato comp	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% accred. su stanz. def.
Esercito:					
Arma d'artiglieria	665.191.965	590.129.885	0,02	0,02	0,00
Arma del Genio	287.557.740	226.166.425	0,01	0,01	0,00
Arsenali	265.667.940	251.577.295	0,01	0,01	0,00
Legioni ed altre unità - Arma dei Carabinieri	466.630.445	464.236.685	0,01	0,01	0,00
Arma Motorizzazione	11.498.520.580	11.489.580.325	0,35	0,36	0,04
Regg. Trasmissioni	17.888.655	7.758.645	0,00	0,00	0,00
Commissariato ed altri enti autonomi dell'Esercito	386.290.110	245.037.015	0,01	0,01	0,00
Scuola Arma dei Carabinieri	16.261.675	1.451.675	0,00	0,00	0,00
Comiliter e altri enti dell'Esercito	1.647.714.846.345	1.647.714.846.345	50,18	51,34	5,03
Commissariati militari	3.436.669.075	2.585.266.400	0,10	0,08	0,01
Scuola d'arma esercito	2.530.770.075	2.485.144.810	0,08	0,08	0,01
Non classificabili nelle precedenti categorie	30.125.763.165	25.109.521.085	0,92	0,78	0,09
Aeronautica:			0,00	0,00	0,00
Commissariati	36.718.849.577	23.657.509.160	1,12	0,74	0,11
Aviazione militare	910.557.730.265	910.557.730.265	27,73	28,37	2,78
Costruzioni aeronautiche	476.789.470	439.468.970	0,01	0,01	0,00
Scuola Aeronautica militare	11.973.089.935	8.482.265.370	0,36	0,26	0,04
Marina Militare:					
Dir. amm. Marina militare	490.527.696.360	490.527.696.360	14,94	15,29	1,50
Commissariati	30.487.068.515	20.971.442.866	0,93	0,65	0,09
Genio	461.443.760	389.754.900	0,01	0,01	0,00
Stabilimenti di lavoro	62.511.906.440	33.652.256.655	1,90	1,05	0,19
Non classificabili nelle precedenti categorie	22.771.674.910	10.905.099.390	0,69	0,34	0,07
Ospedali militari	14.012.557.730	12.908.678.853	0,43	0,40	0,04
Amministrazione centrale	5.499.436.000	5.499.436.000	0,17	0,17	0,02
totale periferico	***3.283.410.300.732***	***3.209.162.055.379***	100,00	100,00	10,02
stanziamenti totali	**32.775.127.780.000**				

Tavola C.3

MINISTERO DELLA DIFESA
esercizio finanziario 1997
Spesa decentrata - competenza
settore di spesa: investimento

unità militari	accreditato comp.	pagato comp	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% accred. su stanz. def.
Esercito:					
Arma d'Artiglieria	12.085.718.160	12.085.718.160			
Arma del Genio	32.524.060.355	30.240.615.155	64,18	67,52	0,10
Non classificabili nelle precedenti categorie	465.000.000	168 488.895	0,92	0,38	0,00
Aeronautica:			0,00	0,00	0,00
Commissariati	3.728.924.930	1.549.278.070	7,36	3,46	0,01
Scuola Aeronautica militare	92.578.375	29.904.935	0,18	0,07	0,00
Marina Militare:					
Dir. amm. Marina militare	122.000.000	122.000.000	0,24	0,27	0,00
Genio	276.881.185	270.948.220	0,55	0,60	0,00
Commissariati	330.000.000	9.928.180			
Stabilimenti di lavoro	150.000.000	85.004.465	0,30	0,19	0,00
Non classificabili nelle precedenti categorie	900.000.000	223.006.450			
totale periferico	***50.675.163.005***	***44.784.892.530***	100,00	100,00	0,15
stanziamenti totali	**32.775.127.780.000**				

Tavola C.4

MINISTERO DELLA DIFESA
esercizio finanziario 1997
Spesa decentrata - competenza
settore di spesa: funzioni esterne

unità militari	accreditato comp.	pagato comp	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% accred. su stanz. def.
Esercito:					
Arma del Genio	6.443.012.000	3.047.099.055	3,20	1,59	0,02
Comiliter e altri enti dell'Esercito	130.985.981.000	130.985.981.000	65,13	68,27	0,40
Non classificabili nelle precedenti categorie	37.042.200.000	37.040.894.605	18,42	19,30	0,11
Aeronautica:			0,00	0,00	0,00
Commissariati	1.149.234.580	247.752.140	0,57	0,13	0,00
Aviazione militare	10.581.200.000	10.581.200.000	5,26	5,51	0,03
Scuola Aeronautica militare	1.849.722.270	471.182.040	0,92	0,25	0,01
Marina Militare:					
Dir. amm. Marina militare	876.000.000	876.000.000	0,44	0,46	0,00
Genio	228.101.210	129.648.465	0,11	0,07	0,00
Stabilimenti di lavoro	2.780.000.000	1.291.576.745	1,38	0,67	0,01
Sindaci comuni d'italia	9.186.667.115	7.200.889.890	4,57	3,75	0,03
Amministrazione centrale			0,00	0,00	0,00
totale periferico	***201.122.118.175***	***191.872.223.940***	100,00	100,00	0,61
stanziamenti totali	**32.775.127.780.000**				

Tavola C.5

MINISTERO DELLA DIFESA
esercizio finanziario 1997
Spesa decentrata - competenza
settore di spesa: Indennità speciale e trattamenti provvisori di pensione

Unità militare	accreditato comp.	pagato comp	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% accred. su stanz. def.
Esercito:					
Comiliter	1.194.033.992.000	1.194.033.992.000	60,19	60,19	3,64
Aeronautica:			0,00	0,00	0,00
Aviazione militare	586.230.000.000	586.230.000.000	29,55	29,55	1,79
Marina Militare:					
Dir. amm. Marina militare	203.615.000.000	203.615.000.000	10,26	10,26	0,62
totale periferico	*1.983.878.992.000*	*1.983.878.992.000*	100,00	100,00	6,05
stanziamenti totali	**32.775.127.780.000**				

Tavola R.1

MINISTERO DELLA DIFESA
esercizio finanziario 1997
Settore di spesa: personale
Spesa decentrata - residui

categoria	accreditato residui	pagato residui	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% pagato su accreditato
Esercito:					
Arma del Genio	206.031.500	203.612.750	17,19	17,60	98,83
Arma d'artiglieria	13.275.000	11.048.150	1,11	0,96	83,23
Arsenali	12.993.750	12.993.750	1,08	1,12	100,00
Regg. trasmissioni	2.745.000	2.196.000	0,23	0,19	80,00
Commissariato ed altri entri autonomi dell'esercito	15.003.030	3.423.780	1,25	0,30	22,82
Smist. vestiario equipaggiamento	58.578.750	58.578.750	4,89	5,06	100,00
Commissariati	133.852.640	132.480.140	11,17	11,45	98,97
Scuola d'arma	9.603.000	-	0,80	-	-
Non classificabili nelle precedenti categorie	15.407.000	14.463.275	1,29	1,25	93,87
Marina militare:					
Commissariati	175.218.750	173.553.750	14,62	15,00	99,05
Genio	30.802.500	30.802.500	2,57	2,66	100,00
Stabilimenti di lavoro	61.183.250	55.005.750	5,10	4,76	89,90
Non classificabili nelle precedenti categorie	9.450.000	4.072.500	0,79	0,35	43,10
Ospedali militari	65.610.750	65.509.500	5,47	5,66	99,85
Ammne centrale	389.000.000	389.000.000	32,45	33,63	100,00
totale	***1.198.754.920***	***1.156.740.595***	100,00	100,00	

Tavola R.2

MINISTERO DELLA DIFESA
esercizio finanziario 1997
Spesa decentrata - residui
Settore di spesa: funzionamento

settore di spesa	accreditato residui	pagato residui	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% pagato su accreditato
Esercito:					
Arma d'artiglieria	2.234.721.705	2.157.849.595	0,68	0,78	96,56
Arma del Genio	888.895.185	876.427.115	0,27	0,32	98,60
Arma motorizzazione	122.013.919.695	112.184.972.580	37,20	40,51	91,94
Arsenali	119.800.870	109.733.570	0,04	0,04	91,60
Reggimento trasmissioni	23.265.645	23.265.645	0,01	0,01	100,00
Altri enti autonomi	32.590.420	9.241.495	0,01	0,00	28,36
Commissariati	480.828.115	480.828.115	0,15	0,17	100,00
Comiliter ed altri enti dell'esercito	121.500.000	121.500.000	0,04	0,04	100,00
Scuola d'arma	667.349.310	597.061.570	0,20	0,22	89,47
non classificabili nelle precedenti categorie	13.324.193.600	8.355.678.100	4,06	3,02	62,71
Aeronautica:					
Aviazione militare	25.306.247.575	25.306.247.575	7,72	9,14	100,00
Costruzioni aeronautiche	28.222.000	28.222.000	0,01	0,01	100,00
Commissariati	9.808.934.680	6.762.729.285	2,99	2,44	68,94
Scuola aeronautica mil.	12.407.459.115	5.231.476.655	3,78	1,89	42,16
Marina militare:					
Commissariati	55.420.332.910	50.061.142.565	16,90	18,08	90,33
Stabilimenti di lavoro	59.976.866.035	43.394.995.985	18,29	15,67	72,35
Non classificabili nelle precedenti categorie	13.185.710.595	11.519.297.700	4,02	4,16	87,36
Ospedali militari	9.652.517.281	7.414.344.327	2,94	2,68	76,81
Contratti di 29/93	2.053.915.340	2.053.915.340	0,63	0,74	100,00
Amministrazione centrale	255.000.000	255.000.000	0,08	0,09	100,00
totale	***328.002.270.076***	***276.943.929.217***	100,00	100,00	

Tavola R.3

MINISTERO DELLA DIFESA
esercizio finanziario 1997
Settore di spesa: investimento
Spesa decentrata - residui

unità militari	accreditato residui	pagato residui	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% pagato su accreditato
Esercito:					
Arma del Genio	4.869.569.110	1.888.997.730	1,12	0,49	38,79
Arma d'artiglieria	64.048.767.820	50.814.547.100	14,71	13,23	79,34
Arma motorizzazione	293.293.408.990	279.649.703.740	67,34	72,82	95,35
Legioni ed altri enti Arma dei Carabinieri	400.000.000	400.000.000	0,09	0,10	100,00
Non classificabili nelle precedenti categorie	557.945.330	436.160.035	0,13	0,11	78,17
Aeronautica:					
Commissariati	32.784.448.265	18.925.248.695	7,53	4,93	57,73
Scuola aeronautica mil.	3.371.380.810	1.619.450.980	0,77	0,42	48,04
Marina militare:					
Commissariati	122.783.450	115.061.365	0,03	0,03	93,71
Genio	11.746.640.945	10.269.004.075	2,70	2,67	87,42
Stabilimenti di lavoro	3.747.704.050	2.768.686.415	0,86	0,72	73,88
Non classificabili nelle precedenti categorie	14.634.000.190	11.278.703.025	3,36	2,94	77,07
Contratti di 29/93	5.941.344.465	5.873.376.460	1,36	1,53	98,86
totale	***435.517.993.425***	***384.038.939.620***	100,00	100,00	

Tavola R.4

MINISTERO DELLA DIFESA
esercizio finanziario 1997
Settore di spesa: funzioni esterne
Spesa decentrata - residui

unità militari	accreditato residui	pagato residui	% accred. su tot. perif.	% pag. su tot. perif.	% pagato su accreditato
Esercito:					
Arma del Genio	2.657.593.880	1.752.345.310	11,30	9,65	65,94
Non classificabili nelle precedenti categorie	4.878.756.045	4.878.756.045	20,74	26,88	100,00
Aeronautica:					
Commissariati	1.972.676.705	1.159.469.060	8,39	6,39	58,78
Scuola aeronautica mil.	4.991.339.490	1.701.257.125	21,22	9,37	34,08
Marina militare:					
Commissariati	1.064.557.690	1.064.557.690	4,53	5,87	100,00
Stabilimenti di lavoro	1.417.571.810	1.176.111.735	6,03	6,48	82,97
Sindaci comuni d'Italia	3.274.566.425	3.150.705.890	13,92	17,36	96,22
Contratti dl 29/93	3.266.896.860	3.266.896.860	13,89	18,00	100,00
totale	***23.523.958.905***	***18.150.099.715***	100,00	100,00	

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DELLA DIFESA

Esercizio finanziario 1997

Funzioni-obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Gestione risorse umane
		1.1.2 Gestione risorse strumentali
		1.1.3 Servizi di sicurezza (SISMI)
2. Funzioni difesa	2.1 Organizzazione risorse operative umane	2.1.1 Esercito
		2.1.2 Marina
		2.1.3 Aeronautica
		2.1.4 Personale civile
	2.2 Organizzazione risorse operative strumentali	2.2.1 Esercito
		2.2.2 Marina
		2.2.3 Aeronautica
		2.2.4 Area Interforze
	2.3 Formazione e addestramento	2.3.1 Attività addestrative
		2.3.2 Corsi addestrativi nazionali ed esteri
		2.3.3 Istituti accademie e scuole
		2.3.4 Attività sportive
	2.4 Sanità Militare	2.4.1 Assistenza e funzionamento strutture sanitarie
		2.4.2 Consulenze e accertamenti diagnostici
		2.4.3 Servizio veterinario
	2.5 Manutenzione infrastrutture militari	2.5.1 Esercito
		2.5.2 Marina
		2.5.3 Aeronautica
		2.5.4 Area Interforze
	2.6 Assistenza al personale	2.6.1 Provvidenze al personale
		2.6.2 Contributi ad organismi di protezione sociale
		2.6.3 Fondo casa
	2.7 Azione di protezione civile	
	2.8 Ammodernamento e rinnovamento	2.8.1 Ricerca e sviluppo
		2.8.2 Armamenti terrestri
		2.8.3 Armamenti navali
		2.8.4 Armamenti aerei
		2.8.5 Componente interforze
		2.8.6 Infrastrutture
	2.9 Servizi generali	2.9.1 Arruolamento
		2.9.2 Funzionamento uffici
		2.9.3 Funzionamento organismi e uffici particolari
		2.9.4 Spese generali
		2.9.5 Carbolubrificanti e combustibili solidi
		2.9.6 Esecuzione di trattati e accordi internazionali
		2.9.7 Attività promozionali e di rappresentanza
		2.9.8 Servizio quadrupedi
		2.9.9 Studi e documentazione
		2.9.10 Onoreficenze
		2.9.11 Fondo scorta e fondo a disposizione
		2.9.12 Contenzioso
		2.9.13 Onoranze ai caduti in guerra
	2.10 Risorse informatiche	

Funzioni-obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
3. Funzione Sicurezza Pubblica e P.M.	3.1 Organizzazione delle risorse operative umane	3.1.1 Personale militare 3.1.2 Personale civile
	3.2 Organizzazione delle risorse operative strumentali	3.2.1 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
	3.3 Formazione e addestramento	3.3.1 Attività addestrative 3.3.2 Corsi addestrativi nazionali ed all'estero 3.3.3 Scuole 3.3.4 Attività sportive
	3.4 Sanità militare	3.4.1 Sanità
	3,5 Azione di protezione civile	
	3.6 Infrastrutture militari	
	3.7 Assistenza al personale	
	3.8 Ammodernamento e rinnovamento	
	3.9 Servizi generali	3.9.1 Arruolamento 3.9.2 Funzionamento uffici 3.9.3 Spese generali 3.9.4 Carbolubrificanti e combustibili solidi 3.9.5 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico 3.9.6 Servizio quadrupedi e servizi connessi 3.9.7 Studi e documentazione 3.9.8 Onorificenze 3.9.9 Fondo scorta e fondo a disposizione
	3.10 Risorse informatiche	
4. Funzioni esterne	4.1. Contributi ad Enti ed Associazioni	4.1.1 CRI - SMOM 4.1.2 Altri Enti ed Associazioni
	4.2 Commissione Partigiani	
	4.3 Obiettori di coscienza	
	4.4 Rifornimento idrico isole minori	
	4.5 Trasporto aereo civile di Stato	
	4.6 Aviazione civile	
	4.7 Meteorologia	
	4.8 Servitù militari	
	4.9 Ammortamento mutui INSEAN e ex INCIS	
5. Funzione pensioni provvisorie	5.1 Trattamento provvisorio di pensione al personale militare	
	5.2 Pensioni straordinarie ai decorati	
	5.3 Costituzione posizione assicurativa INPS	
6. Giustizia militare	6.1 Organizzazione servizi giudiziari	6.1.1 Organizzazione risorse umane 6.1.2 Attività processuali 6.1.3 Scorta detenuti militari

1997 MINISTERO DELLA DIFESA

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	0	164.409	164 409	163.019	1.391	0	0	0	163.019	0	99,15%
2 Funzioni difesa	913.350	22.588.436	23.501.786	20.937.530	582.923	1.067.983	880.525	32.825	21.818.055	1.100.808	92,84%
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P.M.	21.477	7.148.735	7.170.212	6.808.459	304.859	35.418	18.607	2.870	6.827.065	38.288	95,21%
4 Funzioni esterne	29.834	423.038	452.872	399.663	10.317	13.058	20.687	9.147	420.350	22.205	92,82%
5 Funzione pensioni provvisorie	0	2.436.244	2.436.244	2.315.676	120.569	0	0	0	2.315.676	0	95,05%
6 Giustizia militare	0	14.265	14.265	13.034	1.231	0	0	0	13.034	0	91,37%
TOTALE	*964.660*	*32.775.128*	*33.739.788*	*30.637.379*	*1.021.290*	*1.116.459*	*919.818*	*44.842*	*31.557.198*	*1.161.301*	*93,53%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DELLA DIFESA

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14 (20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	9 280	164 409	173 689	169 456	154 090	8 928	8 928	5 671	159 761	4 556	9 373	97,56%	91,98%	94,28%
2 Funzioni difesa	9 471 703	22 588 436	32 060 139	19 879 916	15 601 378	5 336 152	6 404 135	3 695 714	19 297 092	1 099 309	11 663 738	62,01%	60,19%	97,07%
3 Funzione Sicurezza Pubblica e P.M.	597 338	7 148.735	7 746 073	7 176 310	6 498 192	310 266	345 684	339 240	6 837 432	353 648	554 993	92,64%	88,27%	95,28%
4 Funzioni esterne	232 754	423 038	655 792	408 930	279 977	119 686	132 744	82 992	362 969	41 722	251 101	62,36%	55,35%	88,76%
5 Funzione pensioni provvisorie	222 829	2 436 244	2 659 074	2 437 085	2 028 257	287 418	287 418	220 193	2 248 450	121 840	288 784	91,65%	84,56%	92,26%
6 Giustizia militare	170	14 265	14 435	14 563	12 926	107	107	310	13 256	1 069	110	100,89%	91,83%	91,03%
TOTALE	*10 534.074*	*32.775 128*	*43 309.202*	*30.086.261*	*24 574.821*	*6 062.558*	*7.179.017*	*4.344.140*	*28.918 960*	*1 622.143*	*12 768 098*	*69,47%*	*66,77%*	*96,12%*

1997 MINISTERO DELLA DIFESA

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0	6.520	6.520	6.037	483	0	0	0	6.037	0	92,59%
Costruzioni, armi e armamenti navali	224.357	1.393.715	1.618.071	1.213.844	51.547	128.323	221.860	2.497	1 435.704	130.820	88,73%
Costruzioni, armi e armamenti aeronautici e spaziali	175.346	4.020.916	4.196.262	3.560.991	35.817	424.108	171.501	3.845	3.732.492	427.954	88,95%
Assistenza al volo, difesa aerea e telecomunicazioni	50.285	692.698	742.983	597.072	21.127	74.499	44.008	6.276	641.080	80.776	86,28%
Motorizzazione e combustibili	158.256	1.213.027	1.371.283	924.700	117.448	170.879	153.693	4.563	1.078.392	175.443	78,64%
Commissariato	7.884	963.795	971.679	949.003	9.656	5.137	5.262	2.622	954.265	7.759	98,21%
Lavori, demanio e materiali del Genio	164.152	1.170.179	1.334.331	936.615	124.248	109.315	141.430	22.722	1.078.046	132.037	80,79%
Sanità militare	6.741	131.362	138.103	123.002	3.913	4.448	4.506	2.235	127 507	6.683	92,33%
Pensioni	0	2.471.833	2.471.833	2.343.674	128.159	0	0	0	2.343.674	0	94,82%
Provvidenze per il personale	0	50.154	50.154	43.576	6.578	0	0	0	43.576	0	86,88%
Contenzioso	0	20.884	20.884	19.565	1.318	0	0	0	19.565	0	93,69%
Ufficiali Esercito	0	1.803.501	1.803.501	1.788.824	14.677	0	0	0	1.788.824	0	99,19%
Servizi generali	0	731.685	731.685	700.834	30.851	0	0	0	700 834	0	95,78%
Onoranze ai caduti in guerra	0	9.755	9.755	9.729	26	0	0	0	9.729	0	99,73%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-3+6) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Bilancio e affari finanziari	56.801	158 214	215.015	128 623	1.076	28.514	56.801	0	185 425	28.514	86,24%
Arma dei Carabinieri	2	7.138.161	7 138.163	6.798.023	304.721	35.418	2	0	6.798 025	35.418	95,23%
Sottufficiali Esercito	0	2.497 946	2.497.946	2.476.667	21.280	0	0	0	2.476.667	0	99,15%
Personale militare Marina	0	1 810 996	1 810 996	1 795 967	15 029	0	0	0	1.795 967	0	99,17%
Personale militare Aeronautica	0	3 147 211	3 147 211	3 124 502	22 709	0	0	0	3 124 502	0	99,28%
Impiegati civili	0	581 105	581 105	575 628	8 777	0	0	0	575.628	0	98,50%
Operai	0	1 725 882	1 725 882	1 710 247	15 635	0	0	0	1.710 247	0	99,09%
Leva, reclutamento obbligatorio, militarizzazione, mobilitazione civile e corpi ausiliari	0	175 106	175 106	174 635	771	0	0	0	174 635	0	99,56%
Armi, munizioni e armamenti terrestri	120 836	699.882	820.718	478 620	85.445	135.817	120.755	81	599.376	135.898	73,03%
Servizi di sicurezza	0	157.000	157.000	157.000	0	0	0	0	157.000	0	100,00%
TOTALE	***964.660***	***32.775.128***	***33.739.788***	***30.637.379***	***1.021.290***	***1.116.459***	***919.818***	***44.842***	***31.557.198***	***1.161.301***	***93,53%***

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DELLA DIFESA

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	1 525	6 520	8 045	6 519	4 478	1 559	1 559	1 496	5 974	486	1 585	81,03%	74,25%	91,64%
Costruzioni, armi e armamenti navali	1 339 688	1 393 715	2 733 403	935 472	450 802	763 042	891 365	446 262	897 064	128 341	1 707 998	34,22%	32,82%	95,89%
Costruzioni, armi e armamenti aeronautici e spaziali	3 981 622	4 020 916	8 002 538	2 673 575	1 124 917	2 436 075	2 860 183	1 475 537	2 600 454	181 059	5 221 026	33,41%	32,50%	97,27%
Assistenza al volo, difesa aerea e telecomunicazioni	573 453	692 698	1 266 151	588 700	288 356	308 716	383 216	249 990	538 346	52 098	675 707	46,50%	42,52%	91,45%
Motorizzazione e combustibili	1 193 579	1 213 027	2 406 606	909 940	343 901	580 798	751 678	514 747	858 648	195 355	1 352 603	37,81%	35,68%	94,36%
Commissariato	472 593	963 795	1 436 388	760 636	497 495	451 509	456 645	244 705	742 200	31 570	662 619	52,95%	51,67%	97,58%
Lavori, demanio e materiali del Genio	1 113 041	1 170 179	2 283 220	1 055 488	603 667	332 949	442 264	349 284	952 951	271 059	1 059 211	46,23%	41,74%	90,29%
Sanità militare	41 475	131 362	172 838	136 321	97 457	25 545	29 993	17 482	114 939	8 966	48 933	78,87%	66,50%	84,32%
Pensioni	230 688	2 471 833	2 702 521	2 474 851	2 048 676	294 999	294 999	224 970	2 273 646	129 556	299 319	91,58%	84,13%	91,87%
Provvidenze per il personale	2 140	50 154	52 294	51 799	42 761	816	816	2 070	44 830	6 590	871	99,05%	85,71%	86,55%
Contenzioso	4 261	20 884	25 145	21 182	13 689	5 876	5 876	2 810	16 499	1 390	7 256	84,24%	65,62%	77,89%
Ufficiali Esercito	7 298	1 803 501	1 810 799	1 799 511	1 779 888	8 936	8 936	7 010	1 786 898	14 809	9 092	99,38%	98,68%	99,30%
Servizi generali	58 171	731 685	789 856	760 448	605 189	95 645	95 645	38 404	643 593	35 713	110 550	96,28%	81,48%	84,63%
Onoranze ai caduti in guerra	3 295	9 755	13 051	10 565	7 510	2 219	2 219	2 896	10 407	80	2 563	80,96%	79,74%	98,50%

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % fra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % fra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % fra pag. totali e autorizz. di cassa
Bilancio e affari finanziari	143 578	158 214	301 792	181 513	123 678	4 946	33 460	41 243	164 921	21 536	115 335	60,15%	54,65%	90,86%
Arma dei Carabinieri	535 365	7 138 161	7 673 526	7 139 090	6 489 417	308 606	344 024	322 381	6 811 798	311 874	549 855	93,04%	88,77%	95,42%
Sottufficiali Esercito	2 893	2 497 946	2 500 839	2 492 841	2 472 693	3 973	3 973	2 818	2 475 511	21 304	4 024	99,68%	98,99%	99,30%
Personale militare Marina	5 704	1 810 996	1 816 700	1 807 044	1 789 369	6 598	6 598	5 447	1 794 815	15 168	6 717	99,47%	98,80%	99,32%
Personale militare Aeronautica	7 085	3 147 211	3 154 296	3 141 826	3 116 066	8 435	8 435	6 840	3 122 906	22 820	8 570	99,60%	99,00%	99,40%
Impiegati civili	15 798	584 405	600 203	584 651	562 024	13 604	13 604	9 971	571 995	13 315	14 894	97,41%	95,30%	97,84%
Operai	26 044	1 725 882	1 751 927	1 723 478	1 680 488	29 759	29 759	23 554	1 704 042	16 901	30 984	98,38%	97,27%	98,87%
Leva, reclutamento obbligatorio, militarizzazione, mobilitazione civile e corpi ausiliari	6 910	175 406	182 316	176 809	170 109	4 526	4 526	5 335	175 443	2 119	4 754	96,98%	96,23%	99,23%
Armi, munizioni e armamenti terrestri	759 883	699 882	1 459 765	492 003	113 248	365 372	501 189	344 009	457 257	137 308	865 200	33,70%	31,32%	92,94%
Servizi di sicurezza	7 981	157 000	164 981	162 000	148 945	8 055	8 055	4 879	153 824	2 726	8 431	98,19%	93,24%	94,95%
TOTALE	*10.534.074*	*32.775.128*	*43.309.202*	*30.086.261*	*24.574.821*	*6.062.558*	*7.179.017*	*4.344.140*	*28 918.960*	*1 622.143*	*12.768.098*	*69,47%*	*66,77%*	*96,12%*

MINISTERO DELLA DIFESA

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENT.	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	0	865.147	0	0	0	865.147	89.110	10 403	0	0	0	99.513	964.660
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	17.979.131	11.231.814	241.890	0	2.616.023	32.068.858	664.625	41.645	0	0	0	706.270	32.775.128
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	17.979.131	12.096 961	241 890	0	2.616.023	32.934.005	753.736	52.048	0	0	0	805.783	33.739.788
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	17.589.915	9.711 036	222.207	0	2.482.355	30.005.513	591.361	40.504	0	0	0	631.866	30.637.379
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	389.216	445.316	19.683	0	133 667	987.882	33.335	72	0	0	0	33.407	1.021.290
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	1.075.462	0	0	0	1.075.462	39.929	1.068	0	0	0	40.997	1.116.459
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	0	838.341	0	0	0	838.341	71.074	10.403	0	0	0	81.477	919.818
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	0	26.806	0	0	0	26.806	18.036	0	0	0	0	18.036	44.842
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	17.589.915	10.549.377	222.207	0	2.482.355	30.843.854	662.436	50.907	0	0	0	713.343	31.557.198
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	0	1.102.268	0	0	0	1.102.268	57.965	1.068	0	0	0	59.033	1.161.301
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	97.84	87.21	91.86	0	94.89	93.65	87.89	97.81	0	0	0	88.53	93,53

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENT.	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	58.163	9.729.918	36 [illegible]	[illegible]	[illegible]	10.057.798	465.427	10.848	0	0	0	476.275	10.534.074
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	17.979.131	11.231.814	241 [illegible]	[illegible]	2 616 023	32.068.858	664.625	41.645	0	0	0	706.270	32.775.128
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	18.037.294	20 961.732	280.53 [illegible]	[illegible]	2 [illegible] 098	42.126.656	1.130.053	52.493	0	0	0	1.182.545	43.309.202
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	17.960.309	8.650.078	231 [illegible]	[illegible]	2 [illegible] 551	29.457.892	578.124	50.245	0	0	0	628.369	30.086.261
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	17.528.003	4.234.303	184 [illegible]	[illegible]	2 [illegible] 420	24.129.253	407.512	38.057	0	0	0	445.568	24.574.821
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	61.912	5.476.733	37 [illegible]	[illegible]	[illegible] 935	5.876.261	183.850	2.448	0	0	0	186.297	6.062.558
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	61.912	6.552.195	37 [illegible]	[illegible]	[illegible] 935	6.951.723	223.779	3.516	0	0	0	227.294	7.179.017
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	49.598	3.853.473	12.935	[illegible]	[illegible] 751	4.141.760	192.025	10.355	0	0	0	202.380	4.344.140
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	17.577.601	8.087.776	197 [illegible]	[illegible]	2 [illegible] 171	28.271.012	599.537	48.411	0	0	0	647.948	28.918.960
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	395.162	968 108	36 962	[illegible]	[illegible] 030	1.535.262	86.668	213	0	0	0	86.881	1.622.143
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	64.531	11.905.848	46 104	[illegible]	303.898	12.320.382	443.848	3.869	0	0	0	447.716	12.768.098
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	99.57	41.27	82.68	0	9 [illegible] 87	69,93	51.16	95.72	0	0	0	53,14	69,47
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	97.45	38.58	70.39	0	84.58	67,11	53.05	92.22	0	0	0	54,79	66.77
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	97.87	93.5	85,13	0	92.07	95,97	103,7	96.35	0	0	0	103.12	96,12

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

Capitolo VI

Ministero del tesoro

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**

2. Principali aspetti della gestione finanziaria: *2.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale*; 2.1.2 Spese di parte corrente; 2.1.3 Spese in conto capitale; 2.1.4 Spese per trasferimenti. In particolare i trasferimenti alle regioni e alle province autonome; *2.2 Esposizione dei risultati contabili per funzioni - obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti.* 2.2.1 Analisi dello schema organizzativo per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità. 2.2.2 Valutazione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata; 2.2.3 Spese di funzionamento; 2.2.4 Spese per interventi; 2.2.5 Spese per investimenti; *2.3 I trasferimenti per settore di spesa.* 2.3.1 Premessa; 2.3.2 L'analisi dei trasferimenti per settore di spesa; 2.3.3 L'analisi dei trasferimenti a seconda dei destinatari; 2.3.3.1 I beneficiari dei trasferimenti relativi al settore salari liquidazioni previdenza e assistenza sociale; 2.3.3.2 I destinatari dei trasferimenti al settore poste e telecomunicazioni; 2.3.3.3 I trasferimenti a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.; 2.3.3.4 I destinatari dei trasferimenti relativi al comparto sanitario; 2.3.3.5 I beneficiari dei trasferimenti relativi a mutui contratti a carico dello Stato; *2.4 Esposizione dei risultati contabili secondo la Classification of the function of Governament* (COFOG). *2.5 Il Fondo ammortamento titoli; 2.6 Risultanze della gestione di tesoreria.*

3. Profili organizzativi: *3.1 L'unificazione tra il Ministero del tesoro e il ministero del bilancio e della programmazione economica:* 3.1.1 Criteri e obiettivi legislativi dell'unificazione; 3.1.2 Provvedimenti di attuazione della delega legislativa; 3.1.3 La riorganizzazione del Ministero; 3.1.4 Il Dipartimento del tesoro; 3.1.5 Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; 3.1.6 Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione; 3.1.7 Il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro; 3.1.8 La Cabina di regia nazionale 3.1.9 Gli organi collegiali; 3.1.10 Conferenze di coordinamento e di indirizzo; 3.1.11 Uffici centrali di bilancio; 3.1.12 Uffici locali del Ministero; 3.1.13 Uffici di diretta collaborazione con l'organo di direzione politica; 3.1.14 Disposizioni in materia di dotazione organica e di personale; 3.1.15 Trasferimento alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria centrale dello Stato; *3.2 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29:* 3.2.1 La direttiva generale di programmazione; 3.2.2 Il Servizio di controllo

interno. 3.3 *Attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile:* 3.3.1 Le attività informatiche del Ministero: l'assetto organizzativo; 3.3.2 La funzione strategica del sistema informativo; 3.3.3 Il sistema informativo per gli investimenti territoriali; 3.4 *La gestione del personale.*

4. La riforma del bilancio.

5. La gestione del debito e la spesa per interessi.

6. L'introduzione dell'Euro in Italia.

7. Il testo unico dell'intermediazione finanziaria.

8. Profili della gestione: *8.1 La gestione degli acquisti di forniture e servizi:* 8.1.1 La direttiva 18 giugno 1998; 8.1.2 Le forniture; 8.1.3 I servizi; *8.2 Liquidazione di enti soppressi; 8.3 Il Fondo antiusura; 8.4 Attività di verifica e controllo:* 8.4.1 Invalidità civile; 8.4.2 Pensioni di guerra; 8.4.3 Servizi ispettivi di finanza.

9. Monitoraggio delle leggi di spesa: *9.1. L'attività di monitoraggio; 9.2 Problemi connessi al monitoraggio delle leggi di spesa; 9.3 Metodologia nella selezione delle leggi da monitorare; 9.4 Selezione delle leggi spesa sottoposte a monitoraggio:* 9.4.1 Individuazione delle leggi in base agli "oneri"; 9.4.2 Individuazione delle leggi in base al settore di intervento; *9.5 La ricostruzione di indicatori economici e di risultato; 9.6 Alcune leggi oggetto del monitoraggio.*

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

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	27.621	29.168		25.475	25.475	22.081	3.394	2.146
2 Politica economica e finanziaria	471.875.491	473.352.547	*42.912.118*	454.294.029	454.119.911	452.874.639	1.419.390	17.581.462
3 Indirizzo, vigilanza e controllo	446.203	129.933		114.591	114.591	97.752	16.839	331.612
4 Rapporti internazionali	21.637.811	22.174.636	*957.320*	20.117.766	20.098.766	19.657.847	459.920	1.520.045
5 Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato	647.875	741.346	*120.079*	629.687	615.393	477.115	152.572	18.188
6 Aree depresse	9.712.435	8.354.098	*5.182.442*	8.290.435	7.517.653	6.346.549	1.943.886	1.422.000
7 Gestione dei trasferimenti interni	142.510.680	107.568.387	*12.217.018*	123.344.676	123.106.930	79.402.556	43.942.120	19.166.004
8 Amministrazione generale e servizi	34.425.822	37.376.282	*610.549*	19.035.980	18.526.387	18.000.810	1.035.170	15.389.842
TOTALE	*681.283.938*	*649.726.398*	*61.999.525*	*625.852.640*	*624.125.106*	*576.879.348*	*48.973.292*	*55.431.298*

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

1. Sintesi e conclusioni.

L'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio costituisce la realizzazione di uno dei principali obiettivi connessi alla riforma della pubblica amministrazione. Infatti, la riforma del bilancio (legge n. 94 del 1997), unitamente alle riforme amministrative, tuttora in atto (legge n. 59 e 127 del 1997), attribuiscono al Ministero del tesoro un ruolo di protagonista nella programmazione economica e finanziaria e più in generale con riferimento al governo della spesa pubblica.

Tale ruolo, pur nella fase di transizione, va progressivamente realizzandosi anche attraverso le efficaci manovre di contenimento della spesa, che hanno consentito l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria europea.

In tale contesto, è stato perseguito l'obiettivo della costruzione di una nuova amministrazione centrale preposta al governo dell'economia e degli equilibri di finanza pubblica, in linea con il disegno organizzativo praticato nei principali paesi dell'Unione europea.

La nuova struttura dipartimentale del Ministero, che tende a coniugare professionalità specializzate e sinergie, attraverso il modulo organizzatorio delle Conferenze dei Capi dei Dipartimenti, sembra adeguata ai rilevanti compiti che rimangono da realizzare, segnatamente in materia di completamento di riforma del bilancio, di introduzione della contabilità analitica per centri di costo, di riordino dei conti di tesoreria, di integrazione e perfezionamento del fondamentale strumento costituito dal sistema informativo, di programmazione della spesa e degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, per conseguire gli attesi progressi in termini di trasparenza dei documenti contabili e di governo della spesa pubblica.

Per il Ministero, la gestione 1997, come anche quella relativa ai primi mesi del 1998, fanno registrare un importante recupero in ordine all'attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Sul piano della gestione finanziaria, permangono, nello stato di previsione del Ministero, cospicue risorse finanziarie destinate ai trasferimenti. Al riguardo, in relazione all'ipotizzato decongestionamento del Ministero, con una ripartizione dei fondi di trasferimento agli altri ministeri, va osservato, che nell'attuale congiuntura di progressiva trasformazione delle amministrazioni centrali, l'assetto vigente sembra maggiormente garantire il governo della gestione contabile dei flussi di spesa.

2. Principali aspetti della gestione finanziaria.

2.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale.

La quota della spesa finale del bilancio statale allocata nello stato di previsione del Tesoro nel 1997, come già rilevato anche per lo scorso anno rispetto a quello precedente, non ha subito variazioni di rilievo rispetto al 1996: dai dati del rendiconto risulta infatti che sia gli impegni assunti sia i pagamenti effettuati continuano a rappresentare poco più del 58% dell'intera spesa finale stessa contro il 55% del 1996.

Le risorse finanziarie allocate nello stato di previsione del Tesoro sono costituite, in gran parte, da capitoli-fondo e da capitoli destinati ai trasferimenti ai grandi comparti della finanza pubblica, quali la sanità, i trasporti, le regioni, o a soggetti vari (attività produttive, commercio estero, aiuti allo sviluppo, ecc.), non gestiti direttamente dall'amministrazione stessa.

Le esigenze di potenziamento e di razionalizzazione degli strumenti operativi di programmazione, coordinamento e controllo a supporto dell'azione di Governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio sottese alla riforma della struttura del bilancio dello Stato e alla nuova configurazione (unificata) del dicastero, nell'attuale fase di

trasformazione delle Amministrazioni centrali, confermano l'opportunità di mantenere dette risorse nello stato di previsione del Tesoro, piuttosto che in quelli dei ministeri cui è da ricondurre la responsabilità della gestione dei comparti stessi, proprio per rafforzare il coordinamento tra effettuazione delle spese e provvista delle risorse, anche per una più razionale gestione degli oneri di ammortamento derivanti per lo più dalla sistemazione di partite pregresse.

Al netto delle spese per rimborso di prestiti, le previsioni definitive di competenza sono ammontate complessivamente a 429.915 miliardi, con un aumento dell'8% circa rispetto al precedente esercizio, a fronte di una diminuzione del 2,2% rilevata nel 1996 rispetto al 1995 e di un aumento del 3,6% nel 1995; le autorizzazioni di cassa hanno raggiunto i 397.560 miliardi (-7% rispetto al precedente esercizio).

Gli impegni effettivi su competenza sono ammontati complessivamente a 387.674 miliardi, con un aumento del 4% circa rispetto al precedente esercizio (-2,1 nel 1996 rispetto al 1995, e -1,3 nel 1995, rispetto al 1994); il tasso di utilizzazione degli stanziamenti, che si attesta su livelli elevati, pari al 90,1, contro il 93,7% dello scorso anno, è però poco significativo della capacità gestionale (in senso stretto) dell'amministrazione per la massiccia presenza delle poste relative a trasferimenti ed interessi.

Peraltro, è dato riscontrare una impennata delle economie che passano da 10.027 del 1996 a 40.513 del 1997; nell'esercizio precedente, se ne era registrato un decremento, da 13.852 miliardi del 1995 ai 10.027 del 1996.

Pur registrandosi un incremento sul versante degli impegni, i pagamenti complessivi sono diminuiti del 7,4% rispetto al precedente esercizio (360.052 miliardi contro 389.063; nel 1996, se ne era rilevato un cospicuo incremento rispetto al 1995 che mostrava 375.499 miliardi in termini di pagamenti), mantenendo al 9% e quindi, sostanzialmente, invariato, rispetto al 1996, il divario tra rapporto percentuale pagamenti totali massa spendibile e mancata utilizzazione delle autorizzazione di cassa, mentre invece nel 1996 se ne era rilevata una riduzione dal 13% del 1995 a poco più del 9%.

I pagamenti totali su massa spendibile mostrano dunque una riduzione di 10 punti percentuali rispetto alla media dell'85% registrato nel triennio 1994-1996.

I residui di stanziamento (complessivamente 1.826,4 miliardi, di cui 1.727,5 formatisi sulla competenza), fanno registrare una positiva rilevante contrazione, passando al 3,4% contro il 39,8% del 1996 (contro il 23,3% del 1995, il 10,4% del 1994 e il 7% del 1993). Tale fenomeno è da ricollegare anche alla manovra di contenimento di tale tipologia di residui, disposta, in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998, con d.P.C.M. del 20 febbraio 1998. Sul totale dei 7.518,2 miliardi di residui di stanziamento eliminati dalle poste di bilancio, il 75,7% (pari a lire 5.689,9 miliardi) sono di provenienza del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, come unificato per l'esercizio 1998.

Nell'anno si è però registrata una maggiore formazione di residui propri, che passano da 20.722 miliardi del 1996 a 47.130 del 1997.

I residui totali ammontano a 53.481,3 miliardi, contro i 55.217,7 del 1996. La manovra di contenimento dei residui di stanziamento non ha pertanto avuto un effetto rilevante sull'accumulo dei residui che diminuiscono del 3,7%, contro l'aumento del 3,5% registrato nel 1996, rispetto al 1995.

Per il Ministero del tesoro i due grandi comparti della spesa sono costituiti dagli oneri per gli interessi sul debito pubblico e dai trasferimenti. Ad entrambi sono dedicati appositi paragrafi.

Per quanto riguarda i secondi, essi hanno comportato, tra poste di parte corrente e poste del conto capitale, la spesa complessiva - in termini di impegni su massa impegnabile- di

121.819 miliardi, leggermente superiore a quello dei due esercizi precedenti (rispettivamente 137.792 nel 1996 e 130.710 nel 1995).

2.1.2 Spese di parte corrente.

Esaminando più in dettaglio la spesa del Ministero, si osserva che le risorse di competenza destinate alla spesa corrente (366.478,2 miliardi +2,8% rispetto al 1996) costituiscono il 53,7% (-4% rispetto al 1996) degli stanziamenti totali; la massa impegnabile è pari a lire 385.460,6 miliardi (+5,2% rispetto al 1996); gli impegni totali su massa impegnabile assommano a lire 346.853,3 miliardi (84,5% del totale).

La capacità di impegno si è attestata sui consueti elevati livelli (circa 90%), tenuto anche conto della prevalenza di risorse per trasferimenti ed interessi, pari al 86% del totale delle risorse di parte corrente. Deve peraltro osservarsi che il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile per i trasferimenti (categoria V) scende dal 94,8% del 1996 all'84,5% del 1997.

La capacità di pagamento (pari al 73%) cede oltre 13 punti percentuali rispetto al 1996, con una significativa flessione del 28% per i trasferimenti rispetto al corrispondente dato 1996, in linea con le tendenze generali della manovra di contenimento della spesa pubblica. In totale i pagamenti assommano a lire 301.786,1 miliardi di cui il 94,6% in conto competenza.

Con riferimento alle spese per acquisto di beni e servizi (categoria IV), esse subiscono, in termini di competenza, una flessione di 6 punti percentuali rispetto al 1996, tornando sui livelli del 1995. I confronti sono peraltro poco significativi perché nel comparto sono comprese poste eterogenee afferenti pagamenti per servizi attinenti al debito pubblico, somme corrisposte all'amministrazione delle poste, spese per forniture del Poligrafico dello Stato, nonché acquisti effettuati tramite il Provveditorato generale.

La capacità di impegno su massa impegnabile nell'ambito della categoria IV cede circa 4 punti percentuali rispetto al 1996. Le economie crescono del 44% rispetto all'analogo dato del 1996. I residui di stanziamento crescono da 4 miliardi a 94 miliardi.

I pagamenti presentano una riduzione di poco meno di 30 punti percentuali.

2.1.3 Spese in conto capitale.

Le risorse destinate al titolo II, in termini di stanziamenti definitivi, sono state pari a lire 63.436,4 miliardi che corrispondono al 9,3% del totale della competenza (+53% rispetto al 1996); la massa impegnabile è stata di lire 66.474 miliardi.

Tra le spese di parte capitale, le "operazioni finanziarie", appartenenti alle categorie economiche XIII, XIV e XV, costituiscono la componente più rilevante con il 76% del totale dello stanziamento di parte capitale. Gli stanziamenti di competenza per tali "operazioni" presentano un incremento del 200% rispetto all'analogo dato del 1996.

La relazione percentuale impegni totali su massa impegnabile del totale del titolo II sono pari al 94,%, con un incremento di 3 punti percentuali rispetto al 1996; anche i pagamenti totali su massa spendibile, presentano analogo incremento percentuale.

2.1.4 Spese per trasferimenti. In particolare i trasferimenti alle regioni e alle province autonome.

Le spese per trasferimenti rappresentano, nell'ambito del Ministero del tesoro, la componente più rilevante della spesa dello stato di previsione del Dicastero, pari al 32,8% degli stanziamenti di competenza (in valore assoluto lire 141.585,7 miliardi di cui 128.354,8 miliardi di parte corrente - categoria V - e 13.230,9 miliardi in conto capitale - categoria XII) con un decremento di 1,3 punti percentuali rispetto al 1996.

Tra le componenti delle risorse finanziarie in questione, i "trasferimenti alle regioni e alle province autonome" costituiscono, in termini di stanziamenti di competenza, quella più rilevante con il 61,2% del totale delle categorie V e XII.

In termini assoluti lo stanziamento per "trasferimenti alle regioni e alle province autonome" (cat. V) è pari a lire 86.684,7 miliardi, con un incremento del 21,1% rispetto al 1996.

Il rapporto impegni totali su massa impegnabile, per tale categoria di trasferimenti, è pari all'80,1%, con una riduzione del 17% rispetto al 1996. Anche i pagamenti subiscono una rilevante flessione pari al 33,3% rispetto al 1996. Il rapporto percentuale pagamenti totali su massa spendibile scende al 45,5% (-37% rispetto al 1996).

2.2 Esposizione dei risultati contabili per funzioni - obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti.

2.2.1 Analisi dello schema organizzativo per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità.

Va innanzitutto precisato che l'analisi delle risultanze di consuntivo per funzioni obiettivo è limitata ai titoli I e II della spesa.

Sotto l'aspetto metodologico la riclassificazione dei dati finanziari per funzioni-obiettivo (con articolazione fino al secondo livello) e per centri di responsabilità risulta la seguente: *1. Indirizzo politico-amministrativo; 2. Politica economica e finanziaria: 3. Indirizzo vigilanza e controllo; 4. Rapporti internazionali; 5. Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato; 6 Aree depresse; 7 Gestione dei trasferimenti interni; 8 Amministrazione generale e servizi.*

Tale riclassificazione delle poste di bilancio relative agli stanziamenti definitivi di competenza è stata effettuata percentualizzando i diversi capitoli di bilancio accorpandoli in funzioni obiettivo. Per ciascuna funzione obiettivo sono individuate funzioni di secondo livello omologhe, quali le "Risorse informatiche" e i "Servizi generali", potendosi, in tal modo, individuare la quota parte di tali risorse di bilancio destinate al conseguimento delle diverse funzioni obiettivo.

L'operazione di percentualizzazione viene fatta con il concerto dell'Amministrazione interessata. Peraltro, rispetto alle indicazioni fornite dagli organi tecnici del Ministero sono state apportate variazioni in ordine alla destinazione di taluni capitoli[1]. Il metodo seguito ha tenuto conto delle imputazioni per centro di responsabilità individuate dal Ministero del tesoro con la circolare 20 dicembre 1996, n. 84 e delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 279 del 1997.

- Gli stanziamenti di competenza destinati all'*Indirizzo politico-amministrativo*, che fa capo al centro di responsabilità "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro", ammontano a lire 27,6 miliardi[2]. Per tale funzione obiettivo, incidono maggiormente le spese per la "Diretta collaborazione con gli organi di direzione politica" (66%); quelle destinate ai "Servizi generali" incidono per il 14,8%. Le risorse finanziarie destinate al "Servizio di controllo interno" risultano pari a lire 1,9 miliardi. In termini di pagamenti, la relazione percentuale pagamenti - massa spendibile risulta pari all'80%.
- Le spese per la *Politica economica e finanziaria* sono pari a lire 229.111 miliardi (pari al 53,3% del totale dello stanziamento di competenza), con un incidenza di lire 226.565,7

[1] Capitoli 4293 (limitatamente ai centri di responsabilità), 4298, 4299, 4300, 4301, 4305, 4308, 4310 (limitatamente ai centri di responsabilità), 4311, 4312, 4413, 4415, 4417, 4419, 4425, 5040, 5808, 5811, 5813, 5815, 5816, 5818, 5819, 5821, 5822, 5823, 5824, 5826, 5827, 5828, 5832, 5833, 5861, 5863, 5864, 5865, 5866, 5867, 5868, 5869, 5873, 5874, 5975.

[2] Contro i 127,4 miliardi di lire risultanti dalla originaria proposta formulata dalla Ragioneria.

miliardi degli stanziamenti per il "Debito pubblico". Le "Gestioni liquidatorie degli enti e oneri derivanti dalle privatizzazioni" sono pari a lire 2.354,4 miliardi. I pagamenti ammontano a circa il 98,3% delle risorse disponibili (massa spendibile).

- Tra le spese ricomprese nell'ambito della funzione obiettivo *Indirizzo vigilanza e controllo*, pari a lire 446,2 miliardi, incidono per l' 82% spese riferibili alla funzione di secondo livello "Tesoreria dello Stato"; 95,9 miliardi sono destinati alla "Monetazione metallica e cartacea". La capacità di pagamento su massa spendibile, risulta pari al 24,3%.
- La funzione obiettivo *Rapporti internazionali* assomma a lire 21.637,8 miliardi, la maggior parte delle quali imputabili alla voce "Accordi internazionali". La "Partecipazione a organismi e istituti internazionali" incide per 406 miliardi.
- La *Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato* assorbe 647,8 miliardi di cui 249,4 per la gestione del "Sistema informativo". I pagamenti totali su massa spendibile per tale funzione è pari al 70%.
- La funzione *Aree depresse* vede impiegati 8.591,2 miliardi, ripartiti tra le funzioni di secondo livello "Finanziamento interventi per aree depresse", 4.281,5 miliardi e "Politiche comunitarie", 4.307 miliardi. I pagamenti su massa spendibile sono pari al 60,5%.
- La *Gestione dei trasferimenti interni* presenta 135.027 miliardi, pari al 31,4% dello stanziamento globale di competenza. Le principali destinazioni di tali risorse finanziarie risultano quelle per "Interventi in campo sanitario", 53.638,7 miliardi; "Trasferimenti agli enti territoriali", con 39.557,9 miliardi; "Finanziamenti alle Ferrovie", con 19.090,7 miliardi. Il totale dei pagamenti su massa spendibile non supera il 49%.
- L' *Amministrazione generale e servizi* presenta 34.425,8 in termini di risorse di competenza. Circa l' 88% di esse è ripartito (per metà) tra i "Trattamenti di pensione" e gli "Oneri comuni". I pagamenti sono pari al 50,7% della massa spendibile.

2.2.2 Valutazione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata.

Tale ulteriore indagine, con riferimento agli stanziamenti di competenza del dicastero, viene effettuata sulla quadripartizione: a) spese di funzionamento, pari a lire 1.504,2 miliardi (di cui 1.100,8 miliardi per spese di personale); b) spese per interventi, pari a 136.931,6 miliardi; c) spese per investimenti, pari a 19.231,9 miliardi; d) altre spese (essenzialmente debito pubblico), pari a lire 272.246,8 miliardi.

2.2.3 Spese di funzionamento.

La maggior concentrazione di tali spese si registra per la funzione 8 *Amministrazione generale e servizi* (50,7%), in specie per la funzione di secondo livello 8.7 Servizi generali, pari al 48,2% del totale della funzione obiettivo nonché per la funzione 5 *Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato,* pari al 36,5% del totale delle spese di funzionamento ed in particolare per l'obiettivo 5.1 Predisposizione dei progetti dei bilanci di previsione, dei relativi provvedimenti di variazione del bilancio dello Stato e del rendiconto generale dello Stato con il 33,6% del totale della funzione obiettivo.

Sulle spese di funzionamento, le spese di personale incidono nella misura del 73,1%; le spese informatiche, pari in valore assoluto a lire 206,2 miliardi, incidono per il 13,7%.

La maggiore entità delle spese di personale sono concentrate sulle funzioni di secondo livello 8.7 Servizi generali e 5.3 Analisi dei flussi finanziari degli enti del settore pubblico, rispettivamente con il 30,2% e il 16,8% del totale delle spese di personale.

2.2.4 Spese per interventi.

La quota parte più rilevante degli stanziamenti per interventi si rileva per la funzione 7 *Gestione dei trasferimenti interni* con l'82,3% sul totale delle risorse destinate agli interventi. Si segnalano gli Interventi finanziari in campo sanitario (funzione 7.7) con 52.931,3 miliardi; i Trasferimenti agli enti territoriali (funzione 7.16), con 38.583 miliardi; gli Accordi internazionali (funzione 4.1), con 21.134 miliardi.

2.2.5 Spese per investimenti.

Le quote più rilevanti dello stanziamento per investimenti si registrano per la funzione 7 *Gestione dei trasferimenti interni*, con 61,7% del totale. Nell'ambito di tale funzione, 5.099 miliardi sono destinati alle Ferrovie dello Stato (f.o. 7.8) e 1.873 ad interventi finanziari nel settore dell'industria (f.o. 7.11). La funzione 6 *Aree depresse* incide nella misura del 34,8% del totale degli investimenti.

2.3 I trasferimenti per settore di spesa.

2.3.1 Premessa.

I dati di consuntivo 1997[3] dello stato di previsione del Ministero del tesoro sono stati ricostruiti nelle tabelle che seguono, individuando sedici settori di trasferimento[4], per evidenziare, attraverso l'analisi della denominazione dei capitoli di bilancio, le risorse finanziarie che si configurano quali trasferimenti, indipendentemente dalla classificazione economica.

In particolare per la IV categoria di bilancio, sono state considerate quali trasferimenti le disponibilità sul capitolo 4432, quale corresponsione all'Ente poste per il servizio postale e il capitolo 4476, quali spese per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato.

Per la categoria V sono stati invece esclusi il capitolo 4486, in quanto trattasi di fondi relativi a spese elettorali e i capitoli 4491, 4492, 5921 5923 e 5331, che riguardano l'equo indennizzo e le provvidenze a favore del personale.

La categoria VI è stata considerata interamente tra i trasferimenti, con l'esclusione dei capitoli dal 4671 al 4678, 4691 e 6805, in quanto relativi al pagamento degli interessi passivi sui titoli di Stato.

Per la categoria VII, pur trattandosi di poste correttive e compensative delle entrate, si è ritenuto di prendere in considerazione il capitolo 4779 per completare i trasferimenti diretti agli interventi per calamità naturali.

Con riferimento alla categoria IX, relativa alle c.d. somme non attribuibili, sono stati considerati il capitolo 6857, che destina fondi alla provincia di Trieste, il capitolo 6876, che stanzia fondi per la cessione incentivata d'impresa e il capitolo 6878, utilizzato per interventi di assistenza di competenza dello Stato.

I capitoli della categoria XII sono stati tutti considerati.

Per la categoria XIII, intestata alle partecipazioni azionarie e conferimenti, sono stati scelti i capitoli 8016, 8017, 8021 e 8023, in quanto diretti alla ricapitalizzazione di enti e società partecipate dal Tesoro di rilevante interesse per l'economia del Paese.

Per quanto attiene alle categorie XIV e XV, relative alla concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive e non, si è ritenuto selezionare il solo capitolo 8312 per completare i trasferimenti del settore previdenziale.

---

[3] I dati contabili sono aggiornati al 18 maggio 1998.

[4] Assistenza sociale; attività economiche; calamità naturali; edilizia; enti di culto; funzioni amministrative; ripianamento bilanci; liquidazione enti; occupazione; opere pubbliche; politica estera; salari liquidazioni e previdenza; sanità; servizio postale; telecomunicazioni; trasporti.

Tra le somme non attribuibili riferite alla categoria XVI sono stati individuati i capitoli 9004, 9009, 9011 e 9012, che trasferiscono fondi ad enti territoriali e all'estero per interventi di tipo ambientale ed economico.

Infine dalla categoria XX, relativa al rimborso di prestiti, sono stati esclusi i capitoli 9501, 9502, 9504, 9513 e 9537, che prevedono rimborsi con rate di ammortamento per il capitale dei titoli di Stato.

Individuati i capitoli, sono stati ripartiti per contributi o mutui e, all'interno di questa distinzione, è stata effettuata una classificazione in spese di funzionamento, intervento e investimento, tenendo conto del settore di spesa cui il trasferimento è diretto.

La classificazione proposta non coincide con quella economica semplificata. Sono state infatti classificate di "funzionamento" spese relative alla gestione dell'ente beneficiario, quali il pagamento degli stipendi, salari, pensioni, e ripianamento di bilanci.

Per "interventi" si intendono le spese destinate al normale svolgimento dell'attività dell'ente beneficiario o la corresponsione di fondi per ricostruzioni, in caso di calamità. Agli "investimenti" attengono i versamenti per far fronte a nuove iniziative.

2.3.2 L'analisi dei trasferimenti per settore di spesa.

I risultati complessivi mostrano che il 59,4% sono spese di funzionamento, il 12,9% spese per interventi, il 5,7% per investimenti, il 16,4% rimborsi quota capitale e il 5,3% rimborsi per interessi.

I trasferimenti per assistenza sociale evidenziano che l'83,3% degli stanziamenti di competenza sono allocati nel capitolo 4501 "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura". Su competenza risultano pagamenti soltanto per il 28%.

Il settore attività economiche presenta previsione di competenza per investimenti pari all'88,7% del totale. A tale destinazione, il 51,7% delle risorse stanziate sono assegnate al capitolo 8816 "Somme da versare a c c infruttifero aperto presso il c/c di tesoreria centrale dello Stato denominato Ministero del tesoro-Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie - Finanziamenti nazionali". Di tali risorse, risultano pagamenti per 3.000 miliardi.

Per le calamità naturali, che incidono per la quota capitali di mutui contratti dallo Stato per il 14% del totale, va segnalato il capitolo 5935 "Rimborso alla cassa DD.PP., ai sensi del decreto-legge n. 946 del 1977...", che presenta uno stanziamento di lire 1.974,1 miliardi (quasi interamente pagati).

Per il settore edilizia, si segnala il capitolo 5942 che destina il 71,6% delle risorse destinate al rimborso dei mutui (quota capitale).

Per gli enti di culto, il 65,7% delle risorse delle spese per contributi (interventi), risulta assegnato al capitolo 4480 "Contributo da versare alla CEI...".

Il totale delle spese destinate alle "Funzioni amministrative" ammonta a lire 9.991,5 miliardi, di cui il 43% è destinato al capitolo 5927 "Fondo perequativo in favore delle regioni a statuto ordinario", con pagamenti pari al 62,4% e al 54,2% per il capitolo 6771 recante "Fondo occorrente per l'attuazione dell'ordinamento delle regioni a Statuto speciale". Per tale capitolo non risultano pagamenti.

Il settore di spesa "Ripianamento bilanci" mostra stanziamenti per 26.388,2 miliardi (di cui 12.096 pagati in conto competenza e 9.729 in conto residui), che rappresentano il 27,1% del totale delle spese di funzionamento.

La "Liquidazione enti" presenta mutui (quota capitale) per complessivi 2.067,7 miliardi di cui il 73,7 riguarda rimborso prestiti per far fronte alla soppressione dell'EFIM (capitoli 4592 e 4644).

Il totale dei trasferimenti per "Occupazione" presenta soltanto 341 miliardi, di cui 291 per la promozione dell'imprenditorialità giovanile (capitolo 7830). Non risultano pagamenti.

Per le "Opere pubbliche" risultano 1.452,2 miliardi per far fronte a rimborsi di mutui, il 27,2% dei quali è allocato sul capitolo 7836 per far fronte a "costruzione o ristrutturazione di acquedotti".

Il settore di spesa "Salari, liquidazioni e previdenza" presenta contributi per interventi pari a lire 9.340,1, pari al 45,2% del totale; le spese di funzionamento sono pari a lire 7.424,2 di cui 6.900 sono destinate per far fronte alla copertura del disavanzo del fondo pensioni per il personale FF.SS.

Il comparto sanità presenta 43.675,3 miliardi per spese di funzionamento (di cui il 32,5% risulta pagato). L'88,5% di tale stanziamento è allocato sul capitolo 5941 "Fondo sanitario nazionale". Il 23,3% di tali risorse risultano pagate.

Le spese per il servizio postale ammontano a 628 miliardi per rimborso prestiti, di cui il 54,8% sono destinati all'EPI (capitolo 7799, sul quale non risultano effettuati pagamenti).

Per il settore telecomunicazioni, risultano stanziamenti per rimborso prestiti pari a 225 miliardi, la maggior parte dei quali è destinato per il potenziamento e sviluppo dei servizi di telecomunicazione Telecom (capitolo 7826).

Infine, il comparto "trasporti" presenta trasferimenti per rimborso prestiti per mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato per lire 5.013 miliardi (capitolo 9251), pari al 19,2% del totale.

CONTRIBUTI									
	Funzionamento			Intervento			Investimento		
Totale settore	Prev. comp.	Pagato comp	Pagato residui	Prev. comp.	Pagato comp	Pagato residui	Prev. comp.	Pagato comp	Pagato residui
Assist. sociale	0	0	0	120.959	43.161	29.020	0	0	0
Att. ec.miche	175.000	121.111	977.206	173.197	39.718	5.791	8.304.861	4.672.697	269.463
Calamità nat.	29.010	20.625	0	446.645	5.831	91.523	30.000	30.000	0
Edilizia	0	0	0	50.000	0	0	0	0	0
Enti di culto	0	0	0	1.400.013	1.395.235	3.500	0	0	0
Funz. amm.ve	5.613.563	178.802	0	4.378.000	2.733.118	0	0	0	0
Rip.to bilanci	26.388.208	12.096.309	9.729.785	0	0	0	0	0	0
Liquid. enti	0	0	0	365.000	0	0	0	0	0
Occupazione	0	0	0	0	0	0	341.000	0	0
Opere pubbl.	0	0	0	0	0	0	678.713	466.172	270.065
Politica estera	8.760.000	7.995.044	0	573.252	389.939	10.058	5.000	0	21.424
Sal. liq. prev.	7.424.264	6.926.549	829	9.340.190	7.750.369	1.311.002	0	0	0
Sanità	43.675.322	14.024.899	2.022.933	57.596	0	0	970	485	0
Serv. postale	26.788	26.788	0	550.000	20.882	59.118	0	0	0
Telecomu.ni	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trasporti	5.099.540	5.099.000	0	3.664.475	325	0	0	130.000	0
Tot. generale	97.191.695	46.489.127	12.730.753	21.119.327	12.378.578	1.510.01	9.360.544	5.299.354	560.952

	MUTUI						TOTALE		
	Quota capitale			Interessi			GENERALE		
Totale settore	Prev. comp.	Pagato comp	Pagato residui	Prev. comp.	Pagato comp	Pagato residui	Prev. comp.	Pagato comp	Pagato residui
Assist. sociale	0	0	0	0	0	0	120.959	43.161	29.020
Att. ec.miche	2.886.952	2.482.772	66.833	1.528.054	775.940	219.211	13.068.064	8.092.238	1.538.504
Calamità nat.	3.787.774	2.661.493	408.740	1.233.881	792.634	346.293	5.527.310	3.510.583	846.556
Edilizia	586.905	578.485	0	470.000	468.309	0	1.106.905	1.106.794	0
Enti di culto	0	0	0	0	0	0	1.400.013	1.395.235	3.500
Funz. amm.ve	0	0	0	0	0	0	9.991.563	2.911.920	0
Rip.to bilanci	25.090	25.090	0	174.157	174.157	0	26.587.455	12.295.556	0
Liquid. enti	2.067.750	1.905.432	5.302	0	0	0	2.068.115	1.905.432	5.302
Occupazione	0	0	0	0	0	0	341.000	0	0
Opere pubbl.	1.452.262	1.133.354	160.664	1.351.051	1.084.186	15.000	3.482.026	1.711.022	445.729
Politica estera	0	0	0	142	142	0	9.338.394	8.385.125	31.482
Sal. liq. prev.	68.000	9.888	37.672	0	0	0	16.832.454	14.686.806	1.349.503
Sanità	9.856.470	8.502.392	0	250.154	200.737	0	53.840.513	22.728.028	2.022.933
Serv. postale	628.688	162.800	0	0	0	0	1.205.476	210.470	0
Telecomu.ni	225.384	225.364	197.103	120.000	5.436	96.021	345.384	230.800	293.124
Trasporti	5.309.343	6.636.225	270.780	3.693.000	3.543.952	197.742	17.766.358	15.409.502	468.522
Tot. generale	26.984.618	24.323.295	1.147.084	8.820.439	7.045.493	874.267	163.386.623	95.535.847	16.823.078

2.3.3 L'analisi dei trasferimenti a seconda dei destinatari.

L'analisi delle risorse finanziarie trasferite viene effettuata, nei paragrafi che seguono, a seconda dei principali soggetti destinatari.

2.3.3.1 I destinatari dei trasferimenti relativi al settore salari liquidazioni previdenza e assistenza sociale.

I trasferimenti al settore Salari, liquidazioni, previdenza e assistenza sociale del Ministero del tesoro sono stati ripartiti in tre gruppi di capitoli a seconda che il beneficiario del trasferimento appartenesse al settore pubblico quale dipendente, o che fosse terzo rispetto ad esso ovvero che l'oggetto del capitolo riguardasse una forma di assistenza sociale vera e propria.

I capitoli considerati corrispondono a quelli imputati alle funzioni obiettivo n. 7.6 "Finanziamenti a favore delle gestioni previdenziali ed assistenziali e di enti vari" e n. 7.17 "Assistenza sociale", con l'esclusione dei capitoli 4784 e 5980, in quanto appartenenti alla categoria economica VII "Poste correttive e compensative delle entrate", e con l'integrazione dei seguenti venti capitoli, provenienti da altre funzioni obiettivo.

In particolare, il capitolo 4616, relativo a somme versate a istituti previdenziali presso i quali risultano assicurati gli scopritori di infrazioni valutarie è collegato alla funzione obiettivo n. 3.6 - "Contenzioso valutario e attività antitiriciclaggio".

Il capitolo 4621 risulta imputato alla funzione obiettivo n. 7.2 "Rimborsi indennizzi e contributi", in quanto relativo a contributi o indennizzi per danni di guerra.

Due capitoli provengono dalla funzione obiettivo n. 7.3 "Contributi e rimborsi all'Ente Poste" e riguardano versamenti per previdenza sociale dei dipendenti di tale ente, (capitoli 4506 e 4588), e uno dalla funzione obiettivo n. 7.4 "Contributi e rimborsi per il servizio postale e di telecomunicazione ad enti vari" (capitolo 4647).

Alla funzione obiettivo n. 7.5 "Sovvenzioni a favore dell'Amministrazione Monopoli di Stato", sono imputati i capitoli 4637, 4642 e 4643, che attengono a contributi o sovvenzioni dello Stato per stipendi e salari e per il fondo incentivazioni.

Il capitolo 4630, che ripiana il disavanzo del fondo pensioni dell'impresa FF.SS. S.p.A., risulta imputato alla funzione obiettivo n. 7.8 "Finanziamenti alle FF.SS. S.p.A.", mentre dalla successiva funzione 7.9 "Altri interventi finanziari nel settore dei trasporti" proviene il capitolo 4576, che riguarda il versamento di oneri contrattuali per gli autoferrotranvieri.

Alla funzione obiettivo 7.16 " Trasferimenti agli enti territoriali", è imputato il capitolo 5962, in base al quale viene versato un contributo annuo a favore della regione Sardegna per la sistemazione del personale proveniente da istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

Alla funzione obiettivo n. 8.3 "Trattamenti di pensione" risultano imputati i seguenti capitoli che pagano pensioni di guerra, privilegiate, d'invalidità e per perseguitati politici: 4512, 4522, 6171, 6172, 6173 e 6773.

Infine i due capitoli 4504 e 4508 sono imputati alla funzione obiettivo n. 8.5 "Funzionamento di altri organismi dello Stato", su cui sono imputati i risarcimenti per gli errori giudiziari.

Dall'elaborazione effettuata risultano, secondo la tabella che segue, tre diverse destinazioni: a favore di dipendenti pubblici, di terzi e per assistenza sociale.

	Stanziamenti	Pagato competenza	Pagato residui
Dipendenti pubblici	12.942.040	12.053.455	331.979
A favore di terzi	3.891.319	2.633.848	1.017.747
Assistenza sociale	178.555	43.161	29.020
Totale	**17.011.914**	**14.730.454**	**1.378.746**

Per i trasferimenti in favore dei dipendenti pubblici, risulta che il 53,3% degli stanziamenti sono allocati sul capitolo 4630 "Somme da corrispondere all'impresa Ferrovie dello Stato S.p.A. a copertura del disavanzo del Fondo pensioni"; il 24,2% dello stanziamento risulta sul capitolo 4526 destinato agli enti previdenziali in conseguenza dell'applicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994.

Tra gli stanziamenti "a favore di terzi", il 70,6% è destinato alle pensioni e assegni di guerra (capitolo 6171); il 27,2% è costituito da somme da corrispondere ad enti, fondi e casse previdenziali degli ex combattenti (capitolo 4513).

Per l'assistenza sociale, il 56,1% è destinato alle Fondazioni antiusura (capitolo 4501); solo il 25% risulta pagato su competenza; il 32% dello stanziamento è destinato alla riparazione degli errori giudiziari (capitolo 4508).

2.3.3.2 I destinatari dei trasferimenti al settore poste e telecomunicazioni.

I capitoli considerati nella elaborazione sui trasferimenti al settore Poste e Telecomunicazioni dal Ministero del tesoro corrispondono a quelli imputati alle funzioni obiettivo n. 7.3 "Contributi e rimborsi all'Ente Poste" e n. 7.4 "Contributi e rimborsi per il servizio postale e di telecomunicazione ad enti vari", con l'integrazione dei seguenti quattro capitoli, riferiti ad altre funzioni obiettivo. I capitoli sono i seguenti:

capitolo 4493, imputato alla funzione obiettivo n. 7.6 "Finanziamenti a favore delle gestioni previdenziali e assistenziali e di enti vari", relativo a rimborsi a gestioni previdenziali per la riliquidazione delle indennità di buonuscita ai sensi della legge n. 87 del 1994, esclusivamente per il mandato diretto di pagamento di lire 38.994 milioni intestato all'IPOST;

capitolo 4544, imputato alla funzione obiettivo n. 7.6 "Finanziamenti a favore delle gestioni previdenziali e assistenziali e di enti vari", corrisposto all'INPS per la costituzione della posizione assicurativa del personale proveniente dalle Poste;

capitolo 4646, imputato alla funzione obiettivo n. 3.3 "Tesoreria dello Stato", versato all'Ente Poste Italiane per lo svolgimento del servizio di tesoreria per conto dello Stato;
capitolo 7760, imputato alla funzione obiettivo n. 7.2 "Rimborsi indennizzi e contributi", relativo a contributo sugli interessi su mutui concessi da enti, istituti e aziende di credito a imprese e cittadini italiani che abbiano perduto beni, diritti e interessi in territori già soggetti a sovranità italiana all'estero, limitatamente al mandato di pagamento di lire 205 milioni intestato alla Telecom Italia S.p.A.

Dall'elaborazione effettuata risulta che gli enti beneficiari dei trasferimenti relativi al settore sono l'EPI, l'IPOST, Telecom e l'ex Amministrazione poste e telecomunicazioni.

Per il 1997, gli stanziamenti di competenza sono pari a lire 2.384,7 miliardi, di cui 841 risultano pagati. I pagamenti sui residui sono pari a lire 494 miliardi. Nella distribuzione degli stanziamenti, l'EPI è destinatario di 576 miliardi quali contributi per servizi postali (capitoli 4432, 4645, 4587 e 4646), di 612 miliardi da corrispondere all'INPS per la costituzione della posizione assicurativa per il personale proveniente dell'ex Azienda di Stato (capitoli 4506, 4544, 4647) e di lire 465 miliardi per il potenziamento del servizio postale (capitolo 7799). La Telecom beneficia di 224 miliardi per il potenziamento dei servizi (capitoli 7800 e 7826).

2.3.3.3 I trasferimenti a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.

Nel 1997, gli oneri a carico del Tesoro relativi alle Ferrovie dello Stato hanno fatto segnare - in termini di competenza - un incremento (pari al 5,7% circa) rispetto ai precedente esercizio (24.101 miliardi, a fronte di 22.780 miliardi nel 1996). Anche in termini di cassa, si è registrato un sensibile aumento della spesa (da 18.927 miliardi nel 1996 a 22.262 miliardi nel 1997)[5].

Per effetto della riclassificazione, ai fini della assunzione nel bilancio dello Stato, degli impegni relativi ai mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato, accollati a debito dello Stato stesso, tali mutui sono stati in parte attribuiti come quota capitale al capitolo 9521 dello stato di previsione della spesa del Tesoro e per la quota rimanente eliminati dalla categoria dei trasferimenti dello Stato. Ai sensi dell'articolo 2, comma 12 della richiamata legge n. 662 del 1996, i debiti ricompresi nel Fondo speciale per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato "sono da intendersi a tutti gli effetti debiti dello Stato". Pertanto, al 31 dicembre 1996, il debito in questione è stato trasferito al Tesoro e quindi eliminato dal bilancio della Società unitamente ai corrispondenti crediti nei confronti del Tesoro medesimo. Sul conto del patrimonio vanno a gravare, di conseguenza, le nuove passività finanziarie determinate dall'assunzione del debito in questione a carico dello Stato. Sul predetto capitolo 9521, per il 1997, risultano impegnati 6.534 miliardi e pagati 6.640,3 miliardi.

A tale ultimo riguardo, va rilevato che, sul capitolo 9521 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1997, come rilevato nella competente sede del controllo, risulta una eccedenza di pagamento per lire 1.521.014.349.400.

In proposito, da notizie assunte dall'Amministrazione, risulta che la società FF.SS., nel quadro dell'attività di gestione del debito ex Ferrovie dello Stato, ha chiesto, ai sensi dell'articolo 5 del contratto di mandato gratuito del 1° aprile 1997, l'autorizzazione al rimborso anticipato, senza pagamento di penali, dei prestiti, di seguito elencati, regolati da condizioni onerose, con tassi di interesse legati alla media aritmetica semplice del Rendistato e del Ribor:

[5] In relazione al riscontrato forte squilibrio tra l'incremento degli impegni e quello di cassa, si richiamano le osservazioni formulate nel referto specifico su "I residui del bilancio statale: un preconsuntivo per il 1997", deliberato nell'adunanza del 29 aprile 1998 dalle Sezioni riunite della Corte, per la parte dedicata ai capitoli di bilancio collocati nelle categorie dei trasferimenti agli enti pubblici ed alle imprese, sia in conto corrente che in conto capitale, ove si è rilevata una forte espansione del volume dei residui passivi nel corso del 1997.

Ente mutuante	Importo in mld	Tasso	Scadenza
CREDIOP	500	rendiribor + 0,20% sem.	28.12.2000
Istituto San Paolo di Torino	350	rendiribor + 0,50% p.a.	2.12.2001
Banca di Roma - BNL	700	ribor 3m + 0,185% p.a.	27.12.2000

La competente amministrazione del Tesoro nel valutare la convenienza dell'operazione per l'Erario, ha autorizzato, quale mandataria, la società FF.SS. al rimborso anticipato dei prestiti indicati.

A carico del capitolo 4476 concernente spese per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato al 31 dicembre 1995, su uno stanziamento di 7 miliardi, è stata impegnata tutta la somma e disposti pagamenti per 324,9 milioni. A valere sul capitolo 4670 (destinato alla spesa per interessi compresi nelle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle FF.SS. in applicazione di specifiche disposizioni legislative), che per il 1997 reca uno stanziamento di 3.555 miliardi, gli impegni effettivi ascendono all'intera previsione ed i pagamenti sulla competenza e sui residui sono pari a complessivi 3.622,4 miliardi.

Ha fatto registrare un incremento la posta di parte corrente relativa alle somme da corrispondere all'impresa FF.SS. ai sensi del regolamento CEE 1893 del 1991 - per l'acquisto da parte dello Stato di servizi di trasporto viaggiatori e per la remunerazione della differenza tra gli introiti previsti con i prezzi finali dalla società e quelli realizzati mediante l'applicazione dei prezzi imposti dallo Stato - sul capitolo 4633, passando da 2.802,5 miliardi nel 1996 a 3.526,9 miliardi nel 1997. Tutta la somma relativa a tale ultimo esercizio è peraltro passata a residui.

In attuazione dell'articolo 2, commi da 1 a 16, del provvedimento collegato alla finanziaria 1997, che ha disposto l'affidamento del compito di ristrutturazione delle ferrovie in gestione commissariale governativa alle Ferrovie dello Stato S.p.A., attraverso l'attuazione di un piano unitario, predisposto d'intesa con le regioni e le organizzazioni sindacali ed approvato dal Ministro dei trasporti, è stato poi assegnato alle Ferrovie dello Stato lo stanziamento relativo al capitolo 1653 del bilancio del predetto Ministero relativo al 1997 (spese di esercizio per gestioni di ferrovie e di servizi di navigazione lacuale), insieme con le risorse previste dalla legge 8 giugno 1978, n. 297, attualmente stanziate nel capitolo 7206, sempre appartenente allo stato di previsione dei Trasporti (denominato fondo comune per rinnovo impianti fissi e materiale rotabile delle ferrovie in regime di concessione e di gestione governativa). Sul capitolo 1653 risulta impegnata e pagata in favore delle FF.SS., la somma di 520,7 miliardi, a fronte di uno stanziamento di 570 miliardi. Sul capitolo 7206 sono stati assunti in favore dell'Azienda impegni propri per 41,2 miliardi ed effettuati pagamenti per 24,1 miliardi.

Va poi considerata l'erogazione di 5.099 miliardi, pari all'importo dell'intero stanziamento recato dal capitolo 8023, per la posta relativa all'aumento del capitale sociale della FF.SS. S.p.A., per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie[6].

---

[6] In data 7 marzo 1994, l'Assemblea straordinaria delle Ferrovie dello Stato ha deliberato l'attuazione in forma scindibile dell'aumento del capitale sociale da 42.417,9 miliardi a 58.717,9 miliardi, mediante l'emissione di 16.300 milioni di azioni ordinarie del valore nominale di lire 1.000 cadauna riservate al Ministero del tesoro nel termine di sei anni, da sottoscriversi entro il 31 gennaio di ciascun anno in relazione agli stanziamenti previsti dalle leggi n. 500/92, n. 538/93, n. 725/94, n. 50/95 e n. 662/96. Le sottoscrizioni per il 1995 per il 1996 sono state effettuate, rispettivamente, per 1.485 miliardi di lire e per 2.934 miliardi di lire. L'onere connesso all'apporto dello Stato al capitale sociale delle FF.SS., si é così sostanzialmente raddoppiato. Ai sensi della legge n. 662/96, articolo 2, comma 14, al fine di favorire il processo di razionalizzazione produttiva in corso, gli apporti al capitale della Ferrovie dello Stato S.p.A., previsti dall'articolo 6, comma 2, della legge 23 dicembre 1994, n. 725, come modificati dal decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, e dall'articolo 4, comma 1, della legge 28 dicembre 1995, n. 550, sono rideterminati complessivamente in lire 19,118 miliardi, da

Per la copertura del disavanzo del fondo pensioni, lo Stato, infine, nell'esercizio 1997 ha erogato, a carico del capitolo 4630, 6.900 miliardi, pari all'intero stanziamento[7].

2.3.3.4 I destinatari dei trasferimenti relativi al comparto sanitario.

Con riferimento allo stato di previsione del Ministero del tesoro[8], l'analisi delle risultanze di rendiconto relative al comparto sanitario sono riassunte nella tabella che segue:

(dati in milioni)

	Interventi	Investimenti	Rimb.deb.pubb	Oneri deb.pubb.	Totale
Stanz. Comp.nza	52.988.931	450.970	150.457	250.154	53.840.512
Impegni	51.799.969	403.678	150.457	200.737	52.554.841
Pagato competenza	21.974.126	403.193	150.457	200.737	22.728.513

I destinatari dei trasferimenti dal bilancio dello Stato appartenenti al comparto sanitario sono le regioni, l'Istituto Santo Spirito e Ospedali riuniti di Roma, il Crediop e l'Imi. Al Crediop, sono destinati 150 miliardi a titolo di rimborso prestiti, capitolo 9522 "Quote di capitale comprese nelle rate di ammortamento dei mutui contratti per il parziale finanziamento dei disavanzi di parte corrente del servizio sanitario nazionale". All'Imi, sul capitolo 7855, sono destinati 450 miliardi a titolo di oneri per capitale e interessi a carico dello Stato per l'ammortamento dei mutui contratti con la Bei, con la Cassa DD.PP. e con gli Istituti e aziende di credito, per la realizzazione di opere di edilizia sanitaria.

Le risorse finanziarie destinate alle regioni assorbono la quasi totalità dello stanziamento competenza. Al fondo sanitario nazionale (capitolo 5941) è allocato il 73,4% dello stanziamento di competenza, i cui beneficiari sono, oltre le regioni, università, ospedali e altri centri sanitari. Sul capitolo 5941, a fronte di impegni per l'intero ammontare dello stanziamento, risultano pagamenti pari al 28,5% del medesimo stanziamento. Il dato si inscrive nella complessa manovra di restringimento delle autorizzazioni di cassa adottata dal Governo nel 1997.

2.3.3.5 I beneficiari dei trasferimenti relativi a mutui contratti a carico dello Stato.

Le risorse finanziarie trasferite (relativamente alla spesa finale) a titolo di ammortamento mutui a carico dello Stato, ammontano, in termini di competenza a lire 18.114, 5 miliardi, di cui il 91,1% impegnato. I pagamenti ammontano a 15.440,8 miliardi. Rispetto al dato 1996, nel 1997 si riscontra una flessione del 35,7% in termini di stanziamenti di competenza. Il rapporto percentuale pagamenti su competenza risulta leggermente inferiore nel 1997 (-1,4%) rispetto al 1996. Il raffronto del dato percentuale per i due anni mostra una media dell'85% di pagamenti sulle risorse finanziarie di competenza.

---

erogare per lire 2.400 miliardi nell'anno 1997, per lire 3.264 miliardi nell'anno 1998, per lire 3,104 miliardi nell'anno 1999 e per lire 3.450 miliardi annue nel periodo 2000-2002. Tale programma di investimenti dovrà rispettare quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'articolo 4 della citata legge 28 dicembre 1995, n. 550.

[7] In relazione a tali ultime spese, con la deliberazione della Sezione del Controllo n. 149/93 del 1993, la Corte ha stabilito l'importante principio che la contribuzione statale a ripiano del disavanzo del fondo può essere ritenuta un apporto normalizzatore ai sensi della normativa comunitaria soltanto dietro dimostrazione che le spese per le pensioni, espresse dal passivo del fondo costituiscono un costo per l'impresa FF.SS. complessivamente superiore a quello sopportato dalla concorrenza, sì da giustificare l'accollo all'erario della differenza tra i due costi. Permane, in ogni caso, l'obbligo degli organi statali di provvedere alla verifica puntuale degli oneri cui rapportare le compensazioni, restando in tal modo esclusa la soluzione della forfettizzazione degli oneri stessi.

[8] Ulteriori approfondimenti sono contenuti nel capitolo dedicato al Ministero della sanità.

I beneficiari dei trasferimenti sono le regioni, per il 53,4%, gli enti locali, per il 23,8%, l'Efim per l'8,4%. La restante parte delle risorse è destinato ad altri beneficiari (Crediop, Imi, Ente nazionale cellulosa e carta, Monopoli di Stato, Telecom, Epi, Iri Eni e Isveimer).

2.4 Esposizione dei risultati contabili secondo la Classification of the function of Government (COFOG).

Al fine di rendere possibile una più stretta relazione tra la contabilità pubblica e la contabilità nazionale dei paesi membri della Unione europea, si è stabilito di uniformare la formazione del bilancio consolidato della P.A. alla classificazione funzionale classica, che per la contabilità nazionale è rappresentata dalla *Classification of the function of Government* (COFOG).

Tale classificazione, recentemente sottoposta a revisione a livello internazionale, è mutuata dalla classificazione OCSE ed è espressamente previsto che essa debba essere recepita dal bilancio statale. Infatti, l'articolo 6, comma 3, lett. b, della legge n. 468 del 1978 come sostituito dall'articolo 4 della legge n. 94 del 1997, prevede che "Le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione".

Sulla base della COFOG, si espongono di seguito le risultanze di bilancio che interessano il Ministero del tesoro.

(Importi in milioni di lire)

	Stanz. Comp.	Massa impegn.	Impegni eff.tivi	Massa spen.le	Pagamenti tot.	Res. 31.12..97
1. General public services	573.902.810	592.535.808	521.078.333	617.083.782	527.114.612	11.551.783
3. Ordine pubbl.sicurezza	3.893.826	3.935.123	2.426.161	5.582.925	2.773.981	860.647
4. Economic affairs	35.549.508	35.810.509	36.239.557	39.314.800	31.387.528	8.115.096
6. Edilizia agevolata	2.337.255	2.347.257	2.317.341	2.387.714	2.060.916	277.297
7. Sanità	53.789.187	53.789.189	52.503.318	56.890.661	24.757.374	30.341.823
8. Attività ricreative ecc.	1.401.965	1.401.967	1.401.121	1.405.581	1.400.579	4.128
10 Assistenza sociale	159.649	259.650	159.483	307.360	57.644	249.520
11. Aree depresse	9.712.435	12.731.108	7.517.653	10.833.956	6.811.722	2.217.579
12 Altre spese	537.301	553.375	482.139	632.404	495.501	73.486
TOTALE GENERALE	681.283.938	703.363.987	624.125.106	734.439.182	596.859.858	53.691.359

In termini di stanziamenti di competenza, le risorse finanziarie allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro incidono, sul totale generale relativo alla funzione 7 *Sanità*, nella misura del 95,3%, per la funzione 1 *Servizi pubblici generali* nella misura dell'82,5% e per la funzione 4 *Affari economici* nella misura del 65%. Lo stanziamento più rilevante in termini assoluti è quello relativo ai *Servizi pubblici generali*, che incidono nella misura del 54,2% di tutti gli stanziamenti di competenza del bilancio statale. A tale ultimo riguardo, la classificazione COFOG, che si articola in funzioni fino al terzo livello, mostra che, per la funzione 1.1 *Organi esecutivi e legislativi; politica finanziaria, fiscale ed estera*, lo stanziamento di competenza più cospicuo risulta destinato a far fronte alla funzione 1.1.3

Rapporti internazionali, con 21.556 miliardi; con riferimento alla funzione di secondo livello 1.3 *Servizi generali*, la funzione 1.3.4 *Oneri comuni* presenta stanziamenti per 37.556,4 miliardi.

2.5 Il Fondo ammortamento titoli[9].

La gestione del Fondo ammortamento titoli nel 1997, come evidenzia la tabella che segue espone entrate da dismissioni per lire 34.673,014 miliardi.

Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato				
Provenienza (causale)	Data entrata bilancio	Valore di bilancio	Capitolo	Data trasf conto 522 BI
Privatizzazione IMI	16/02/94	1.372.255.971.522	4055	23/12/94
	17/02/94	220.847.272.458	4055	23/12/94
	07/07/95	913.352.425.000	4055	01/09/95
	15/07/96	493.395.762.449	4055	10/09/96
	Totale	2.999.851.431.429		
Privatizzazione INA	13/07/94	4.080.587.360.000	4055	23/12/94
	14/07/94	221.699.431.046	4055	23/12/94
	05/08/94	23.172.000.000	4055	23/12/94
	11/10/94	2.001.621.958	4055	23/12/94
	15/02/95	2.080.743.000	4055	08/06/95
	31/10/95	1.682.364.679.000	4055	29/12/95
	Totale	6.011.905.835.004		
Privatizzazione ENI	05/12/95	915.635.251.260	4055	
	05/12/95	3.494.580.940.780	4055	
	06/12/95	1.345.547.030.713	4055	
	05/12/95	17.500.000	4055	
	05/12/95	87.500.000	4055	
	Totale	5.755.868.222.753		18/03/96
	dal 5 al 29/11/96	7.286.110.942.898	4055	
	12/12/96	1.157.824.023.607	4055	
	Totale	8.443.934.966.505	4055	03/02/97
	24/12/96	288.802.709.014	4055	21/03/97
	21/03/97	3.075.508.586	4055	21/03/97
	12/05/97	1.785.363.041	4055	06/10/97
	20/05/97	35.266.371.700	4055	06/10/97
	dall' 8 al 15/07/97	12.845.480.274.264	4055	06/10/97
	29/07/97	126.794.935	4055	15/10/97
Priv. San Paolo di Torino	03/06/97	277.407.222.675	4055	06/10/97
Priv. Telecom	04/11/97	15.932.385.130.921	4055	24/11/97
	06/11/97	3.946.811.336.608	4055	24/11/97
Priv. SEAT S.p.a.	25/11/97	1.630.617.962.149	4055	
Priv. San Paolo (saldo)	16/12/97	58.103.447	4055	
Priv. Telecom (*green shoe*)	07/01/98	2.442.605.318.793	4055	
	07/01/98	2.927.342.466	4055	
ENI 2: svincolo importi pignorati	27 e 29/01/98	5.568.430.588	4055	
Totale privatizzazioni		**60.624.478.324.878**		

[9] Il Fondo ammortamento titoli di Stato è stato istituito con legge n. 432/93, poi modificata, dopo numerose integrazioni, con decreto-legge n. 6/96, art. 1, conv. dalla legge n. 110/96. Con decreto-legge n. 598/96, poi decaduto, è stata conferita al Fondo la facoltà di acquisire partecipazioni azionarie possedute da società delle quali il Tesoro fosse unico azionista, ai fini della loro dismissione, anche assumendo, a fronte del valore delle partecipazioni trasferite, passività delle società stesse di pari importo. La disciplina è stata confermata dall'articolo 2 della legge n. 662/96.

Il totale delle quote affluite sul Fondo nel 1997 per dismissioni è pari a lire 34.673 miliardi, con un incremento del 275,8% sull'importo affluito al Fondo nel 1996, in cui il totale dismissioni era stato pari a lire 9.226,1 miliardi (importo pari a un incremento del 10,4% sul corrispondente dato del 1995)

Gli impieghi delle risorse affluite sul Fondo sono esposte dalla tabella che segue.

Utilizzo Fondo per la riduzione del debito	
Costo 4° acquisto 3.11.97	6.814.171.541.171
Costo 5° acquisto 16.12.97	2.908.594.989.200
Rimborso BTP 1.12.97	14.913.300.000.000
Totale	24.636.066.530.371
Utilizzo Fondo per pagamento azioni Stet	
2° pagamento azioni Stet 12.3.97	6.300.000.000.000
3° pagamento azioni Stet	2.200.000.000.000
4° pagamento azioni Stet 17.12.97	5.000.000.000.000
Totale	13.500.000.000.000
Totale utilizzi anno 1997	**38.136.066.530.371**

Dal prospetto che precede risultano rimborsi per 14.913,3 miliardi; riacquisti per 9.722,7 miliardi (con conseguenti effetti di limitazione al ricorso al mercato e di ridurre i tassi dei titoli) e 13.500 miliardi per l'acquisto di azioni Stet.

2.6 Risultanze della gestione di tesoreria.

Secondo le risultanze esposte nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1998 e situazione di cassa al 31 dicembre 1997, presentata dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il 6 marzo 1998, la gestione di tesoreria espone, per il 1997, un disavanzo di lire 74.192 miliardi, a fronte di un saldo positivo di 754 miliardi registrati nel 1996.

Il peggioramento è da imputarsi agli effetti della manovra di controllo della cassa[10] realizzata in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 214, della legge n. 662 del 1996, che hanno comportato un maggior utilizzo delle giacenze dei conti di tesoreria.

Le risultanze di Tesoreria sono esposte nella tabella che segue.

	Pag.ti 1996	Saldi	Incassi	Pag.ti 1997	Saldi	Incassi	Stime 98	Saldi
Cassa DD.PP	32.313	4.458	38.313	29.806	8.507	38.820	25.328	13.492
INPS	82.032	-17.708	64.863	83.922	-19.059	74.450	86.800	-12.350
Regioni	121.591	-867	90.288	125.150	-34.862	144.573	146.523	-1.950
Interessi BOT	31.091	8.069	27.258	18.669	8.589	16.900	13.700	3.200
Altre partite	-	6.802	-	-	-37.367	-	-	3.158
TOTALE	-	754	-	-	-74.192	-	-	5.550

La Cassa depositi e prestiti espone un avanzo di 8.509 miliardi a fronte di un avanzo di 4.458 miliardi nel 1996. Il disavanzo di gestione, ossia l'impatto sulla tesoreria al netto degli apporti di bilancio dello Stato e delle altre operazioni sia attive che passive con enti del settore statale e con le regioni, passa da 14.183 miliardi a 11.187 miliardi. Tra le poste migliorative, si segnala, dal lato degli incassi, che gli "interessi da altri" sono stati superiori di 2.000 miliardi rispetto al 1996; dal lato dei pagamenti, va segnalato che le altre partite finanziarie sono passate

[10] Cfr. Corte dei conti, Referto specifico sui residui 1997.

da 3.166 miliardi nel 1996 ai 500 miliardi del 1997 e che la voce partecipazioni e conferimenti agli ICS è stata pari a 35 miliardi a fronte dei 1.003 miliardi del 1996, relativi questi ultimi, quasi interamente all'erogazione a favore del Banco di Napoli.

Le operazioni INPS nel settore previdenziale hanno determinato un impatto negativo per 19.059 miliardi contro un saldo, anch'esso negativo, di 17.708 miliardi nel 1996. Per la gestione pensionistica dell'INPS, l'onere complessivo per il settore statale è passato da 75.264 miliardi a 85.001 miliardi.

Le operazioni delle regioni hanno determinato un saldo negativo per 34.867 miliardi, contro gli 867 miliardi del 1996. Il peggioramento deriva dalla diminuzione delle entrate, - 25% rispetto al 1996. Gli introiti correnti per il finanziamento del fondo sanitario nazionale si sono ridotti di oltre 28.800 miliardi; gli introiti per altri trasferimenti correnti dal bilancio dello Stato sono passati dagli 11.975 miliardi del 1996 ai 7.726 miliardi del 1997.

Gli interessi sui BOT hanno fatto registrate un saldo positivo di 8.589 miliardi, dovuto a pagamenti per 18.669 miliardi, contro l'imputazione di 27.258 miliardi. Nel 1996, si era avuto un saldo positivo di 8.070 miliardi, per pagamenti per 31.091 miliardi e imputazioni per 39.160 miliardi. La diminuzione dei pagamenti per 12.422 miliardi e delle imputazioni per 11.902 miliardi è dovuta alla diminuzione degli sconti rispetto al valore del rimborso e al minore volume dei titoli emessi nel corso dell'anno 1997. Al riguardo, va segnalato che, nel 1997, l'importo dei BOT emessi è stato inferiore all'importo in scadenza per 82.310 miliardi, mentre nel 1996, si sono registrate emissioni nette negative per 26.453 miliardi.

Il complesso delle altre operazioni di tesoreria ha fatto registrare un saldo negativo di 37.367 miliardi a fronte di un saldo positivo di 6.802 miliardi nel 1996. L'incremento delle erogazioni per 43.983 miliardi, relativo sia ai trasferimenti correnti che in conto capitale, è dovuto a minori erogazioni da parte del bilancio dello Stato, per effetto dell'applicazione della legge n. 662 del 1996. I trasferimenti correnti alle imprese comprendono le erogazioni alle Ferrovie dello Stato, pari a 1.973 miliardi nel 1996 e a 1.947 miliardi nel 1997. Per quanto concerne gli incassi, che hanno fatto registrare un aumento di oltre 4.800 miliardi, va segnalato che la voce "trasferimenti correnti da altri" si è incrementata di oltre 7.000 miliardi. Tale miglioramento è da attribuirsi, in massima parte, a maggiori trasferimenti da parte dell'Unione europea.

Per quanto concerne il 1998, le stime formulate, per il settore pubblico, prevedono un saldo positivo complessivamente pari a 5.550 miliardi, nel quadro di un fabbisogno complessivo del settore statale di 52.700 miliardi.

3. Profili organizzativi.

3.1 L'unificazione tra il Ministero del tesoro e il ministero del bilancio e della programmazione economica.

Il progetto di unificazione dei due Ministeri - che, peraltro, si pone in sintonia con il programma generale di riforma dei ministeri contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59 - nasce dall'esigenza di potenziamento e di razionalizzazione degli strumenti operativi di programmazione, coordinamento e controllo a supporto dell'azione di Governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio.

In proposito, va sottolineata la stretta connessione fra cambiamento amministrativo delle strutture ministeriali e la riforma del bilancio.

La riforma del bilancio, in cui l'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio va necessariamente inscritta, costituisce il completamento della più ampia riforma delle pubbliche amministrazioni avviata con la legge delega n. 421 della 1992 e con il conseguente decreto legislativo n. 29 del 1993 per recuperare trasparenza ed efficienza nella allocazione e gestione

delle risorse finanziarie pubbliche, anche attraverso il rafforzamento dei sistemi di controllo interni ed esterni (legge n. 20 del 1994).

L'unificazione tra il Ministero del tesoro e il Ministero del bilancio e della programmazione economica[11] ripercorre scelte organizzatorie già effettuate dalla maggior parte dei paesi, non solo europei, in cui esiste di massima un solo apparato politico-amministrativo che riassume in sé tutte le attribuzioni governative in materia di finanza pubblica[12].

3.1.1 Criteri e obiettivi legislativi dell'unificazione.

La norma di delega (art. 7 della legge n. 94 del 1997) individua gli obiettivi dell'unificazione nella razionalizzazione delle strutture amministrative e nel potenziamento degli strumenti operativi a supporto dell'azione del Governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio (art. 7, c. 1).

Per il conseguimento di questi obiettivi è stata prevista l'emanazione di decreti legislativi, per la cui formulazione il Governo deve attenersi, innanzitutto, ai principi che si desumono dalla legge 8 agosto 1990, n. 241 e dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (art. 7, c. 2, legge n. 94 del 1997).

Sono stati fissati, inoltre, specifici criteri direttivi (art. 7, c. 2):

- - eventuale trasferimento ad altre amministrazioni delle competenze non strettamente connesse ai fini istituzionali, in coerenza con il processo di razionalizzazione nella distribuzione delle competenze fra le varie amministrazioni pubbliche e di eventuale devoluzione di funzioni in sede locale;
- - eliminazione di ogni forma di duplicazione e sovrapposizione organizzativa e funzionale sia fra le strutture dei ministeri oggetto dell'unificazione, sia fra queste ed altre amministrazioni;
- - organizzazione della struttura ministeriale attraverso la previsione di settori generali ed omogenei di attività, da individuare anche in forma dipartimentale, e, nel loro ambito, di uffici di livello dirigenziale generale, ove necessario anche periferici, articolati in altre unità organizzative interne, secondo le rispettive attribuzioni;
- - rafforzamento delle strutture di studio e ricerca economica e finanziaria, nonché di analisi della fattibilità economico-finanziaria delle innovazioni normative riguardanti i vari settori dell'intervento pubblico.

---

[11] Il Ministero del tesoro ha una tradizione antica e consolidata e può dirsi costituito sin dal nascere stesso dello Stato unitario. Inizialmente esso si presentava come unica amministrazione con il Ministero delle finanze; di quest'ultimo portava anzi il nome. L'originario Ministero delle finanze, con competenza generale in materia di entrate e di spese dello Stato, fu poi suddiviso nei due ministeri delle Finanze e del Tesoro, con competenze riferite, rispettivamente, all'entrata e alla spesa. In particolare, il Ministero del tesoro fu da ultimo ricostituito con decreto luogotenenziale 22 giugno 1944, n. 154; con altro decreto luogotenenziale (n. 202 del 5 settembre 1994) fu disposta la ripartizione delle attribuzioni e del personale dell'ex Ministero delle finanze fra tale Ministero e quello del tesoro. Il Ministero del bilancio è stato invece istituito nel 1947, con finalità di coordinamento della politica economica e finanziaria del Governo. Nel 1967, assunse la denominazione di Ministero del bilancio e della programmazione economica, avendo acquisito fra le sua competenze quella della programmazione economica generale, insieme con i compiti di definizione e controllo della politica economica e di bilancio.

[12] Questa espressione va intesa nel suo significato più ampio, riferito all'insieme delle politiche di entrata e di spesa. Fra i paesi della Comunità europea vanno citati: il ministero delle finanze della Germania federale, che si occupa sia degli affari fiscali sia del bilancio federale e dei problemi monetari; il Cancelliere dello Scacchiere del Regno Unito, che coordina cinque segretariati di nomina politica (*Economic Secretary, Financial Secretary, Chief Secretary, Exchequerer Secretary, Parlamentary Secretary*) con competenza in materia di politica monetaria e di finanza internazionale, di sorveglianza sulle imposte, di privatizzazioni e concorrenza, di controllo sulla spesa pubblica, di supervisione delle dogane, di bilancio comunitario, di questioni contabili e di collegamento con i gruppi parlamentari); il Ministero dell'economia e delle finanze francese, che si articola in due ministri delegati, rispettivamente, alle Finanze e al Commercio estero ed al Bilancio.

Altri aspetti rilevanti dell'unificazione attengono al riordino di strutture già di specifica pertinenza del Ministero del bilancio e della programmazione economica. In particolare, la delega stabilisce che si debba procedere alla ridefinizione delle attribuzioni del Comitato interministeriale della programmazione economica (CIPE), con eliminazione dei compiti di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa ed attribuzione degli stessi alle competenti amministrazioni, nonché all'eventuale unificazione o soppressione degli organi della programmazione economica (art. 7, c. 2, lett. e).

Sono previsti anche il riordino e l'eventuale unificazione del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e del Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici, nonché la riorganizzazione della Cabina di Regia, con potenziamento delle relative strutture tecniche ed amministrative. Quest'ultimo organismo dovrà essere concepito come strumento di coordinamento, promozione di iniziative e supporto alle amministrazioni centrali dello Stato, a quelle regionali e agli altri enti attuatori in materia di utilizzazione dei fondi comunitari (art. 7, c. 2, lett. f e g).

La delega dispone anche la fusione dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) e dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO) in un unico Istituto, denominato Istituto di studi e analisi economica (ISAE), dotato di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile (art. 7, c. 6).

E' previsto, infine, che sia individuata, tra le altre, una struttura dipartimentale per le aree depresse (art. 7, c. 2, lett. g).

L'articolo 7, comma 3, della legge n. 94 demanda, poi, alla potestà regolamentare del Governo l'organizzazione interna del nuovo Ministero, nel rispetto dei principi di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993 e di ulteriori criteri indicati dalla legge stessa:

a) determinazione dei compiti delle ripartizioni amministrative secondo criteri di omogeneità, complementarità e organicità, anche mediante l'accorpamento di uffici esistenti;

b) organizzazione basata su criteri di flessibilità, per corrispondere al mutamento delle esigenze, così da essere in grado di svolgere compiti anche non permanenti e di raggiungere specifici obiettivi;

c) diminuzione dei costi amministrativi e riduzione della spesa, attraverso la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, l'accorpamento e la razionalizzazione di una serie di organi interni (comitati, commissioni, nuclei, organi collegiali).

3.1.2 Provvedimenti di attuazione della delega legislativa.

L'attuazione della delega si è articolata nell'emanazione di due decreti legislativi e di due regolamenti di organizzazione.

Un primo decreto legislativo (n. 414 del 1997) ha disciplinato in modo autonomo le attività informatiche del nuovo Ministero. Le ragioni dell'anticipo della disciplina del settore informatico rispetto a quella generale dell'unificazione risiedono in fattori contingenti legati alla scadenza dei contratti in essere per la gestione del sistema informatico dei dati di bilancio ed alla conseguente necessità di apprestare tempestivamente una disciplina che consentisse non solo la continuità delle prestazioni in un settore cruciale delle attività del Ministero, ma anche la prefigurazione di strumenti per l'effettiva creazione di un sistema informativo integrato per il nuovo Ministero unificato.

Con un secondo decreto legislativo, a carattere generale (del 5 dicembre 1997, n. 430), è stata dettata la disciplina dell'unificazione e sono state riordinate le competenze del CIPE.

Il primo regolamento generale di organizzazione, emanato con d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38[13] istituisce i dipartimenti del nuovo ministero unificato e ne individua le competenze; il regolamento contiene anche le principali disposizioni sull'organizzazione e sul personale.

Con un secondo regolamento di organizzazione, emanato con 28 aprile 1998, n. 154, viene definita l'articolazione interna dei dipartimenti in uffici dirigenziali generali. L'ulteriore articolazione di questi ultimi in uffici dirigenziali sarà disposta con decreti ministeriali ai sensi del comma 4-*bis* dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotto dall'articolo 13 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (art. 2, c. 2, d.lgs. n. 430 del 1997).

3.1.3 La riorganizzazione del Ministero.

La normativa delegata provvede alla definizione e classificazione dei principali settori di competenza del nuovo Ministero attribuendoli, secondo criteri di specializzazione professionale e di più marcata responsabilizzazione delle strutture ministeriali, a quattro macrostrutture centrali a carattere dipartimentale (art. 3, c. 2, d.lgs. n. 430 del 1997).

L'assetto dipartimentale va messo in relazione con la disposizione del decreto legislativo di unificazione che individua le missioni fondamentali del Ministero e fissa i criteri per il collegamento dell'esercizio di tali funzioni con le più generali attribuzioni del Governo in materia di politica economica e finanziaria e con le funzioni di coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 3, c. 1, d.lgs. n. 430 del 1997).

Il Ministero ha competenza in materia di:

- politica economica, finanziaria e di bilancio, da esercitarsi in funzione anche del rispetto dei vincoli di convergenza derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;
- programmazione degli investimenti pubblici e degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale;
- politiche di coesione, compresi gli interventi diretti al perseguimento degli obiettivi fissati in sede comunitaria ed all'utilizzo dei relativi fondi strutturali.
- coordinamento della spesa pubblica e della verifica dei relativi andamenti, svolgendo i controlli previsti dalla legge;
- esercizio delle funzioni e dei poteri attribuiti dalla legge in materia di gestione e dismissione delle partecipazioni azionarie dello Stato e di esercizio dei diritti dell'azionista. Tali funzioni devono essere svolte nel rispetto delle deliberazioni del Governo e del potere di direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché delle competenze istituzionali e delle specifiche attribuzioni previste dal vigente ordinamento per il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e per gli altri Ministeri di settore.

Nello svolgimento delle sue funzioni, il Ministero del tesoro assicura al Governo, ai fini anche dell'esercizio da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento, il necessario supporto tecnico, conoscitivo ed operativo per l'elaborazione delle politiche pubbliche generali e di settore, per i profili che attengono alla

---

[13] Va, al riguardo evidenziato che il d.lgs. n. 430/97, prevede all'art. 2, c. 2, che l'organizzazione del Ministero è disciplinata ai sensi dell'art. 13 della legge n. 59/97, che ha modificato l'art. 17 della l. n. 400/88 e cioè con regolamento di delegificazione (art. 17, c. 2, l. n. 400); l'art. 7 della l. n. 94/97 prevede, invece, un regolamento di esecuzione (art. 17, c. 1, l. n. 400). Nonostante tale antinomia, il Consiglio di Stato nel parere 190/97 del 19 gennaio 1998, ha ritenuto la legittimità del d.P.R. n. 38 del 1998 in quanto l'attribuzione di potestà regolamentare ai sensi della legge n. 94 (art. 17, c.1, l. n. 400/88) non impedisce la concorrente disciplina generale sulla disciplina delle fonti introdotta, pochi giorni prima della legge n. 94 del 1997, dalla legge n. 59/97, consentendo dunque, nel caso di specie, l'esercizio concorrente di entrambe le potestà regolamentari, quella di esecuzione e quella di delegificazione. Sul punto, vedi anche Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94, intervento del Ministro della funzione pubblica F. Bassanini, lunedì 17 novembre 1997, resoconti delle sedute, p. 30-36.

loro attuazione mediante interventi e manovre di finanza pubblica. in modo da assicurarne la coerenza con gli obiettivi generali fissati dal Governo.

I quattro dipartimenti, in cui il Ministero è stato riorganizzato, individuano altrettanti settori generali ed omogenei delle competenze ministeriali: Dipartimento del tesoro, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro.

Il modello di organizzazione dipartimentale rappresenta una formula organizzativa che intende riunire in un unico contesto tutti i "processi" attinenti all'esercizio di funzioni omogenee, in modo da consentirne una visione unitaria, sia nelle fasi di elaborazione degli obiettivi che di attuazione e della verifica dei risultati, nell'ambito di responsabilità operative tra loro strettamente collegate e coordinate.

3.1.4 Il Dipartimento del tesoro.

Il Dipartimento del tesoro ha il compito principale di supporto tecnico alle scelte economiche ed è incentrato sul nucleo storico delle competenze dell'attuale Direzione generale del tesoro. In esso viene concentrata la produzione dei più significativi documenti a carattere programmatorio, prima ripartita fra diverse strutture (art. 3, c. 2, lett. a, d.lgs. n. 430 del 1997; art. 2 d.P.R. n. 38 del 1998; art. 1 d.P.R. n. 154 del 1998).

Il Dipartimento del tesoro ha competenza nel settore della politica economica e finanziaria, con particolare riguardo all'analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni e internazionali, alla vigilanza sui mercati e sul sistema creditizio, all'elaborazione delle linee di programmazione economica e finanziaria ed alle operazioni di copertura del fabbisogno finanziario e di gestione del debito pubblico.

Con la riforma viene confermata la nuova linea intrapresa dalla Direzione generale negli ultimi anni quale centro di analisi e di elaborazione della politica economica. Non a caso uno dei compiti più rilevanti riguarda il trasferimento, alla Direzione generale, delle competenze in materia di predisposizione di Documento di programmazione economica e finanziaria. La dislocazione di tale attribuzione ad un unico centro di responsabilità, peraltro, non esclude, anzi implica, un attivo coinvolgimento anche di tutte le professionalità disponibili presso il Ministero.

Presso il dipartimento, opera il Consiglio tecnico-scientifico degli esperti (risultante dall'unificazione del Comitato tecnico-scientifico, già operante presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, con il Consiglio degli esperti esistente presso la Direzione generale del tesoro), con il compito di svolgere le attività di elaborazione, di analisi e di studio (art. 4, c. 1, d.lgs. n. 430 del 1997). Il Consiglio è articolato in due distinti collegi: uno per la trattazione di problemi a carattere tecnico-scientifico, denominato collegio tecnico-scientifico, ed uno, denominato collegio degli esperti, per le analisi e le previsioni in materia di politica economica e finanziaria, con particolare riguardo all'analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni e internazionali, all'elaborazione delle linee di programmazione economica e finanziaria e alle operazioni di copertura del fabbisogno finanziario e di gestione del debito pubblico (art. 5 d.P.R. n. 154 del 1998).

3.1.5 Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Nella logica della riorganizzazione, si è inteso realizzare un forte raccordo tra gestione di competenza e gestione per cassa del bilancio dello Stato, nonché fra queste e la gestione di tesoreria, in modo da assicurare unitarietà allo svolgimento del ciclo del bilancio (art. 3, c. 2, lett. b, d.lgs. n. 430 del 1997; art. 3 d.P.R. n. 38 del 1998; art. 2 d.P.R. n. 154 del 1998).

La nuova struttura del bilancio dello Stato, attraverso le nuove unità elementari di bilancio (unità previsionale di base), collegate a specifici centri di responsabilità amministrativa, comporta una valorizzazione della funzione propulsiva, di progettazione e di controllo della Ragioneria generale dello Stato, in direzione di un rafforzamento degli strumenti e delle sedi di verifica dei risultati conseguiti con l'attuazione della decisione di bilancio in termini finanziari.

A tale impostazione si informa la nuova organizzazione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che, nel nuovo assetto, ha competenza piena nella formazione e gestione del bilancio dello Stato, ivi compresi gli adempimenti di tesoreria. Il Dipartimento provvede, in generale, a tutte le esigenze che attengono alla formulazione e all'attuazione delle politiche di bilancio.

Con le nuove attribuzioni previste per la Ragioneria, si riconduce *ad unicum* la gestione del processo di bilancio, attraverso il trasferimento della tesoreria (di cui va auspicato un progressivo rientro in bilancio) dalla Direzione generale del tesoro alla Ragioneria generale dello Stato. Con tale impostazione, attraverso un più efficiente, consapevole e trasparente impiego delle risorse informatiche, sarà possibile una maggiore coerenza tra i momenti dell'impostazione del bilancio e quello della ricostruzione, a consuntivo, delle risultanze della spesa. Viene così, ricondotta ad un unico centro di responsabilità l'impostazione amministrativo - contabile (elaborazione di stime, preparazione del quadro di ricostruzione) del bilancio dello Stato, pur rimanendo, opportunamente, affidata la gestione dei conti di tesoreria alla Banca d'Italia (art. 6 d.lgs. n. 430 del 1997).

Non può peraltro non osservarsi che la previsione contenuta nell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 430 del 1997, potrebbe risultare poco coerente con il disegno di riforma di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993, in tema di controlli interni di gestione. La disciplina dei controlli interni impostata da tale dal decreto legislativo n. 29 (art. 20) tende infatti a responsabilizzare le singole amministrazioni tenute a dotarsi di appositi Servizi di controllo interno. Tale disciplina è stata integrata con la norma di delega recata dall'articolo 11, comma 1, lettera c), della legge n. 59 del 1997, che affida al Governo il compito di dettare norme delegate volte a "riordinate e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche". In base poi all'articolo 17 della stessa legge, la rete dei controlli interni fa capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri. In tale contesto, la norma citata contenuta nel decreto n. 430 del 1997, non dovrà essere interpretata quale ritorno ad un sistema accentrato del controllo di gestione non in linea con la nuova disciplina dei controlli interni, che ha segnato l'abbandono del sistema previsto dalla riforma De Stefani fondata sulla divaricazione tra controllo della gestione finanziaria e gestione delle attività amministrative, in considerazione del necessario recupero della reponsabilizzazione dei soggetti politici e dei dirigenti pubblici titolari della gestione finanziaria.

E' da segnalare l'istituzione, nell'ambito del dipartimento, del nuovo Ispettorato generale della spesa sociale (art. 2, c. 1, lett. i, d.P.R. n. 154 del 1998), che provvede al monitoraggio e all'analisi degli andamenti generali e delle dinamiche della spesa sociale, ai fini della valutazione del relativo impatto sulle politiche finanziarie e di bilancio.

Viene anche istituito, presso il dipartimento, il Centro nazionale di contabilità pubblica (art. 2, c. 2. d.P.R. n. 154 del 1997). Il Centro ha compiti di analisi e studio delle problematiche generali relative alla disciplina contabile pubblica e cura, fra l'altro, l'elaborazione di raccolte coordinate delle disposizioni in materia di contabilità pubblica, la tenuta di una banca dati normativa sulla stessa materia, la redazione di istruzioni generali, di manuali di servizio e di proposte di modifica alle norme vigenti, da sottoporre al Ministro.

3.1.6 Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione[14].

Il riordino delle funzioni dell'ex Ministero del bilancio e della programmazione economica è stato essenzialmente diretto alla concentrazione dell'azione sul versante dell'intervento dello Stato nella politica degli investimenti (art. 3, c. 2, lett. c, d.lgs. n. 430 del 1997; art. 4 d.P.R. n. 38 del 1998; art. 3 d.P.R. n. 154 del 1998).

Il Dipartimento è stato pertanto pensato come struttura specializzata in materia di interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e di programmazione economica e finanziaria degli interventi stessi, con particolare riguardo alle aree depresse, sulla base di linee programmatiche generali deliberate dal CIPE. Esso definisce, d'intesa con le varie amministrazioni competenti, gli obiettivi e le politiche settoriali degli investimenti pubblici e provvede al coordinamento degli interventi delle amministrazioni pubbliche e alla vigilanza sul complesso dell'azione pubblica nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale. Provvede inoltre, secondo le direttive generali del CIPE, alle iniziative e agli adempimenti in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari.

Alle dirette dipendenze del Capo del dipartimento, opera il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, risultante dalla fusione dei due precedenti nuclei esistenti presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica (art. 7 d.P.R. n. 38 del 1998).

Sulla base dell'attività svolta dal Nucleo (che viene trasmessa dal Capo dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione), il Ministro trasmette annualmente al Parlamento una relazione riguardante l'attività della pubblica amministrazione in materia di investimenti pubblici per lo sviluppo economico territoriale e settoriale (art. 7, c. 2, d.P.R. n. 38 del 1997).

3.1.7 Il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro.

Nella riorganizzazione del Ministero il Dipartimento per l'amministrazione generale, il personale e i servizi del tesoro costituisce la struttura di riferimento per le politiche del personale, gli affari generali e la gestione e il coordinamento dei servizi del tesoro (art. 3, c. 2, lett. d, d.lgs. n. 430 del 1997; art. 5 d.P.R. n. 38 del 1998; art. 4 d.P.R. n. 154 del 1998).

Nella logica della riforma, il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro attende al compito strategico di dettare le linee generali sulla gestione del personale; nell'attuazione operativa della riforma, i singoli Dipartimenti non potranno non avere particolare incidenza nel concorrere a determinare le diverse specializzazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle diverse attività istituzionali.

Nell'ambito del Dipartimento opera il Provveditorato generale dello Stato, riorganizzato secondo un modello che ne avvicina le funzioni ad una "agenzia" con competenze in materia di iniziative necessarie ad assicurare la gestione economica, efficiente e coordinata degli acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche, di consulenza per l'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni dello Stato, di esecuzione, su richiesta delle amministrazioni dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche, di specifici programmi di approvvigionamento di beni e servizi, anche comuni a più amministrazioni. Il Provveditorato procede inoltre ad elaborare parametri e *standard* in materia di acquisizione e di gestione economica delle risorse strumentali da parte delle amministrazioni dello Stato, anche ai fini di pareri di congruità dei prezzi, nonché ad effettuare, su richiesta dei dirigenti che debbono procedere al pagamento di forniture e servizi, a controlli di qualità.

[14] Cfr. in proposito il capitolo dedicato al Ministero del bilancio e della programmazione economica.

3.1.8 La Cabina di regia nazionale.

Le funzioni della Cabina di regia sono riordinate secondo il criterio direttivo di creare una struttura di riferimento nazionale per il coordinamento e la promozione in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari (art. 5 d.lgs. n. 430 del 1997; art. 6 d.P.R. n. 38 del 1998). Nel contesto organizzativo del nuovo ministero unificato, con l'auspicabile rafforzamento dell'operatività del nuovo Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (che eredita gran parte delle competenze dell'ex Ministero del bilancio), il ruolo effettivo della Cabina di regia nazionale andrà verificato in concreto, anche per evitare possibili sovrapposizioni e interferenze operative.

La composizione della Cabina di regia nazionale è stata modificata dal nuovo ordinamento. Essa è composta da un presidente, dal capo del dipartimento e dal dirigente generale competenti in materia di politiche di sviluppo e di coesione, da due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, fra cui il capo del dipartimento per gli affari economici, dal Ragioniere generale dello Stato, da un rappresentante del ministero degli affari esteri e da un esperto di alta qualificazione nelle materie di competenza della Cabina di regia nazionale, designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. La nomina dei componenti ha luogo con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro, di concerto con il Ministro per gli affari regionali. La predetta composizione è integrata, per la trattazione delle questioni relative a specifici fondi strutturali, con altri componenti in rappresentanza delle amministrazioni di settore competenti, designati dai rispettivi Ministri.

La Cabina di regia nazionale, secondo i compiti che risultano dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 430 del 1997:

a) promuove e coordina la cooperazione fra le amministrazioni e i competenti organismi comunitari, curando i rapporti con gli organismi stessi; a questo scopo, nell'ambito della Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea, è istituita un'unità operativa della Cabina di regia nazionale con il compito di curare gli adempimenti connessi con l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari;

b) effettua, anche sulla base dei dati acquisibili nell'ambito dei sistemi informativi del ministero, il monitoraggio permanente dello stato di realizzazione dei singoli programmi e fornisce informazioni al Parlamento e alle regioni sull'attuazione dei programmi, con l'individuazione dei motivi degli eventuali ritardi e l'indicazione delle soluzioni ritenute idonee ad eliminarne le cause;

c) elabora e propone al Ministro iniziative normative e misure operative per favorire la più rapida utilizzazione delle risorse e la migliore qualità dei programmi;

e) studia gli effetti dell'impiego dei fondi strutturali comunitari e propone, sulla base dei risultati accertati, le linee di programmazione più efficaci.

3.1.9 Gli organi collegiali.

Nella logica del rafforzamento delle strutture di studio e ricerca economica, finanziaria e contabile al servizio del Ministero, interpretando in modo puntuale il criterio direttivo della delega (art. 7, c. 2, lett. d), - anche attraverso la fusione di istituti esistenti, la soppressione di altri e l'attribuzione di nuovi compiti ad organismi esistenti - sono stati individuati organi collegiali, di studio e di ricerca, quali punti di riferimento per l'attività dei dipartimenti, in modo da tenere costantemente elevata la qualità dell'elaborazione teorico-pratica necessaria al migliore svolgimento dei compiti istituzionali.

Tra gli organi collegiali (art. 4, c. 1. d.lgs. n. 430 del 1997), vanno citati la Commissione tecnica per la spesa pubblica, il Centro nazionale di contabilità pubblica e il Consiglio tecnico-

scientifico degli esperti. Il riordino di questo settore ha portato alla soppressione del Consiglio dei ragionieri, all'unificazione del Comitato tecnico-scientifico, già operante presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, con il Consiglio degli esperti esistente presso la Direzione generale del tesoro, alla soppressione dell'ISCO e dell'ISPE (disposta direttamente nella legge di delega, art. 7, c. 6) e alla loro fusione nel nuovo Istituto di studi e analisi economica (ISAE) e all'unificazione del Nucleo di valutazione e del Nucleo ispettivo (art. 7, c. 2, lett. f) legge n. 94 del 1997e art. 3, c. 5, d.lgs. n. 430 del 1997), già esistenti presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, in un unico organismo.

In relazione all'esigenza, insita negli obiettivi dell'unificazione, di valorizzare i processi di monitoraggio e di verifica degli andamenti della spesa pubblica e le tecniche di valutazione dei costi dei provvedimenti legislativi, ai fini della maggiore governabilità delle dinamiche della finanza pubblica, la Commissione tecnica per la spesa pubblica (operante alle dirette dipendenze del Ministro, art. 6, c. 2, d.P.R. n. 154 del 1998), oltre a svolgere i compiti già previsti (art. 32, comma 1, della legge 30 marzo 1981, n. 119), assume con la riforma un più puntuale ruolo nell'elaborazione e nella definizione delle metodologie per la programmazione dell'attività finanziaria e il monitoraggio dell'attuazione delle manovre di bilancio, nonché per la valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti e delle iniziative legislative (art. 4, c. 2, d.lgs. n. 430 del 1997).

Altro organismo destinato a rivestire un ruolo crescente nel quadro delle attività di elaborazione e di ricerca tecnico-scientifica a supporto del nuovo ministero unificato è l'Istituto di studi e analisi economica (ISAE), risultante dalla fusione di ISCO (Istituto di studi sulla congiuntura) e ISPE (Istituto di studi sulla programmazione economica). L'organizzazione dell'ISAE è stabilita da un apposito regolamento (in corso di emanazione). L'istituto è chiamato a svolgere attività di previsione e di analisi di breve, medio e lungo periodo e di studio di macro e microeconomia della finanza pubblica e di politiche di sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale, effettuando, in particolare, ricerche relative alla congiuntura economica ed alle dinamiche tendenziali e programmatiche di medio e lungo periodo dell'economia, nel contesto nazionale e internazionale, con il fine precipuo dell'utilità per le decisioni di politica economica e sociale del Governo, del Parlamento e delle pubbliche amministrazioni.

Nell'ambito delle sue competenze, l'ISAE svolge, su richiesta, attività di supporto e consulenza tecnico-scientifica alle funzioni del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, anche ai fini dell'attività del Comitato interministeriale della programmazione economica e della Cabina di regia nazionale, ferma restando la responsabilità istituzionale delle strutture ministeriali. Può inoltre svolgere gli incarichi che, mediante convenzione, gli vengono conferiti da pubbliche amministrazioni, da enti e da organizzazioni pubbliche, private o internazionali. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, anche per conto del Governo, può avvalersi di esperti dell'Istituto per la partecipazione e la rappresentanza in organismi nazionali e internazionali (art. 7, c. 6, legge n. 94 del 1997).

3.1.10 Conferenze di coordinamento e di indirizzo.

Le conferenze di coordinamento e di indirizzo (art. 8 d.P.R. n. 38 del 1998) costituiscono le sedi per il coordinamento generale dell'attività del Ministero e per il raccordo operativo fra i Dipartimenti e gli uffici, nonché per l'elaborazione delle strategie e delle linee generali di azione del ministero, specie in materia di politiche del personale, di informatica e di coordinamento degli uffici locali.

Apposite sessioni della Conferenza sono dedicate al coordinamento degli uffici locali e delle attività informatiche. Alle riunioni possono essere invitati a partecipare i dirigenti generali, esperti dell'ISAE e, per quanto riguarda le sessioni dedicate al coordinamento degli uffici locali e delle attività informatiche, dirigenti degli uffici locali e dei settori interessati dalle singole questioni da trattare.

La Conferenza generale per le politiche del personale, formata dai capi dei dipartimenti e dai dirigenti preposti agli uffici con competenza in materia di personale, elabora le linee e le strategie generali in materia di politiche delle risorse umane e formula al Ministro proposte per l'emanazione degli indirizzi e delle direttive generali alle quali si attiene il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro.

Il modulo organizzatorio delle conferenze, quale momento di coordinamento e di conoscenza circolare delle informazioni strategiche del Ministero va senz'altro apprezzato poiché potenzia le sinergie interne per il conseguimento coordinato degli obiettivi della gestione.

3.1.11 Uffici centrali di bilancio.

Sono state riordinate le funzioni delle ex ragionerie centrali (art. 7 d.lgs. n. 430 del 1997; art. 9 d.P.R. n. 38 del 1998) che vengono ridenominate Uffici centrali del bilancio, per sottolineare lo spostamento dell'assetto di tali uffici dall'esercizio di funzioni di ragioneria in senso stretto a funzioni attinenti in generale alla materia del monitoraggio finanziario dell'attuazione delle manovre di bilancio e a quelli della verifica dei costi e degli andamenti della spesa, nonché a funzioni di *auditing* in materia di legalità delle spese.

Gli uffici centrali del bilancio, come le ex ragionerie centrali, operano alle dipendenze del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e rimangono incardinati presso ciascun ministero.

Essi provvedono, in primo luogo, alla tenuta delle scritture contabili e alla registrazione degli impegni di spesa risultanti dai provvedimenti assunti dagli uffici amministrativi. Trascorsi dieci giorni dalla registrazione dell'impegno i provvedimenti acquistano efficacia. Entro tale termine l'ufficio può "segnalare" all'amministrazione eventuali profili di osservazione attinenti alla "legalità" della spesa, comunicandone per esteso le motivazioni nei successivi dieci giorni[15].

La segnalazione non ha però alcun effetto impeditivo sull'efficacia degli atti. Nella logica della piena responsabilità dei titolari delle funzioni amministrative e gestionali, la nuova disciplina di riscontro degli atti da parte degli Uffici centrali di bilancio viene svolta in modo da consentire ai dirigenti dell'amministrazione di provvedere autonomamente circa il seguito da dare agli atti oggetto di osservazione. Il dirigente può disporre liberamente circa l'ulteriore seguito dei provvedimenti, con l'obbligo di informare l'ufficio centrale del bilancio, immediatamente dopo che siano trascorsi i dieci giorni previsti per l'acquisto dell'efficacia, ovvero aspettare di conoscere il contenuto delle osservazioni per eventualmente modificare o ritirare l'atto, tenuto conto del tenore delle stesse osservazioni. La previsione del carattere sospensivo dell'efficacia dell'atto sottoposto al controllo della ragioneria, in luogo di quello previgente, impeditivo dell'efficacia degli atti (art. 11, c. 2, d.P.R. n. 367 del 1994), che reintroduceva il generalizzato controllo preventivo di legittimità, è coerente con la riforma dei controlli esterni sugli atti, di cui alla legge n. 20 del 1994.

Il carattere "sospensivo" dell'efficacia dell'atto connesso alla formulazione di segnalazioni (cui devono entro dieci giorni seguire l'invio delle osservazioni) deve interpretarsi

[15] Non è peraltro ben chiaro, sotto l'aspetto operativo, da quando decorrano i termini.

in una logica "collaborativa" e tende a sollecitare maggiore trasparenza dell'azione amministrativa, anche per indurre scelte più esplicite e motivazioni degli atti più stringenti in linea con quanto previsto dalla legge n. 241 del 1990[16].

Va peraltro evidenziato che, nel nuovo assetto delle attribuzioni del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, gli Uffici centrali del bilancio rappresentano dei terminali delle complesse procedure che attengono allo svolgimento delle principali fasi del processo di bilancio (previsione, gestione e controllo). Essi ricevono dalle amministrazioni i dati relativi alle rilevazioni e alle risultanze della contabilità analitica per centri di costo di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, ed effettuano gli adempimenti richiesti per la loro utilizzazione[17], concorrendo inoltre alla valutazione degli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali delle amministrazioni dello Stato e dei programmi e progetti finanziati nell'ambito delle unità previsionali di bilancio, ai fini della predisposizione del progetto di bilancio di previsione, ai sensi dell'articolo 4-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468 (art. 9, c. 2, d.P.R. n. 38 del 1998).

Per il più efficace esercizio dei compiti in materia di programmazione dell'attività finanziaria, di monitoraggio finanziario dell'attuazione delle manovre di bilancio e di valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti e delle iniziative legislative nel settore di rispettiva competenza, è costituita presso ciascun Ufficio del bilancio una conferenza permanente della quale fanno parte rappresentanti dell'ufficio del bilancio e dei corrispondenti uffici dell'amministrazione interessata. La conferenza elabora, in sede tecnica, metodologie e criteri di valutazione dei costi e degli oneri finanziari sulla base della specifica disciplina del settore e può compiere, a fini istruttori, le valutazioni relative ai provvedimenti che le sono sottoposti, con particolare riguardo alle relazioni tecniche sugli oneri recati dalle varie iniziative legislative e sulla loro copertura, ai sensi dell'articolo 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468 (art. 9, c. 3, d.P.R. n. 38 del 1998).

3.1.12 Uffici locali del Ministero.

In ordine all'articolazione territoriale del ministero secondo linee coerenti con i criteri direttivi della legge 15 marzo 1997, n. 59 - fondata sulla priorità dell'operazione di conferimento di funzioni al sistema regionale e locale e sul carattere residuale delle attribuzioni degli organi decentrati dello Stato - e nella prospettiva della semplificazione nell'assetto degli uffici locali, è stato creato un unico Dipartimento provinciale che esercita in sede locale i compiti del ministero. In tal modo, viene meno la precedente articolazione basata sul binomio Ragionerie (provinciali e regionali) e Direzioni provinciali del tesoro, che riproduceva a livello locale lo schema organizzativo fondato sulle due strutture centrali della Ragioneria generale

[16] E' utile sottolineare che il riferimento esplicito alla sola "legalità della spesa" serve a circoscrivere le verifiche degli uffici del bilancio ai profili di stretta aderenza degli atti alle leggi che li disciplinano, escludendo ogni apprezzamento dell'interesse pubblico perseguito ovvero il sindacato sulle scelte discrezionali dell'amministrazione, ovvero ancora verifiche di efficienza, efficacia ed economicità (in genere di funzionalità), che erano in qualche modo evocate (con conferme anche giurisprudenziali) dal concetto di "regolarità" al quale faceva riferimento il precedente sistema dei controlli (che attribuiva, appunto, alle ragionerie il controllo sulla "legalità e regolarità delle spese"). Tale sistema, nella pacifica generale interpretazione, legittimava un vero e proprio controllo di "legittimità" da parte delle ragionerie stesse, per di più a carattere impeditivo dell'efficacia degli atti. Tale disciplina è stata dunque modificata.

[17] Si tratta degli adempimenti di cui all'art. 12, c. 2, d.lgs. n. 279 del 1997: "Le rilevazioni e le risultanze della contabilità economica sono utilizzate dalle amministrazioni interessate e dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, al quale i dati sono comunicati dalle amministrazioni, ove possibile con evidenze informatiche, per il tramite delle competenti ragionerie, anche ai fini della formulazione dei progetti di bilancio, della migliore allocazione delle risorse, della programmazione dell'attività finanziaria, del monitoraggio degli effetti finanziari delle manovre di bilancio e della valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti e delle iniziative legislative nei settori di pertinenza delle competenti amministrazioni".

dello Stato e della Direzione generale del tesoro (dalla quale si era poi distaccata la Direzione generale dei servizi periferici del tesoro).

I Dipartimenti provinciali si articolano al loro interno in:

a) Ragionerie provinciali dello Stato, che svolgono, nei confronti degli organi decentrati delle amministrazioni dello Stato, le funzioni attribuite agli uffici centrali del bilancio presso i ministeri; svolgono altresì le funzioni già espletate dalle ragionerie regionali, che sono soppresse.

b) Uffici, servizi, osservatori, commissioni provinciali e altre strutture destinate, in particolare, all'erogazione dei servizi e allo svolgimento in sede locale dei compiti dei vari dipartimenti del Ministero.

E' previsto, in relazione ad una delle carenze rilevate nel precedente assetto dell'ex ministero del bilancio, che le ragionerie costituite presso i dipartimenti provinciali aventi sede nel capoluogo di regione, oltre ai compiti su indicati, svolgano attività di supporto ed operativa per l'attuazione in sede locale delle politiche di sviluppo e di coesione, secondo gli indirizzi e le direttive del competente dipartimento, curando i rapporti con le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici regionali e locali, le società locali a partecipazione pubblica, gli imprenditori privati e gli altri soggetti interessati al fine di promuovere gli strumenti di programmazione negoziata e gli investimenti nelle aree depresse, anche attraverso la piena utilizzazione dei fondi strutturali comunitari.

I componenti del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici possono essere assegnati a svolgere le proprie funzioni presso i dipartimenti provinciali, anche per periodi determinati, in relazione a specifiche esigenze delle singole realtà locali ed alla necessità di assistere le amministrazioni nelle attività di pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi ovvero per diffondere e migliorare la conoscenza delle tecniche operative e di valutazione e verifica economica a livello locale (art. 10, c. 3, d.P.R. n. 38 del 19998).

3.1.13 Uffici di diretta collaborazione con l'organo di direzione politica.

L'articolo 6 del d.P.R. n. 154 del 1998 individua gli uffici di diretta collaborazione con l'organo di direzione politica: l'Ufficio di gabinetto; l'Ufficio legislativo; la segreteria particolare del Ministro; l'Ufficio del portavoce del Ministro; le segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato. Alle dirette dipendenze del Ministro, in posizione di autonomia, opera il Servizio di controllo interno, nonché la Commissione tecnica della spesa pubblica (c.2). Inoltre il Ministro può istituire una segreteria tecnica (c.3). Il coordinamento delle attività dei predetti uffici è affidato al Capo di Gabinetto. Gli Uffici di diretta collaborazione costituiscono, agli effetti della gestione del bilancio, un unico centro di responsabilità. Viene dunque confermata l'impostazione sottesa alla legge n. 94 del 1997 secondo la quale l'assegnazione di un *budget*, indipendentemente dallo svolgimento di attività propriamente gestionali, comporta, comunque, la responsabilità gestionale delle risorse stesse.

3.1.14 Disposizioni in materia di dotazione organica e di personale.

In base all'articolo 12 del d.P.R. n. 38 del 1998, il personale del ministero è inquadrato in un unico ruolo. Alla soppressione dei ruoli esistenti, si procede con gradualità, e comunque entro due anni dall'entrata in vigore del regolamento. Le dotazioni organiche, in base alla tabella A di cui all'articolo 7 del d.P.R. n. 154 del 1997, nel rispetto del criterio di invarianza della spesa, comprende 21.527 unità di personale di cui 980 di qualifica dirigenziale.

L'articolo 8 del d.lgs. n. 430 del 1997 prevede che il processo di ristrutturazione del dicastero sia accompagnato da interventi di formazione e riqualificazione del personale da

attivare, tenuto conto dell'articolo 12, comma 1, lett. s, del decreto legislativo n. 59 del 1997, con apposito decreto legislativo da emanarsi in base alla delega di cui all'articolo 11, comma 1, lett. a, della medesima legge n. 59, entro otto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto n. 430.

Il previsto processo di riqualificazione del personale va senz'altro apprezzato, in quanto consegue il diretto coinvolgimento e la piena motivazione del personale.

Sono contestualmente previste e disciplinate procedure di mobilità del personale.

3.1.15 Trasferimento alla Banca d'Italia del servizio di tesoreria centrale dello Stato.

Il compito fondamentale del servizio di tesoreria dello Stato - com'è noto - è quello di fungere da cassiere per quanto riguarda l'acquisizione delle entrate e l'effettuazione delle spese di bilancio. La stessa funzione viene svolta per le aziende autonome, la Cassa depositi e Prestiti e gli istituti previdenziali. La tesoreria[18] si occupa anche di operazioni che attengono alla gestione del debito pubblico, quali il collocamento e il rimborso dei titoli di Stato a medio e lungo termine, il pagamento degli interessi, l'emissione e il rimborso dei buoni ordinari del tesoro e la raccolta del risparmio postale. Gestisce inoltre i conti di tesoreria, ossia i conti correnti e le contabilità speciali dove sono depositate le disponibilità liquide degli enti pubblici determinate sia da trasferimenti del bilancio dello Stato sia da entrate proprie. In tale ambito gestisce il complesso delle contabilità della c.d. "tesoreria unica".

L'affermarsi dello Stato come soggetto che interviene nei processi economici e sociali ha determinato una crescita sia della dimensione del bilancio pubblico sia della tesoreria statale intesa nella doppia accezione di attività di gestione dei flussi finanziari e di sistema deputato alla esecuzione delle operazioni di acquisizione delle entrate e di erogazione della spesa pubblica. In tale contesto è emersa e si è rafforzata negli ultimi anni l'esigenza di una visione unitaria dei profili finanziari e gestionali del servizio di tesoreria, in coerenza con le più recenti riforme che hanno interessato la finanza e la contabilità pubblica (leggi n. 468 del 1978, n. 362 del 1988 e n. 94 del 1997).

Nella prospettiva della valorizzazione dei profili di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa è maturata l'esigenza di rivedere anche l'attuale assetto della tesoreria centrale dello Stato, prevedendone il trasferimento alla Banca d'Italia[19].

---

[18] L'assetto del sistema di tesoreria statale, basato su una tesoreria centrale, gestita direttamente dal ministero del tesoro, e su tesorerie provinciali, affidate alla Banca d'Italia, risale alla storia preunitaria dello Stato italiano. Questa duplice articolazione della tesoreria venne definita in occasione della sistemazione degli istituti di emissione culminata con la nascita, nel 1893, della Banca d'Italia, alla quale, con la convenzione del 31 ottobre 1894, venne affidato lo svolgimento del servizio tesoreria in tutte le province del regno. L'attività della tesoreria centrale dello Stato rimase fuori dall'ambito di applicazione della convenzione e alla stessa vennero confermati compiti prevalenti di coordinamento della gestione dei fondi tra le tesorerie oltre alla gestione ed esecuzione di determinate operazioni disciplinate in dettaglio nelle istruzioni generali sui servizi del Tesoro.

[19] Alla Banca d'Italia - in parallelo con la sua evoluzione verso un assetto istituzionale pubblicistico ed allo scopo di accrescere il livello di efficienza del servizio di tesoreria - sono stati trasferiti, fin dalla metà degli anni venti, una serie di compiti di controllo ed esecutivi prima spettanti alle amministrazioni statali; questa situazione non è stata innovata dalla legge 28 marzo 1991 n. 104 che, nel confermare per altri venti anni l'affidamento del servizio di tesoreria provinciale alla Banca d'Italia ne ha previsto il rinnovo tacito, salvo disdetta almeno cinque anni prima della scadenza. L'attuale convenzione è stata approvata in data 17 gennaio 1992. Nei capoluoghi di provincia il servizio è svolto dalle sezioni di tesoreria provinciale operanti presso le filiali della Banca d'Italia. Al di fuori dei capoluoghi di provincia le operazioni di tesoreria sono svolte mediante il sistema postale, che attraverso la propria capillare organizzazione è presente in tutti i comuni del territorio nazionale. Le Poste raccolgono, per mezzo di conti correnti postali intestati alle sezioni di tesoreria, una cospicua parte degli introiti fiscali ed effettuano pagamenti per conto dello Stato e dell'INPS, soprattutto nel settore delle prestazioni assistenziali e previdenziali. Le Poste, tramite della Cassa Depositi e Prestiti, finanziano anche la tesoreria, utilizzando le disponibilità derivanti dalla raccolta del risparmio postale e dalle liquidità giacenti sui conti correnti postali.

L'articolo 6 del decreto legislativo n. 430 del 1997 stabilisce in proposito che il servizio di tesoreria centrale dello Stato è affidato alla Banca d'Italia mediante una convenzione aggiuntiva a quella che disciplina i rapporti per il servizio di tesoreria provinciale, con obbligo per la Banca di rendere pienamente fruibili alle strutture del Ministero, mediante collegamenti informatici, tutte le informazioni riguardanti i flussi di tesoreria.

A favore di questa innovazione sembrano concorrere diverse ragioni:

a) l'unificazione presso la Banca d'Italia della gestione del servizio di tesoreria statale consentirà il pieno rispetto della disposizione dell'articolo 1 del d.P.R. n. 367 del 1994 (nuovo regolamento sulle procedure di spesa e contabili), in base al quale "i pagamenti dello Stato sono regolati secondo procedure conformi alle esigenze del sistema economico nazionale ed operano in forma coordinata con i servizi del sistema bancario e postale", consentendo la conoscenza più tempestiva dei flussi monetari movimentati dalla tesoreria, che si riflettono sulla liquidità complessiva del sistema finanziario italiano;

b) l'unificazione risponde anche ad esigenze di semplificazione e di maggiore efficienza nello svolgimento del servizio e consente una riduzione complessiva dei costi; allo stato attuale l'esistenza di un duplice sistema di tesoreria implica la necessità, per la Banca d'Italia, di acquisire nel proprio sistema informativo e di rendicontare anche le operazioni svolte autonomamente dalla tesoreria centrale, nonché di regolare quotidianamente i rapporti finanziari che intercorrono tra la stessa e la Sezione di tesoreria provinciale di Roma;

c) l'unificazione è coerente con il processo di dematerializzazione degli strumenti finanziari pubblici e privati: sarà infatti possibile, per le banche e i privati, pur in assenza delle materialità, costituire i depositi per conto della Cassa Depositi e Prestiti direttamente presso la Banca d'Italia (allo stato attuale è invece necessaria la materiale presentazione dei titoli alla tesoreria centrale);

d) l'unificazione, infine, consente una maggiore correntezza di rapporti con i *partners* europei ed una più agevole integrazione del sistema finanziario pubblico nel complessivo sistema economico e finanziario nazionale e internazionale.

3.2 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

3.2.1 La direttiva generale di programmazione.

In attuazione degli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 il Ministero del tesoro, soltanto nell'esercizio 1997, in adesione a quanto osservato dalla Corte con la deliberazione n. 104 del 1995, ha compiutamente ottemperato al principio della distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di verifica dei risultati (riservate agli organi di governo) e funzioni di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa (attribuite ai dirigenti), emanando la direttiva generale in data 15 aprile 1997.

La direttiva fissa per i diversi centri di responsabilità obiettivi e priorità da realizzare nell'esercizio.

Si segnala, in particolare, per le competenti Direzioni generali del Ministero, il richiamo alla puntuale ottemperanza alle direttive che verranno impartite dal Comitato strategico costituito presso il Tesoro per l'introduzione dell'euro in Italia (su cui vedi paragrafo n. 7).

La direttiva del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per l'esercizio finanziario 1998, è stata emanata in data 1 aprile.

La direttiva ha struttura unitaria ed è indirizzata ai titolari dei quattro Dipartimenti in cui si articola il Ministero (per effetto della legge n. 94 del 1997, di unificazione del Ministero del tesoro e quello del bilancio e della programmazione economica, del successivo decreto legislativo n. 430 del 1998 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 38 del 1998), oltre che all'Ufficio di Gabinetto e al Servizio di controllo interno.

La direttiva, dopo una premessa, che si sofferma ad evidenziare il periodo di transizione che caratterizza l'anno 1998, sia per la non ancora compiuta riforma del Ministero (è in corso di emanazione un ulteriore regolamento di organizzazione), sia per la non ancora avvenuta stabilizzazione del quadro normativo di riferimento delle riforme delle pubbliche amministrazioni, in particolare, quelle sottese alla legge n. 59 del 1997, espone in modo molto più soddisfacente rispetto alla direttiva emanata lo scorso anno, gli obiettivi strategici da conseguire, indicando priorità: per lo sviluppo del "sistema informativo", per le politiche del personale, per le attività dei dipartimenti del Tesoro, della Ragioneria generale dello Stato, delle Politiche di sviluppo e di coesione, dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro, dei Dipartimenti provinciali del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dell'Ufficio di Gabinetto e del Servizio di controllo interno.

Le direttive impartite, a parte poche eccezioni (in materia di realizzazione delle politiche del personale, di completamento della chiusura delle gestioni liquidatorie e di utilizzazione dei fondi comunitari a fini di sviluppo e coesione, in cui si prevede di portare la percentuale di utilizzo delle risorse dall'attuale 38% al 55%), non contengono il necessario sviluppo che connota la pianificazione strategica: mancano i tempi di prevista realizzazione degli obiettivi, i parametri di riferimento per il monitoraggio del grado di realizzazione degli obiettivi e priorità prefissate, gli indicatori per valutare il livello di conseguimento dei risultati attesi e indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione.

Ma la premessa alla direttiva, che sottolinea - come detto - il periodo di transizione in cui la direttiva medesima viene emanata e gli obiettivi assegnati al Servizio di controllo interno del Ministero, in particolare quelli intesi a definire gli indicatori e le procedure di monitoraggio necessari per la valutazione *in itinere* ed *ex post* dell'attuazione della direttiva ("anche al fine di verificare i risparmi - economici e di personale - ottenuti attraverso l'accorpamento delle funzioni e il superamento delle duplicazioni e i miglioramenti della qualità e della quantità delle prestazioni derivati da una migliore e più razionale organizzazione del lavoro" e "la predisposizione - entro il mese di settembre e in ogni caso nei termini utili per potere entrare a regime nel 1999 - di un progetto dettagliato di controllo di gestione") sono chiaramente indicativi, nell'attuale fase di trasformazione organizzativa del Ministero, di oggettive difficoltà di ulteriore sviluppo della direttiva generale e della piena consapevolezza del ruolo essenziale della direttiva medesima in ordine al "governo" dell'attività gestionale del Ministero, ruolo che potrà essere assolto, in modo più compiuto, presumibilmente a partire dal prossimo esercizio finanziario.

Va altresì aggiunto che, nella competente sede del controllo, è stata fatta osservare la mancata emanazione del decreto di assegnazione delle risorse finanziarie ai Capi dei Dipartimenti da parte del Ministro.

3.2.2 Il Servizio di controllo interno.

Con decreto ministeriale 18 dicembre 1995, n. 590 è stato istituito, per il Ministero del tesoro il Servizio di controllo interno.

Con successivo decreto ministeriale del 24 dicembre 1996, sono stati nominati il Presidente e i componenti del Collegio (complessivamente 5). Il Servizio è pertanto operativo. Il Servizio, cui sono assegnate 20 unità di personale (di cui 3 dirigenti), si avvale di 6 esperti.

Nel marzo 1997, il Servizio per il controllo interno ha elaborato un apposito programma annuale di controllo per il medesimo esercizio 1997.

Con la citata direttiva 15 aprile 1997, il Ministro del tesoro ha posto nelle priorità delle attività da svolgere, da parte del Servizio, l'analisi delle procedure in essere per definire

obiettivi di produttività e miglioramento delle procedure medesime in funzione della ottimale utilizzazione delle risorse per il contenimento dei costi per prodotto.

Nella relazione presentata nell'aprile 1998, sono stati indicati la mappatura organizzativa del Ministero e le funzioni obiettivo nonché le linee guida metodologiche per la valutazione dei risultati e della qualità delle prestazioni dei dirigenti. Nella mappatura organizzativa sono state individuate funzioni obiettivo "proprie" e "condivise" (incrociate con i centri di responsabilità) ed è stato definito il quadro delle attività: "finali" e "strumentali", con indicazione, per ciascuna tipologia di attività del personale del dicastero ad esse addetto.

Come anche indicato nella direttiva generale, su cui si è riferito al paragrafo che precede, il Servizio di controllo interno svolge una essenziale funzione di supporto per la predisposizione della direttiva generale del Ministro.

3.3 Attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile.

Il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414, in attuazione dell'articolo 7 della legge delega 3 aprile 1997, n. 97, disciplina le attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile[20].

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 1 del citato decreto legislativo, si prevede che il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, emana, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, apposito decreto con il quale vengono individuate, sulla base dei criteri fissati nel comma 1 del medesimo articolo, le specifiche attività informatiche riservate allo Stato, che potranno essere svolte mediante un organismo a struttura societaria, con unica ed esclusiva funzione di servizio per lo Stato, secondo gli indirizzi strategici stabiliti dall'Amministrazione.

In attesa dell'emanazione del predetto decreto - diretto a stabilire il complesso delle attività informatiche riservate allo Stato, sulla base del comma 4 dell'articolo 1 citato -, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con decreto del 22 dicembre 1997, ha stabilito che il Ministero del tesoro, per lo svolgimento delle attività informatiche riservate allo Stato ai sensi del d.lgs. n. 414 del 1997, si avvale dell'organismo a struttura societaria CONSIP S.p.A[21], che, in attesa dell'emanazione del decreto di cui all'art. 1, comma 2 , del citato d.lgs. n. 414, sulla base dell'art. 1, comma 4 del medesimo decreto, può affidare, in via eccezionale e transitoria e per un periodo massimo di 18 mesi dalla data di entrata in vigore del citato d. lgs., direttamente a fornitori esterni i servizi informatici individuati come essenziali ed indispensabili per l'esercizio delle funzioni istituzionali del Ministero, al fine di assicurarne continuità ed efficienza, operativa e funzionale[22].

Nella competente sede del controllo, "attese anche l'impellenza e l'indefettibilità dell'attività da porre in essere", la Corte ha ammesso a registrazione il decreto 22 dicembre 1997, riservandosi di approfondire la materia in occasione dell'emanazione del decreto ministeriale di cui al comma 2 del predetto articolo 1 del decreto legislativo n. 414, con il quale

---

[20] Sulla materia, vedi anche Corte dei conti, *Referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle Amministrazioni statali*, deliberazione SS.RR. 1/RF/97 p. 74 ss.

[21] La società CONSIP S.p.A. è detenuta indirettamente dal Tesoro, per il tramite della CONSAP S.p.A., titolare del 100% del capitale della CONSIP S.p.A., a sua volta interamente posseduta dal Tesoro.

[22] Tra le attività affidate, e che la società CONSIP potrà svolgere direttamente ovvero a mezzo terzi, figurano: a) la conduzione, manutenzione e sviluppo del sistema informativo integrato RGS - Corte dei conti; b) fornitura di *hardware* e *software* necessari per il funzionamento e l'utilizzazione del predetto sistema informativo; conduzione tecnica degli immobili, dei locali attrezzati e degli impianti necessari per il funzionamento del sistema informativo integrato; d) gestione dei servizi generali di supporto.

verranno individuate "le specifiche attività informatiche riservate allo Stato", anche con riferimento alla vigente normativa nazionale e comunitaria.

Nel frattempo, si dà atto che la CONSIP S.p.A. ha pubblicato, nelle gazzette ufficiali italiana ed europea (foglio inserzioni del 15 maggio 1998), un avviso di gara a procedura ristretta per attività sviluppo, manutenzione, supporto e formazione per 4 aree del sistema informativo del Dipartimento della Ragioneria Generale: a) banca dati normativa; b) liquidazione enti disciolti; c) funzioni locali degli uffici; d) attività pre-legislativa.

Con riferimento poi alla diversa problematica connessa all'avvenuto rinnovo del contratto per la manutenzione, conduzione e sviluppo del sistema informativo integrato RGS-Cdc, va ricordato che la Commissione UE, con lettera SG/97/D/6823, del 7 agosto 1997, ha comunicato di aver avviato la procedura di infrazione nei confronti della Repubblica Italiana, ai sensi dell'articolo 169 del Trattato. La Commissione ha censurato che detto contratto di rinnovo sia stato concluso in contrasto con la normativa comunitaria (art. 11.3, lett. f) della direttiva 92/50/CEE), facendo ricorso ad una procedura negoziata non preceduta da bando di gara.

3.3.1 Le attività informatiche del Ministero: l'assetto organizzativo.

L'articolo 8 del d.P.R. n. 38 del 1998 prevede che "apposite sessioni della Conferenza (permanente dei capi dei Dipartimenti del Ministero) sono dedicate... al coordinamento delle attività informatiche del Ministero, ai fini anche dell'esame e dell'approvazione della bozza di piano triennale e della relazione a consuntivo di cui al comma 2, lettera b), e al comma 4, dell'articolo 9 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39".

Con tale corretta esigenza di unitaria impostazione dei sistemi informativi, coerente peraltro con i principi enunciati dall'articolo 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414[23], non sembra ben coordinata la previsione contenuta nell'articolo 4, comma 2, del medesimo regolamento, il quale dispone che "il sistema informativo per gli investimenti territoriali (SINIT) è posto alle dipendenze del Dipartimento di cui al comma 1 e svolge i propri compiti in forma coordinata ed a supporto dell'attività e delle funzioni di tutti i dipartimenti del Ministero, per quanto di rispettiva competenza".

Per effetto di tale previsione, infatti, il predetto sistema informativo, sul piano organizzativo, si configura in modo autonomo rispetto alle attività informatiche del Dicastero. Pertanto, nonostante la disposizione di cui al citato articolo 8, la disciplina di specie non pare pienamente garantire da possibili asimmetrie di funzionamento del SINIT rispetto ai sistemi informativi del Ministero.

3.3.2 La funzione strategica del sistema informativo.

La evoluzione delle funzioni svolte dalla Ragioneria Generale (in connessione con fatti normativi, istanze del Governo, miglioramento dell'efficienza, ecc.) nel contesto nel nuovo assetto configurato dalla riforma del bilancio e dell'assetto organizzativo della struttura ministeriale, richiede l'essenziale supporto dello strumento informatico per il governo della finanza pubblica, attraverso una più efficiente gestione (anche in termini di reale conoscenza) dei flussi finanziari di bilancio e di tesoreria, per coniugare al meglio le riforme del bilancio e della pubblica amministrazione. Costituisce quindi obiettivo assolutamente irrinunciabile il conseguimento di sempre maggiori livelli qualitativi di efficienza, affidabilità e qualità senza che peraltro, nell'attuale congiuntura di modifica dell'assetto organizzatorio della gestione del

[23] Ai sensi dell'art. 5, c. 1, del d.lgs. n. 414/97, le attività informatiche del Ministero devono poi essere organizzate secondo criteri di piena integrazione tecnica e funzionale, nel rispetto delle forme di integrazione previste dall'ordinamento con altri sistemi esterni e in modo da assicurarne l'inserimento nella Rete della pubblica amministrazione.

sistema informativo (d.lgs. n. 414 del 1997), intervengano pregiudizievoli soluzioni di continuità nell'operatività del medesimo sistema informativo.

Lo stesso Ministro del tesoro è ben consapevole che, per migliorare la sua capacità di raccogliere, elaborare e ridistribuire informazioni aggiornate occorre avvalersi dello strumento informatico. Nella direttiva generale per l'indirizzo politico-amministrativo emanato nell'aprile scorso, il Ministro ha tenuto a precisare che "lo sviluppo del sistema informativo integrato del Ministero diviene una leva fondamentale nel processo di modernizzazione. L'obiettivo è quello di realizzare un sistema la cui principale caratteristica sia la capacità di garantire una forte integrazione". La stessa collocazione di tale obiettivo, nel corpo della direttiva (che precede i paragrafi dedicati alla indicazione degli obiettivi ai Capi dei Dipartimenti) mostra quanto prioritario sia l'apprestamento di un sistema informativo funzionante e correttamente alimentato: "il governo della spesa pubblica, l'integrazione della gestione per cassa del bilancio dello Stato con i flussi di tesoreria, la verifica dei costi dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche, la gestione del debito pubblico, la vigilanza sui mercati finanziari, la predisposizione delle linee di programmazione economica e finanziaria, ecc., richiedono un interscambio di dati ed informazioni che attraversa i dipartimenti e implica l'acquisizione di adeguati flussi amministrativi da altri organi della amministrazione pubblica".

L'articolo 1 del d.P.R. n. 367 del 1994 assegna una precisa finalità istituzionale al ruolo delle tecnologie informatiche, laddove viene previsto che "le procedure di spesa siano svolte con tecnologie informatiche, in modo da assicurare certezza delle informazioni, efficacia dei controlli, rapidità dei pagamenti". L'ultimo comma del richiamato articolo 1 del d.P.R. n. 367 del 1994, prevede che il Sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti costituisca strumento essenziale per l'esercizio delle funzioni di controllo preventivo e successivo attribuito alla Ragioneria generale e alla Corte dei conti (legge 14 gennaio 1994 n. 20 e decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni).

Per la stretta interconnessione tra sistema informativo e procedure amministrative di spesa e contabili va da ultimo sottolineato l'essenziale funzione del mandato informatico (art. 6 d.P.R. n. 367 del 1994, la cui operatività è stata differita, con il d.lgs. n. 279 del 1997 (art.15), a partire dal 1 gennaio 1999), che dovrebbe consentire di seguire i flussi finanziari della spesa sia dal bilancio che dalla tesoreria, con una conseguente crescita qualitativa dei dati di consuntivo e più approfondite analisi sul piano dei risultati della gestione.

3.3.3 Il sistema informativo per gli investimenti territoriali.

Le funzioni del Sistema informativo per gli investimenti territoriali (SINIT), innestate sulle preesistenti specializzazioni del Centro elaborazione dati (CED) della soppressa Agenzia per il Mezzogiorno in materia di interventi economico-territoriali, riguardano prevalentemente: a) la continuità del supporto informatico per la gestione delle risorse assegnate alle Amministrazioni titolari in materia di aree depresse; b) lo sviluppo delle attività per l'implementazione della contabilità progetti in sinergia con l'esistente Sistema informativo della Ragioneria Generale di contabilità pubblica (SIRGS).

I sistemi centrali del SINIT consentono il collegamento di 10 diverse sedi di Amministrazioni centrali e di 20 sedi distribuite nelle regioni centro meridionali a servizio dei collegamenti assicurati per il Ministero dell'industria e per quello dei lavori pubblici; con detti collegamenti si connettono circa 800 unità terminali. Ai sistemi centrali si connettono altresì alcune reti locali realizzate o avviate a realizzazione nel corso del 1996 e 1997 a servizio dell'ex Ministero del bilancio e programmazione economica (direzioni generali per le Politiche di coesione, la Contrattazione programmata, l'Attuazione CIPE ed il Nucleo Ispettivo).

La realizzazione di un sistema di reti locali in grado di connettersi al sistema centrale consente alle Amministrazioni interessate, sia la gestione autonoma di alcune applicazioni, sia l'utilizzazione delle applicazioni cooperative con i sistemi centrali nell'ambito del Sistema Informativo degli Investimenti Territoriali. La connotazione precipua dell'aggregato di banche dati e di servizi informativi che il SINIT ha tratto dal precedente sistema informativo della soppressa Agenzia per il Mezzogiorno è quella di una più puntuale conoscenza degli interventi sul territorio, articolando le informazioni in base alla tipologia e alla localizzazione delle informazioni.

Le attività del SINIT oltre ad essere volte all'adeguamento degli assetti tecnologici con lo sviluppo di nuove reti locali interconnesse al fine di corrispondere alle diverse modalità operative dell'utenza collegata, si sono indirizzate nella realizzazione di importanti progetti applicativi.

In primo luogo, è stata data attuazione operativa al Protocollo di intesa in data 14 dicembre 1995 che il Ministero del bilancio concordò con quello del Tesoro per la realizzazione di un progetto di supporto automatizzato della cosiddetta contabilità CIPE, al momento limitato alle necessità del Fondo aree depresse. Tale progetto si configura come una sorta di "telaio" della futura maglia di informatica pubblica destinata alla generalità degli investimenti, deliberati dall'organo di programmazione nazionale.

Sono state approntate le attrezzature *hardware* di servizio al CIPE e impostati i contenuti progettuali esecutivi per l'informatizzazione dei flussi procedurali ed amministrativi delle fasi pre-deliberative, deliberative e post deliberative.

Si dovrà ora procedere all'ampliamento delle prestazioni di gestione/controllo, tramite l'allineamento degli investimenti deliberati dal CIPE con le relative poste iscritte nel bilancio dello Stato e delle amministrazioni, per seguire i flussi finanziari correlati ai capitoli di spesa delle amministrazioni stesse relativi ai singoli interventi. Il SINIT mediante l'azione esercitata sui flussi informativi generati dal CIPE, potrà così compiutamente concorrere anche all'attuazione del controllo di gestione previsto dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e, in conseguenza, consentire la reale conoscenza dello stato di attuazione delle politiche pubbliche nel Mezzogiorno.

Più in particolare, lo sviluppo dei servizi applicativi ha riguardato:

- a realizzazione di nuove procedure di definizione delle graduatorie per l'erogazione degli incentivi alle attività produttive secondo la normativa della legge 488 del 1992, attività condotta a supporto del Ministero dell'industria (cfr. anche Protocollo d'intesa tra i Ministeri dell'industria e del tesoro);
- la predisposizione di nuove procedure per la gestione contabile dei progetti di cui al Fondo ex articolo 19 del decreto legislativo n. 96 del 1993, a supporto delle competenze del Ministero dei lavori pubblici, delle Politiche agricole e dell'Università e ricerca scientifica;
- l'apprestamento di servizi informatici per la consultazione e l'aggiornamento dei dati relativi ai progetti del soppresso Intervento straordinario nel Mezzogiorno a supporto di tutte le amministrazioni cui sono state trasferite le competenze in materia.

A supporto della Cabina di regia nazionale per l'utilizzo di fondi comunitari, in ambito SINIT, sono state avviate iniziative per:

- l'attuazione del monitoraggio procedurale degli interventi cofinanziati;
- l'istituzione del Catasto delle opere pubbliche per la programmazione e verifica attuativa dei progetti a carattere infrastrutturale.

In tale contesto, per il necessario supporto alla programmazione e verifica attuativa delle azioni di investimento sostenute nell'ambito delle politiche di sviluppo e di coesione, acquisisce valore strategico l'introduzione di una "contabilità per progetti", specie per la missione affidata

dalla riforma (d.lgs. n. 430 del 1997, d.P.R. n. 38 del 1998 e d.P.R. n. 154 del 1998) al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Verso tale finalità operativa del SINIT concorrono sia le preesistenze informative derivanti dal "parco progetti" degli investimenti nelle aree depresse, che i concomitanti progetti di sviluppo della "contabilità CIPE", del monitoraggio procedurale degli interventi cofinanziati UE e del "Catasto delle Opere Pubbliche".

3.4 La gestione del personale.

L'organico del tesoro pari a complessive 20.935[24] unità è coperto al 31 dicembre 1997 per complessive 16.384 unità (-549 unità rispetto a quelle presenti al 31 dicembre 1996).

A fine 1997, il personale della dirigenza è di 868 unità, con una flessione del 5,1% rispetto all'inizio dell'anno; il personale dei livelli risulta di 15.467 unità (-490 unità rispetto al 1 gennaio 1997).

Si espongono di seguito i dati relativi al personale dell'Amministrazione centrale, della Ragioneria generale e a quella dei Servizi periferici.

Amministrazione centrale			
	Organico	Presenze al 31.12.96	Presenze al 31.1297
Dirigenti	149	147	139
Livelli	4481	3333	3215
Totale	4630	3487	3357

Il personale dei ruoli ad esaurimento era di 7 unità al 31.12.96 e di 3 al 31.12.97.

Ragioneria generale dello Stato			
	Organico	Presenze al 31.12.96	Presenze al 31.1297
Dirigenti	603	628	599
Livelli	7.347	5.616	5.486
Totale	7.950	6.281	6.117

Il personale ad esaurimento era di 37 unità a fine 1996 e di 32 a fine 1997.

Direzioni provinciali del tesoro			
	Organico	Presenze al 31.12.96	Presenze al 31.1297
Dirigenti	150	140	130
Livelli	8.205	7.008	6.766
Totale	8.355	7.165	6.910

Il personale ad esaurimento era di 17 unità a fine 1996 e di 14 a fine 1997.

4. La riforma del bilancio[25].

La nuova disciplina del bilancio dello Stato, configurata dalla legge 3 aprile 1997, n. 94, si fonda su di una scelta parlamentare, definita nella legge di bilancio (c.d. "bilancio politico" o per la decisione parlamentare), semplificata rispetto alla precedente struttura e costruita sulla

[24] Come indicato nel paragrafo 3.1.7, per effetto del d.P.R. n. 154 del 1998, l'organico è stato rideterminato in 21.527 unità.

[25] Cfr. Corte dei conti, Referti specifici 12 luglio 1997 in tema di struttura e riclassificazione del bilancio di previsione e del rendiconto; 7 novembre 1996, sui disegni di legge nn. 375, 643, 967 e 1217, concernenti la riforma della struttura del bilancio e altre modifiche delle norme di contabilità pubblica; Parere sul schema di d.lgs. in attuazione della legge n. 94/97 del 9 luglio 1997; Elementi per l'audizione sullo schema di d.lgs. in materia di accorpamento Tesoro Bilancio del 27 ottobre 1997; Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio, Indagini conoscitive sullo schema di d.lgs. per l'individuazione delle unità previsionali di base (resoconto del 22 luglio 1997) e sulle implicazioni dell'unificazione dei ministeri Tesoro e Bilancio (resoconto del 28 ottobre 1997). Vedi anche SS.RR. Osservazioni al Presidente del Consiglio dell'8 aprile 1998.

base di due fondamentali classificazioni: la definizione delle "politiche pubbliche" per "funzioni-obiettivo", in modo da individuare le "missioni" assegnate alle pubbliche amministrazioni e da consentire la misurazione del prodotto delle attività amministrative, anche con riguardo ai servizi finali resi ai cittadini[26]; la identificazione dei "centri di responsabilità" della gestione e dell'attività amministrativa cui assegnare le risorse con una partizione per "unità previsionali di base".

All'interno della legge di bilancio, approvata dal Parlamento, l'ulteriore disaggregazione in capitoli è affidata al Governo (Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato) che, con apposito atto di organizzazione ("bilancio amministrativo" o per la gestione), procede alla ripartizione delle risorse finanziarie assegnate ai centri di responsabilità per unità previsionali di base, individuando articolazioni operative della struttura di bilancio definita dal Parlamento.

La necessaria connessione fra le "missioni" affidate ai centri di decisione pubblica, la definizione delle linee-guida per la gestione (artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29 del 1993), la razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti sorreggono l'intero disegno di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, avviata con la legge delega n. 421 del 1992 e con il decreto legislativo n. 29 del 1993 e proseguita con le leggi di riforma di bilancio n. 94 del 1997 e leggi di riforma amministrativa n. 59 e n. 127 del 1997.

In conformità a quanto previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1998-2000[27], il progetto normativo, sotteso alla legge n. 94 del 1997, è stato completato con l'emanazione del decreto legislativo n. 279 del 1997, anche per fare fronte a due principali ordini di esigenze:

- rispondere all'urgenza dei problemi di controllo e di governabilità della spesa, derivante sia dall'incalzare delle scadenze del Trattato di Maastricht, che impongono agli indicatori di finanza pubblica l'allineamento a rigidi parametri comunitari connessi alla partecipazione dell'Italia alla moneta unica, sia da oggettive necessità di risanamento economico e finanziario;
- adeguare la disciplina del bilancio al cambiamento amministrativo dell'ultimo quinquennio e, allo stesso tempo, adeguare il cambiamento amministrativo all'esigenza di disporre di idonee ed efficaci amministrazioni di supporto per l'esercizio della funzione di governo della finanza pubblica.

Con la nuova impostazione del documento di bilancio, viene, in primo luogo, perseguito l'obiettivo di rendere le scelte del Parlamento più razionali e significative, recuperando trasparenza nella destinazione finale delle risorse. Maggiore trasparenza potrà essere realizzata con l'introduzione della nuova classificazione economica e funzionale, che dovrà conformarsi ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione (art. 6, c. 3, legge n. 468 del 1978, come sostituito dall'art. 4, legge n. 94 del 1997). In tale direzione, la Ragioneria generale dello Stato, a decorrere dal bilancio 1999, nella logica della progressiva attuazione della riforma del bilancio, introdurrà la classificazione per funzioni-obiettivo, con integrazione della classificazione funzionale COFOG (SEC 95)[28].

Inoltre, l'incrocio fra una classificazione delle spese dello Stato per "funzioni obiettivo", legate alla definizione delle politiche pubbliche di settore e alla misurazione del prodotto delle

---

[26] Attraverso l'introduzione della contabilità analitica per centri di costo, artt. 10-12 d.lgs. n. 279/97 e circolare del Ministero del tesoro n. 65 del 22 agosto 1997, ricalcando il percorso già avviato per gli enti locali (d.lgs. n. 77/95) e per le aziende sanitarie (d.lgs. n. 502/92 e n. 517/93 e d.i. 24.10.94, n. 1424).

[27] Cfr. paragrafo II-3.2 La riforma del bilancio dello Stato, p. 69-70.

[28] La *classification of the function of Governament* (COFOG) è mutuata dalla classificazione adottata in sede OCSE e tende a realizzare una più stretta connessione fra contabilità pubblica e contabilità nazionale dei paesi membri dell'Unione europea.

attività amministrative, anche in termini si servizi finali resi ai cittadini (art. 6, c. 2, lett. a, legge n. 468 del 1978, come sostituito dalla legge n. 94 del 1997) e l'articolazione per "unità previsionali di base" e "centri di responsabilità" amministrativa, persegue l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione della dirigenza in ordine alla gestione delle risorse finanziarie assegnate[29].

Nella logica della riforma, il "sacrificio" di analiticità della decisione parlamentare, così come definita dalla citata legge n. 94 del 1997, è bilanciato, attraverso lo schema per funzioni, dal rafforzamento, mediante appositi strumenti, quali le note preliminari della spesa e le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione, delle fasi di scelta di allocazione delle risorse finanziarie e di indirizzo politico e programmatico.

Il nuovo schema di bilancio (bilancio per la decisione parlamentare - bilancio per la gestione) è, dunque, coerente con la prevista demarcazione tra l'attività politica di indirizzo e quella amministrativa di gestione, che è al fondamento della riforma amministrativa (art. 2, comma 1, lett. g, legge n. 421 del 1992; artt. 3, 14, 16, 17 e 20 d.lgs. n. 29 del 1993; art. 3 d.P.R. n. 367 del 1994; art. 2, c. *4-quater*, e art. 4-*bis* legge n. 468 del 1978, come novellato dalla legge n. 94 del 1997; art. 5, c. 1, lett. a, b, c, legge n. 94 del 1997; art. 12, c. 1, lett. m, legge n. 59 del 1997; art. 3, c. 2, d.lgs. n. 279 del 1997)[30].

Il sistema delineato dal legislatore realizza un *continuum* tra il processo di formazione del bilancio, che vede impegnati - ai sensi dell'articolo 4-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468 (inserito dall'articolo 3 della legge 3 aprile 1997, n. 94), in sede di predisposizione degli schemi degli stati di previsione della spesa (corredati delle note preliminari ai sensi dell'articolo 2, c. *4-quater*, legge n. 468 del 1978) - i Ministri che indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione, gli obiettivi e programmi di ciascun dicastero, e il procedimento di elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo, formulate dai Ministri, anch'esse sulla base delle proposte dei dirigenti titolari della gestione amministrativa, in coerenza con le previsioni contenute negli stati di previsione allegati alla legge di bilancio.

Lo stretto nesso funzionale tra i due momenti, di formazione del bilancio e di messa a punto delle direttive generali, è ben posto in evidenza dalla disposizione di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 279 del 1997, ai sensi della quale i Ministri, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, assegnano, in conformità dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993, le risorse ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni.

La riforma del bilancio, che costituisce il completamento della più ampia riforma delle pubbliche amministrazioni avviata con la legge delega n. 421 della 1992 e con il conseguente decreto legislativo n. 29 del 1993 per recuperare trasparenza ed efficienza nella allocazione e gestione delle risorse finanziarie pubbliche, anche attraverso il rafforzamento dei sistemi di controllo interni ed esterni (legge n. 20 del 1994) attende ora di essere accompagnata dalla revisione dei vincoli derivanti dalla normativa in materia di contabilità generale dello Stato

---

[29] Il principio è stato rafforzato dall'art. 14 del d.lgs. n. 80/98, che ha sostituito l'art. 21 del d.lgs. n. 29/93.

[30] Con il recente decreto legislativo, 31 marzo 1998, n. 80, recante "Nuove norme in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione della delega prevista dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59", l'impostazione originaria, disegnata dalle citate disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 29 del 1993, è stata pienamente confermata ed accentuata. Gli articoli 3 e 9 del nuovo decreto legislativo sostituiscono i precedenti articoli 3 e 14 del decreto legislativo n. 29/93, rafforzando il raccordo istituzionale tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle propriamente gestionali, anche in considerazione delle intervenute riforme del bilancio (l. n. 94/97 e d.lgs. n. 279/97) e delle pubbliche amministrazioni (l. n. 59/97 e l. n. 127/97).

(oggetto di delega con l'art. 6, legge n. 94 del 1997), dall'ammodernamento dei modelli organizzativi da costruire in parallelo alla nuova struttura di bilancio (art. 12, c. 1, lett. m, legge n. 59 del 1997), dalla semplificazione delle procedure amministrative, completando l'attuazione della legge n. 241 del 1990 (legge n. 127 del 1997) e dal più convinto impegno nel perseguire, nella concreta prassi amministrativa, scelte programmatiche definite *ex ante* e suscettibili di una misurazione e valutazione dei risultati dell'azione amministrativa e della gestione finanziaria.

In ordine alla struttura del bilancio, lo schema adottato per identificare le unità previsionali di base - su cui il Parlamento è chiamato al voto - è stato costruito con esclusivo riferimento ai centri di responsabilità, ricalcando, nella sostanza l'attuale organizzazione per direzioni generali; la classificazione per funzioni obiettivo è considerata come un termine di riferimento aggiuntivo per la individuazione delle unità previsionali di base (art. 1,c. 1e art. 1, c. 9, d.lgs. n. 279 del 1997) e non è sottoposta alla approvazione parlamentare, pur costituendo un allegato allo stato di previsione del Tesoro. Il conseguente inevitabile irrigidimento del bilancio, tenuto anche conto del riordino in corso degli apparati statali previsto dalla legge n. 59 del 1997 è, in parte, attenuato dalla possibilità di introdurre modificazioni annuali nella determinazione delle unità previsionali di base (art. 1, c. 9, d.lgs. n. 279 del 1997).

Il decreto legislativo n. 279 del 1997, configura inoltre il nuovo contenuto del rendiconto generale dello Stato: il conto del bilancio "è costruito, ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore, sulla base della classificazione incrociata per funzioni obiettivo e per unità previsionali di base" (art. 13). La norma recepisce, nella sostanza, l'impostazione del rendiconto anticipata sin dal 1995 dalla Corte, che ha ricostruito le risultanze di bilancio sulla base di una classificazione sperimentale per funzioni obiettivo incrociata con quella per centri di responsabilità.

Anche su tale versante, la riforma dovrà essere accompagnata da una maggiore qualità delle risultanze di consuntivo, che vede quale protagonista, in primo luogo, il Ministero del tesoro, sia per la costruzione di indicatori di efficacia e di efficienza, sia per il monitoraggio delle principali leggi di spesa (su cui vedi il paragrafo 9).

Sul versante delle autorizzazioni di cassa la riforma del bilancio implica il contestuale riordino dei conti di tesoreria. In tale direzione il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 prevede nel breve periodo, la riduzione delle giacenze sui conti di Tesoreria; nel medio-lungo periodo, la riduzione al valore più basso possibile gli effetti della gestione di Tesoreria sul fabbisogno del settore statale[31].

In ordine alla riorganizzazione dei conti di Tesoreria, l'articolo 5, comma 1, lettera f) della legge n. 94 del 1997 conferisce una delega al Governo affinché tali conti vengano raccordati con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base. Si dovrà altresì provvedere a riorganizzare la prospettazione dei conti riassuntivi mensili del Tesoro. Tale processo di riforma, non ancora concluso, risponde all'essenziale obiettivo di recuperare la necessaria governabilità dei flussi finanziari e per rendere più trasparente, nell'interesse primario del Parlamento, il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e l'indebitamento netto della pubblica amministrazione (da effettuare nella relazione di cassa di cui all'art. 30 legge n. 468 del 1978).

In proposito, la Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale[32] ha indicato talune soluzioni: riclassificare le voci del Conto riassuntivo del Tesoro, per

---

[31] D.P.E.F. 1999-2001, paragrafo 5.6 Il bilancio programmatico dello Stato, di competenza e cassa; la gestione di Tesoreria; i provvedimenti "collegati", p.48.

[32] Cfr. Parere favorevole con osservazioni espresso dalla Commissione, in Raccolta dei resoconti delle sedute del 29 luglio 1997, p. 147.

conseguire una precisa e chiara indentificazione delle attività (crediti) e delle passività (debiti) di Tesoreria; portare i BOT fuori dalla Tesoreria nella gestione di bilancio e contabilizzare emissione e rimborsi assieme ad altri titoli; eliminare la distinzione costituita dal c.d. debito fluttuante; dare separata evidenza ai conti alimentati solo con mezzi provenienti dal bilancio dello Stato e a quelli nei quali confluiscano entrate proprie degli enti e delle amministrazioni; dare, almeno *ex post*, e, sinteticamente, la chiave di passaggio al Conto del settore statale se questa resta l'unica sede di quantificazione dei mezzi di copertura del fabbisogno; usare in ogni aggregato l'ordine alfabetico e mantenerlo anche in variazioni dell'elenco; strutturare secondo adeguati codici classificatori la riclassificazione.

Un altro irrinunciabile compito, per rendere più trasparente il documento del bilancio, è quello di riconsiderare la denominazione dei capitoli della spesa per omogeneizzarne l'oggetto tanto sotto il profilo economico, quanto sotto quello funzionale. Dovrà, inoltre, procedersi alla revisione del Nomenclatore, tenuto anche conto del disposto di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 279 del 1997, che prevede la elaborazione del prossimo consuntivo del bilancio per principali leggi di spesa[33].

In tale contesto, il Ministero del tesoro (segnatamente il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) è chiamato a continuare nel rilevante impegno volto a dare attuazione a tale fondamentale legge di riforma, peraltro espletato con convinzione, anche attraverso l'emanazione di numerose circolari, per coinvolgere attivamente tutte le amministrazioni dello Stato, da ultimo con la circolare 18 marzo 1998, n. 25, recante "Previsioni di bilancio per l'anno 1999 e per il triennio 1999-2001".

5. La gestione del debito e la spesa per interessi.

La consistenza del debito del settore statale ammonta a fine 1997 a 2.253.264 miliardi presenta, rispetto alla fine del 1996, un incremento di lire 45.038 miliardi (+2%). Va peraltro apprezzato che, rispetto al 30 settembre 1997, in cui il debito ammontava a lire 2.268.769 miliardi, nell'arco dell'ultimo trimestre si sia registrata una riduzione del debito di 15.505 miliardi, dovuta anche alle operazioni di riacquisto con le disponibilità affluite (in considerazione della dismissione Telecom i cui proventi sono entrati in bilancio agli inizi del mese di novembre) sul Fondo ammortamento titoli di Stato, oltre che agli effetti della manovra fiscale.

Nel corso del 1997, si è registrata la definitiva convergenza dei tassi a lungo termine[34] con i parametri fissati dal Trattato di Maastricht per la partecipazione italiana all'UME. Il percorso di convergenza verso i più bassi livelli tedeschi è iniziato sin dall'aprile 1996. All'inizio dell'anno il tasso dei titoli a lungo termine presentava, rispetto al parametro stabilito in ambito europeo, un'eccedenza dello 0,7%; alla fine dell'anno si è attestato al 6,7%, con l'1,3% in meno rispetto al parametro dell'8% fissato per 1997. A fine 1997, il differenziale tra i titoli a lungo termine italiani e tedeschi è passato dagli 1,4 punti percentuali del 1° gennaio 1997 a circa lo 0,6% della fine dell'anno.

Tale importante risultato è da imputare alla riduzione dell'inflazione e ai progressi ottenuti sul controllo della finanza pubblica[35].

---

[33] Cfr., in proposito, anche il paragrafo 9 della presente Relazione.

[34] Il criterio alla convergenza dei tassi di interesse significa che il tasso di interesse nominale a lungo termine di uno Stato membro osservato in media nell'arco di un anno prima dell'esame non ha ecceduto di oltre 2 punti percentuali quello dei tre Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi. I tassi di interessi si misurano sulla base delle obbligazioni a lungo termine emesse dallo Stato o sulla base di titoli analoghi, tenendo conto delle differenze nelle definizioni nazionali.

[35] Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 17 aprile 1998, p.23.

Va, in proposito, altresì evidenziata la manovra della Banca d'Italia, che è più volte intervenuta sul Tasso ufficiale di sconto, riducendolo fino al 5,5%.

In ordine alla composizione dei titoli di Stato, si registra, rispetto al dato di fine 1996, un incremento dei BTP sia in termini di incidenza sul totale del debito (che passano da 697.565,9 mld nel 1996 a 767.285,2 mld nel 1997), sia in relazione alla loro consistenza (37,3 nel 1997 contro 34,5% nel 1996).

I CCT diminuiscono in termini di consistenza, pur facendo registrare un leggero incremento della loro incidenza sul totale del debito.

I BOT, in linea con la politica del Tesoro di allungare la vita media del debito e minimizzare in conseguenza i rischi di fluttuazione del mercato, presentano emissioni negative per 82.310 miliardi e oltre 4 punti percentuali in meno in termini di consistenza sulla composizione dei titoli di Stato.

Anche in relazione alla ricordata manovra della Banca d'Italia, la curva dei rendimenti espressa dal mercato secondario a fine anno presenta il tratto iniziale inclinato negativamente, raggiungendo il minimo di rendimento ai due anni (circa il 4,8%), per poi risalire, peraltro non in modo accentuato, nel tratto di più lungo termine. Tale fenomeno rivela una particolare fiducia del mercato sugli effetti della manovra in atto.

Come già osservato nella precedente relazione[36], gli effetti di tale ricomposizione della struttura dei titoli di Stato tende a perseguire due obiettivi, in parte contrastanti, di aumentare la vita media del debito pubblico e di non vincolare la spesa per interessi a rendimenti troppo elevati, almeno in una prospettiva di convergenza verso i livelli prevalenti in Europa.

Nonostante l'aumento della consistenza del debito, la spesa per interessi inscritta nello stato di previsione del Tesoro, che rappresenta la quasi totalità della spesa stessa[37], presenta, per il settore statale, una riduzione di 16.059 miliardi, da imputare anche alla discesa dei tassi di interesse.

Il rapporto percentuale del debito sul PIL nominale presenta una riduzione di 2,2 punti percentuali rispetto al 1996.

La spesa per interessi pari al 9,68% del PIL, viene prevista in diminuzione nel DPEF, rispettivamente nei tre anni successivi: 9,63%, 8,51% e 8,04%.

Nell'ambito dello stato di previsione del Tesoro, la spesa per interessi ha raggiunto in termini di impegni l'importo di 188.000 miliardi, con una diminuzione del 4,5% (a fronte di un aumento del 5,2% registrato nel 1996 e dell'8,5% nell'esercizio 1995). In termini di pagamenti (189.266,9 miliardi), la riduzione rispetto al precedente esercizio è stata del 3,8% (a fronte degli aumenti del 5,3% nel 1996 e del 5,2% nel 1995).

La spesa per interessi rappresenta, in termini di cassa, il 30% dell'intera spesa finale del bilancio dello Stato.

Nel confronto tra gli esercizi 1996 e 1997, occorre tenere conto del fatto che una parte della spesa per interessi rifluisce in entrata per effetto della tassazione dei titoli di Stato, ormai generalizzata ad aliquota piena: detraendo pertanto dal sopraindicato importo dei pagamenti l'imposta versata a tale titolo nel 1997 (lire 10.089 miliardi sul capitolo 1026 - art. 14 - contro lire 19.630 miliardi nel 1996, lire 19.209 nel 1995), nonché gli introiti derivanti dalla retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia (3.599 miliardi a fronte di 4.884 miliardi nel 1996 e di 7.067 nel 1995), la spesa netta per interessi si riduce a lire 175.578 (a fronte di lire 172.230 miliardi nel 1996 e di 160.607 miliardi nel 1995; +1,9% rispetto al 1996 e +7,2% rispetto al 1995).

---

[36] Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, vol. II, p. 229.

[37] Cfr., al riguardo, i dati contenuti nel cap. III della presente relazione.

La tabella che segue espone la consistenza del debito del settore statale. Oltre alle caratteristiche dei titoli emessi dal Tesoro, si rileva che la raccolta postale a fine 1997 è aumentata di circa 11.444 miliardi, con un incremento del risparmio postale del 7,3%, rispetto alla consistenza 31 dicembre 1996.

Tra i debiti *ex lege*, per effetto della legge n. 662 del 1996, sono ricompresi i debiti delle Ferrovie dello Stato.

Nella voce debiti esteri sono compresi i prestiti in valuta dello Stato, dell'ANAS, ex Agenzia del Mezzogiorno, BEI e prestiti in valuta emessi dalla Cassa DD.PP. a favore dell'EFIM. I prestiti esteri sono passati da 102.418 miliardi nel 1996 a 115.789 miliardi nel 1997 (a fronte di emissioni, al netto dei rimborsi, per un controvalore in lire di circa 7.000 miliardi), a causa di un peggioramento del cambio della lira nei confronti delle principali valute estere.

La voce BI-UIC comprende il saldo del conto disponibilità (pari a 53.547 miliardi -1.300 miliardi rispetto al 1996), il Fondo ammortamento titoli di Stato (pari a 4.237 miliardi) e altre voci inerenti il rapporto Tesoro-Banca d'Italia.

La voce "altri debiti" comprende mutui CREDIOP, le obbligazioni ANAS, le cartelle della Cassa DD.PP., gli impieghi degli istituti di credito all'ANAS, le obbligazioni emesse dalla Cassa DD.PP. per il ripiano dei debiti dell'EFIM e dell'IRI, i depositi cauzionali presso la Cassa DD.PP. Nella voce sono compresi i mutui contratti dal Tesoro per il ripiano dei disavanzi USL (5.000 mld - d.legge n. 630 del 1996, conv. in legge n. 21 del 1997), per il Giubileo (3.500 mld - d.legge n. 551 del 1996, conv. legge 651 del 1996) a favore delle imprese che operano nel campo della difesa (620 mld - d.legge n. 6 del 1996, conv. legge n. 110 del 1996) e delle aree depresse (3.000 mld).

Consistenza del debito del settore statale			
	31.12.95	31.12.96	31.12.97
CCT cedola annuale	109.680	48.880	0
CCT cedola semestrale	420.318	510.803	567.874
CTZ	47.217	107.140	158.771
CTE	48.822	41.046	37.632
CCT cred. Imposta	11.031	16.394	16.461
CTO	49.467	29.318	9.426
CCT decennali	0	0	0
Certificati di credito	**686.535**	**753.581**	**790.164**
BTP	717.078	773.772	843.492
Altri debiti consol. e redim.	222	187	138
Debiti ex lege n. 662/96	45.229	44.944	38.867
Titoli a medio lungo	**1.403.835**	**1.527.540**	**1.633.794**
BOT	412.014	384.561	302.251
Raccolta Postale	151.235	164.033	175.477
Debiti esteri	106.236	110.020	121.109
Rapporti B.I. - UIC	-71.266	-53.125	-56.262
Altri debiti	26.417	30.253	38.028
TOTALE	**2.074.001**	**2.208.226**	**2.253.264**

6. L'introduzione dell'euro in Italia.

Il Comitato di indirizzo strategico per l'euro (Comitato euro) - istituito dal Ministro del tesoro con i decreti 12 settembre, 30 settembre e 31 ottobre 1996 sulla base della direttiva del presidente del Consiglio dei Ministri del 27 giugno 1997 - ha elaborato, nel giugno 1997, le Linee guida per l'introduzione dell'euro in Italia, che individuano le scelte necessarie per la

transizione all'euro, nel rispetto del quadro normativo definito a seguito di quanto stabilito dal Consiglio europeo di Madrid nel dicembre 1995[38].

Tali scelte, per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, sono state fatte proprie dal Governo con l'emanazione della direttiva del 3 giugno 1997.

Con decreto del 6 agosto 1997 del Ministro del tesoro è stato costituito, all'interno del Comitato euro, il Sottocomitato pubblica amministrazione, con il compito di redigere il Piano per l'adozione dell'euro sulla base dei programmi operativi di attuazione (POA) formulati dalle singole amministrazioni. Per regioni, province, comuni ed enti pubblici in generale il piano fornisce, nella materia, gli indirizzi che tali amministrazioni potranno adottare nella propria autonomia organizzativa, fermo restando l'impegno comune a dare attuazione a quanto definito nella direttiva del 3 giugno 1997.

Va altresì citato il Sottocomitato Finanza (sistema monetario e finanziario, incluso il sistema delle assicurazioni) che ha elaborato lo Schema nazionale di piazza[39] , ossia una descrizione sistematica delle modalità di passaggio all'euro nel settore della finanza[40].

Con la legge delega 17 dicembre 1997, n. 433, sono stati fissati criteri e principi generali per l'introduzione dell'euro. A tale legge è seguito il decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 43, recante "Adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del trattato istitutivo della Comunità europea in materia di politica monetaria e di Sistema europeo delle banche centrali"[41]. Si tratta di una normativa che in coerenza con il progressivo processo di

---

[38] Le norme sono contenute in due regolamenti approvati dal Consiglio europeo di Dublino del 13-14 dicembre 1996, riferiti a due diverse basi giuridiche, l'articolo 235 e l'articolo 109L del Trattato. Il regolamento CE emanato in base all'articolo 235 è il n. 1103/97, approvato dal Consiglio Ecofin alla vigilia del Consiglio europeo di Amsterdam del 16-17 giugno 1997, che contiene disposizioni in materia di: a) sostituzione dell'euro all'ecu negli strumenti giuridici; b) la continuità dei contratti; c) i tassi di conversione e gli arrotondamenti. Il regolamento che ha come base giuridica l'articolo 109L, è in corso di emanazione.

Le decisioni dei Consigli europei e i due regolamenti citati fissano alcuni principi fondamentali che dovranno essere rispettati da tutti gli Stati aderenti all'UEM, ma anche alcune concrete regole per la transizione all'euro, ad esempio in materia di conversione e arrotondamenti. I principali elementi del quadro di riferimento comunitario riguardano: a) la sostituzione delle monete nazionali con l'euro. Durante il periodo di transizione le monete nazionali saranno oggetto di suddivisioni non decimali e temporanee dell'euro; b) la sostituzione dell'euro all'ecu negli strumenti giuridici; c) la continuità dei contratti; d) il principio "nessun obbligo, nessuna proibizione" posto alla base del processo di transizione; d) la facoltà conferita al debitore di scegliere se pagare in euro o in denominazione nazionale, quando può assolvere il proprio debito tramite accreditamento sul conto corrente del creditore; e) obbligo di emettere in euro dal 1° gennaio 1999 il nuovo debito pubblico negoziabile; f) regole per la conversione tra l'euro e le valute nazionali e fra queste ultime e regole per gli arrotondamenti.

[39] Lo Schema nazionale di piazza (alla terza edizione, l'ultima è del maggio 1998) si incentra su cinque proposizioni fondamentali. Aerea pagamenti: dal 1° gennaio 1999, sarà consentito l'uso dell'euro per tutte le operazioni di incasso e di pagamento, nei casi che non prevedono l'uso di monete e banconote. sia per gli operatori finanziari che per il pubblico. Area mercati: dal 1° gennaio 1999, le negoziazioni sui mercati monetari e finanziari avverranno in euro. Area Strumenti: dal 1° gennaio 1999, le emissioni di tutti i titoli di debito pubblico saranno in euro. Alla stessa data, i titoli di Stato quali i BOT, CCT, BTP, CTZ e ogni altra forma di debito pubblico negoziabile, saranno convertiti in euro. Il debito pubblico non negoziabile, come i Buoni postali fruttiferi, sarà convertito in euro dal 1° gennaio 2002, la conversione degli altri strumenti finanziari verrà attuata in maniera scaglionata. Una ridenominazione programmata sarà favorita da norme volte a ridurre l'onere della conversione per gli emittenti. Area statistiche: dal 1° gennaio 1999, gli operatori tenuti a trasmettere segnalazioni a fini di vigilanza e statistici alle autorità, potranno utilizzare l'euro; le statistiche elaborate dalle medesime autorità saranno in euro.

[40] Il terzo Sottocomitato settoriale, in cui si articola, il Comitato euro, è quello Imprese.

[41] Le scelte operate dall'Italia in materia di sistema finanziario e di Pubblica amministrazione riguardano la disciplina: a) dei rapporti con le amministrazioni pubbliche da parte del cittadino o dell'impresa (debitore o creditore), che avrà facoltà di scegliere la denominazione in euro o lira, con il quale sarà effettuato il pagamento; b) della ridenominazione del debito pubblico negoziabile; della negoziazione, compensazione e liquidazione degli strumenti finanziari.

delegificazione, consente di intervenire con la fonte normativa secondaria per dare pronta attuazione a scelte inerenti l'adozione dell'euro nelle amministrazioni pubbliche.

L'introduzione dell'euro renderà più evidenti eventuali differenziali tra prestazioni e servizi erogati dalle pubbliche amministrazione nei diversi paesi europei. Per questo motivo sono necessari sforzi, già decisamente perseguiti con le leggi di riforma amministrava (da ultimo le leggi n. 59, n. 94 e n. 127 del 1997), per creare strutture amministrative efficienti per far fronte alle crescenti esigenti rappresentate dalla sempre più stretta integrazione economica e monetaria a livello europeo, si pensi all'utilizzo dell'euro nei pagamenti da e verso le Amministrazioni e alle comunicazioni tra i cittadini e le imprese con le amministrazioni pubbliche.

Il Piano per l'adozione dell'euro nelle amministrazioni pubbliche, cui si affianca lo Schema nazionale di Piazza, si articola in una serie di macro-progetti, che dovranno concludersi entro ottobre 1998: a) Conversione valutaria - Pagamenti; b) Conversione documentale; c) Conversione del debito pubblico; d) Documenti programmatici e di finanza pubblica; e) Statistiche[42].

Particolare interesse riveste il macro-progetto "Documenti programmatici e di finanza pubblica", la cui realizzazione è affidata alla responsabilità del Ministero del tesoro - Dipartimenti del Tesoro, della Ragioneria generale, delle Politiche di sviluppo e di coesione. Tale progetto è diretto a realizzare quanto indicato dall'articolo 13 della legge n. 433 del 1997, ossia che i principali documenti programmatici e contabili vengano elaborati anche in euro, oltre che in lire.

Nella legge finanziaria e nei disegni di legge di bilancio, in virtù della scelta operata di utilizzare nella fase transitoria nei bilanci delle Amministrazioni pubbliche come valuta di denominazione esclusivamente la lira, saranno riportati in euro solo i dati aggregati e più significativi, ai fini dei confronti internazionali e della familiarizzazione con la nuova moneta.

Nelle Relazioni di cassa o altre note informative, il Ministero del tesoro potrà individuare i dati riassuntivi da indicare in euro. Anche per i piani settoriali e le delibere CIPE potranno essere indicati importi riassuntivi in euro e in lire, in particolare per quanto attiene al coordinamento degli interventi cofinanziamenti dalla UE.

Con una seconda direttiva, del 29 maggio 1998, recante "Indirizzo strategico e il coordinamento di un complesso integrato di azioni volte allo sviluppo e al potenziamento della piazza finanziaria italiana (Progetto Piazza finanziaria italiana)", è stato istituito il Comitato di indirizzo strategico per lo sviluppo della piazza italiana (Comitato piazza finanziaria italiana). Il Ministro, su proposta del Presidente del Comitato, definirà l'articolazione organizzativa del Comitato stesso, con l'istituzione di comitati di settore più ristretti, di organismi esecutivi e di strutture di supporto e di segretariato, tenendo conto della natura delle funzioni da svolgere e delle caratteristiche dei soggetti coinvolti.

7. Il testo unico dell'intermediazione finanziaria.

Sulla base degli articoli 8 e 21, commi 3 e 4, della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994), che, nel recepire le direttive 93/22/CEE e 93/6/CEE in materia di servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari, conferiva al Governo la delega per riordinare la normativa sugli intermediari e sui mercati finanziari e mobiliari e, in via accessoria, prevedeva

---

[42] I macro-progetti sono suddivisi in progetti, rispettivamente: a.1 pagamenti delle Amministrazioni; a.2 Pagamenti alle Amministrazioni. b.1 Dichiarazioni fiscali e previdenziali; b.2 Acquisto di beni e servizi: b.3 Trasferimenti; b.4 Sanzioni amministrative pecuniarie.

Per l'attuazione dei macro - progetti sono in corso di approntamento i seguenti progetti: 1) adeguamento dei sistemi informativi; 2) adeguamento della modulistica; 3) formazione e addestramento.

la possibilità di intervenire per disciplinare le società emittenti titoli quotati secondo criteri di rafforzamento della tutela del risparmio e degli azionisti di minoranza, è stato emanato il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria" c.d. *corporate governance.*

Il testo unico - elaborato dalla Commissione denominata "Draghi", dal nome del direttore generale del tesoro che l'ha presieduta - ha lo scopo di unificare le norme in tema di intermediari mobiliari e di offerte pubbliche di acquisto e di dettare la disciplina sull'organizzazione dei mercati mobiliari, la cui gestione viene liberalizzata, e le norme di modifica di alcuni istituti del diritto societario, con riferimento alle società quotate in mercati regolamentati.

Gli interventi operati in tema di intermediazione finanziaria e mercati mobiliari - per i quali, pur con importanti innovazioni, viene riproposto, nella sostanza, l'impianto normativo del decreto legislativo n. 415 del 1996 -, nonché di offerte pubbliche di acquisto - con l'abrogazione della criticata legge n. 149 del 1992, anche se essa resterà in vigore fino all'emanazione della normativa secondaria -, contribuiscono a conferire maggiore chiarezza e semplicità al settore disciplinato.

Anche la disciplina di rafforzamento della tutela delle minoranze, con le innovazioni in materia di collegio sindacale[43], di funzionamento delle assemblee ordinarie[44], di raccolta di deleghe di voto e la distinzione del controllo contabile da quello sulla gestione delle società, si rivela di buona qualità.

8. Profili della gestione.

8.1 La gestione degli acquisti di forniture e servizi.

La nuova articolazione delle competenze del Provveditorato generale dello Stato stabilita dal decreto legislativo n. 430 del 1997 (art. 3) è coerente con il piano generale di attuazione del decentramento amministrativo perseguito con la legge n. 59 del 1997; nel settore specifico dell'acquisizione di beni e servizi, verranno individuati i "centri di spesa" presso le varie Amministrazioni dello Stato, alle quali il Provveditorato generale dello Stato dovrà fornire il proprio supporto di competenza sia in materia contrattuale che di riscontro della omogeneità e congruità dei prezzi spuntati dalle singole Amministrazioni.

In proposito, giova richiamare quanto ritenuto dalla Commissione di studio di cui al d.P.C.M. 18 ottobre 1996 (c.d Commissione Minervini) "per contrastare i fenomeni di corruzione e per migliorare l'azione della P.A.". La Commissione ha individuato tre imprescindibili esigenze che si pongono nella nuova articolazione della spesa per beni e servizi nella P.A:

a) mancanza e inadeguatezza delle strutture in materia contrattuale presso le varie Amministrazioni, a cui si potrà ovviare attraverso la costituzione di appositi uffici-contratti;

b) istituzione di uffici di progettazione con competenze d'ordine tecnico;

c) disomogeneità ed eccessiva onerosità dei prezzi praticati alle varie Amministrazioni per l'acquisto di beni e servizi, a cui si potrà ovviare attraverso l'esercizio di un controllo di congruità tecnico-economica affidato ad amministrazioni specializzate. Al riguardo, la Commissione Minervini ha rilevato che, mentre in materia informatica tale compito è affidato

---

[43] I sindaci delle società quotate vedono accresciuti i propri poteri di controllo sul piano della vigilanza sull'osservanza della legge e dell'atto costitutivo, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, sull'adeguatezza della struttura organizzativa della società, del sistema di controllo e del sistema amministrativo-contabile, sui rapporti tra controllante e controllata.

[44] Sono state introdotte rilevanti novità per l'assemblea straordinaria e le assemblee speciali (cfr. in particolare art. 126 t.u.).

all'A.I.P.A., per gli altri comparti merceologici si renderebbe necessaria la presenza di uno specifico organismo, che la Commissione stessa individua appunto nell'ambito del Ministero del tesoro.

Va infine riferito sulla perdurante situazione di "stallo" in ordine all'attuazione dell'articolo 44 della legge n. 724 del 1994, già rilevata dalla Corte[45] e dal Gruppo di lavoro istituito presso il Ministero del tesoro per l'analisi dell'efficacia e dell'economicità delle forniture di beni e servizi allo Stato (d.m. 29 luglio 1997). In particolare, come osservato dall'ISTAT, dall'AIPA e dallo stesso Provveditorato non sembrerebbe tecnicamente realizzabile la rilevazione dei prezzi di mercato. L'operazione di rilevazione dei prezzi relativi a contratti stipulati da diverse amministrazioni pubbliche, seppure codificati per categoria merceologica e comprensivi dei capitolati tecnici, non può che avere ad oggetto prodotti tra loro eterogenei, con conseguente non utilità di comparazioni statistiche. La difficoltà di effettuare rilevazioni su prodotti tra loro realmente omogenei è altresì evidenziata sia dalle diverse caratteristiche tecniche che qualificano i diversi beni e servizi da acquisire (segnatamente informatici), sia dalla diversità delle clausole contrattuali di volta in volta previste per le acquisizioni (quantità del prodotto, luogo e termini di consegna, modalità di collaudo, modalità di pagamento, entità delle penalità per i ritardi, ecc.).

8.1.1 La direttiva 18 giugno 1998.

Il Ministro del tesoro, con direttiva del 18 giugno 1998, preso atto delle conclusioni dei lavori della c.d. Commissione Minervini - sopra indicate - e nella prospettiva che il Provveditorato è chiamato a svolgere funzioni di supporto in materia contrattuale e tecnica (oltre che di riscontro della omogeneità e congruità dei prezzi) nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ha individuato una serie di attività che, da subito, il Provveditorato dovrà porre in essere per fornire consulenza ai Responsabili degli acquisti. A tal fine, questi ultimi soggetti sono chiamati ad avvalersi dei capitolati tecnici e dai parametri approntati dal Provveditorato generale e a fornire al medesimo Provveditorato tutte le informazioni relative: ai prezzi spuntati dai singoli centri di spesa, alla natura dei prodotti acquistati, alla loro composizione e alla loro destinazione (salvo i beni e servizi informatici, per i quali sussiste la competenza dell'AIPA). Il Provveditorato opererà a sua volta informando i Servizi di controllo interno delle diverse amministrazioni.

La direttiva prevede inoltre che le amministrazioni che intendano affidare al Provveditorato generale l'esecuzione di piani specifici di approvvigionamento di beni e servizi ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo n. 430 del 1997 - previa verifica dell'esistenza di risorse finanziaria disponibili - possono chiedere che l'attività relativa agli acquisti e alle forniture venga eseguita dal Provveditorato generale nella veste di funzionario delegato.

8.1.2 Le forniture.

La tabella che segue mostra, per tipologie di forniture, gli importi impegnati su competenza, con indicazione della consistenza delle diverse tipologie di fornitura sul totale degli impegni effettuati nell'anno, in relazione alle forniture rappresentate. L'ultima colonna mostra la variazione percentuale tra il 1997 e il 1996.

[45] Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1994 e 1995*, vol. 1, rispettivamente, paragrafo IX, p. 359 e paragrafo X, p. 386.

	1996		1997		
Tipologia di forniture	Importo mld	Consistenza %	Importo mld	Consistenza %	Var. % 97
Mobili e arredi	59,937	36,1%	43,982	33,6%	-26,6%
Impianti elettrico	24,300	14,6%	25,932	19.8%	+6,7%
Macchine ufficio	45,060	27,1%	35,114	26.8%	-67,9%
Automezzi	2,201	13,8%	262	0,2%	-88,0%
Informatica	30,796	18,5%	24,091	18.4%	-21,7%
Uniformi canc. e vari	3,580	2,1%	1,400	1%	-60,8%

Le tipologie di forniture indicate in tabella rappresentano, in termini assoluti, lire 165,874 miliardi per il 1996 e 130,781 miliardi per il 1997, con un decremento del 21,1%.

8.1.3 I servizi.

La tabella che segue espone, per tipologie di servizi, gli importi impegnati su competenza, con indicazione della consistenza delle diverse tipologie di servizi sul totale degli impegni effettuati nell'anno, in relazione si servizi rappresentati. L'ultima colonna mostra la variazione percentuale tra il 1997 e il 1996.

	1996		1997		
Tipologia di servizi	Importo mld	Consistenza %	Importo mld	Consistenza %	Var. % 97
Pulizia	74,112	35,9%	83,000	38%	+11,9%
Trasporti	14,200	6,8%	17,764	8,1%	+25,0%
Canoni vari	97,000	47,0%	103,000	47,2%	+6,1%
Vigilanza	0,850	0,4%	2,500	1,1%	+194,0%
Riscaldamento	20,000	9,7%	11,900	5,4%	-40,0%

Le tipologie di forniture indicate in tabella rappresentano in termini assoluti lire 206,162 miliardi per il 1996 e 218,164 miliardi per il 1997, con un aumento del 5,8%.

8.2 Liquidazione di enti soppressi.

Le gestioni liquidatorie degli enti soppressi affidate all' Ispettorato generale per gli affari e per la gestione del patrimonio degli enti disciolti (I.G.E.D.), dalla data di costituzione ad oggi, ammontano complessivamente a 819, di cui 379 riguardanti enti mutualistici. A tutt'oggi ne risultano da definire n. 396.

Nel corso del 1997, si è pervenuti alla chiusura delle operazioni di liquidazione di 49 gestioni. Sono state chiuse, altresì, con provvedimento interno di archiviazione,16 gestioni di cui erano state acquisite le consegne, ma per le quali è stato accertato che non sussistono operazioni liquidatorie da effettuare.

Le gestioni fuori bilancio e dei consorzi idraulici di terza categoria costituiscono le tipologie di gestioni liquidatorie di più recente assunzione.

In merito alle gestioni fuori bilancio, come è noto, l'articolo 26 della legge 23 dicembre 1993, n. 559, ne ha disposto la soppressione, ad eccezione di quelle espressamente escluse o ricondotte nel bilancio dello Stato, ed ha affidato le operazioni di liquidazione all'Ispettorato generale per gli affari e per la gestione del patrimonio degli enti disciolti.

Le gestioni fuori bilancio individuate sono state complessivamente 92. In particolare: 39 gestioni sono state chiuse, 11 gestioni archiviate, 22 gestioni affidate ad un Commissario liquidatore. Per le rimanenti 20 gestioni si sta provvedendo a definire le operazioni di consegna e/o di liquidazione. E' stato precisato, da parte dell'Amministrazione, che il "Fondo di previdenza del personale degli uffici del lavoro e della massima occupazione" (ULMO), già in

fase di acquisizione per gli ulteriori adempimenti liquidatori, è stato qualificato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale ente organo, per cui la sua soppressione è stata sospesa in quanto richiederebbe l'emanazione di un apposito atto normativo.

Circa i consorzi idraulici, il perdurante ritardo nell'approvazione del regolamento di attuazione previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge 16 dicembre 1993, n. 520 (Soppressione dei Consorzi idraulici di terza categoria) determina situazioni di incertezza giuridica circa il trasferimento delle funzioni, degli uffici, dei beni e del personale dei soppressi consorzi per le differenti procedure da seguire a seconda che i consorzi medesimi appartengano a bacini di rilievo nazionale o regionale.

Come precisato dall'I.G.E.D, lo stesso Ispettorato ha fatto fronte a tale carenza normativa operando in conformità a quanto emerso nel corso di una riunione tecnica tenutasi presso la Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. In tale ambito, si era convenuto che l'emanando regolamento avrebbe attribuito alle regioni il compito di assumere le consegne degli ex consorzi idraulici appartenenti a bacini regionali, lasciando all'I.G.E.D. le operazioni di liquidazione dei consorzi idraulici di rilievo nazionale, da attuare secondo le modalità di cui alla legge n. 1404 del 1956. Sulla base di tale orientamento sono state definite le operazioni di consegna di tutti i 93 consorzi idraulici appartenenti a bacini di rilievo nazionale. Ne sono stati definitivamente chiusi 48.

Numerose e di varia natura sono le cause che ritardano la definitiva chiusura delle gestioni liquidatorie.

Per quanto riguarda gli enti non mutualistici, esse possono ricondursi a controversie giudiziarie tuttora in corso e al permanere di talune partite debitorie e creditorie di lunga e difficile definizione.

Per quanto concerne gli enti mutualistici, la chiusura delle relative gestioni è legata alla soluzione dei seguenti problemi.

a) In materia di acquisizione del patrimonio, per i beni già di pertinenza degli enti in parola, sussistono problemi legati all'interpretazione dell'articolo 65 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio Sanitario Nazionale). Tale norma prevede l'attribuzione dei beni mobili e immobili appartenenti ai soppressi enti mutualistici alle unità sanitarie locali (ora Aziende sanitarie locali) o, qualora non sussista il requisito della prevalente destinazione degli immobili ai servizi sanitari, all'I.G.E.D. per il successivo realizzo. La predetta attribuzione deve essere effettuata con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e delle finanze, sentite le regioni interessate. Nei casi in cui le regioni non fanno pervenire il loro assenso, l'iter procedurale subisce notevole intralcio; a tutt'oggi numerosi beni non possono essere alienati, in carenza dei citati decreti. Per superare tale situazione, l'Amministrazione del tesoro ha promosso conferenze di servizi cui è stata sollecitata la partecipazione delle altre Amministrazioni coinvolte. Nelle more della definizione di tale problema, l'Amministrazione provvede alla gestione dei relativi immobili, la maggior parte dei quali occupati da Aziende sanitarie locali.
b) Sussistono difficoltà nel trasferimento all'I.N.P.D.A.P. (Gestione autonoma Istituti di previdenza) dei contributi versati nei fondi integrativi di previdenza esistenti presso gli enti soppressi nei confronti del personale che non ha optato per il mantenimento della posizione assicurativa già in atto prevista dall'articolo 75 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitaria locale) e dalla legge 27 ottobre 1988, n. 482 (Disciplina del trattamento di quiescenza e di previdenza del personale degli enti soppressi trasferito alle regioni, agli enti pubblici ed alle amministrazioni dello Stato). Ciò a causa del

rilevante contenzioso determinato dalle domande di restituzione da parte degli interessati dei contributi dagli stessi versati nei predetti fondi. In tale materia, l' Ispettorato Generale deve affrontare importanti questioni determinate dalla non univoca giurisprudenza sui criteri di quantificazione dei contributi da restituire agli aventi diritto. L'Ispettorato, d'intesa con l'I.N.P.D.A.P. - Gestione autonoma istituti di previdenza, sta curando gli adempimenti necessari per pervenire ad una definizione in via amministrativa delle rivendicazioni in questione.

c) Problemi sussistono anche in ordine alla definizione dei capitali di copertura da versare alla gestione speciale dell'I.N.P.S., relativamente al personale che ha optato per il mantenimento della pregressa posizione previdenziale, nonché agli altri enti pubblici di destinazione, relativamente al personale iscritto nel corrispondente Fondo integrativo esistente presso l'ente pubblico di destinazione. L'Ispettorato Generale ha segnalato che la materia è all'esame di un'apposita Commissione per la previdenza integrativa del personale degli enti disciolti.

8.3 Il Fondo antiusura.

Nel quadro delle iniziative di contrasto al fenomeno dell'usura, la legge 7 marzo 1996, n. 108 ha previsto, all'articolo 15 l'istituzione, presso il Ministero del tesoro, del Fondo per la prevenzione di detto fenomeno, con consistenza complessiva di 300 miliardi di lire, divisi in tre quote di 100 miliardi ciascuna da erogarsi, rispettivamente, negli anni 1996, 1997 e 1998. La legge pur "oggettivando" i tassi usurari ha però omesso di chiarire, come prevede, in modo esplicito, l'omologo ordinamento francese, che detti tassi debbono essere valutati come tali con riferimento al momento della stipula del mutuo.

Beneficiari dei contributi del Fondo sono:

a) per il 70% dell'importo stanziato, consorzi o cooperative di garanzia collettiva fidi (Confidi), costituiti dalle associazioni di categoria imprenditoriali e dagli ordini professionali;
b) per il 30%, fondazioni ed associazioni riconosciute per la prevenzione del fenomeno dell'usura.

I contributi corrisposti dal Fondo hanno lo scopo di accrescere la potenzialità di detti enti nel garantire la concessione di finanziamenti da parte di banche ed intermediari finanziari ai soggetti che ne facciano richiesta.

Il regolamento per la gestione del Fondo, previsto dall'articolo 15, comma 8, della citata legge n. 108 del 1996, è stato emanato con d.P.R. 11 giugno 1997, n. 315 ed è entrato in vigore il 4 ottobre successivo.

Poiché il termine per la presentazione delle domande scadeva il 3 novembre e quello per l'invio della documentazione giustificativa il 4 dicembre, l'Amministrazione, nell'ultimo scorcio di 1997, ha liquidato i contributi, relativi agli anni 1996 e 1997, solo in favore delle fondazioni ed associazioni riconosciute; ai confidi gli stessi contributi sono stati assegnati nei primi mesi del 1998.

I beneficiari dei contributi in questione sono i seguenti.

- Fondazioni ed associazioni riconosciute. Per l'anno 1996 hanno chiesto i contributi: 1 associazione ed 11 fondazioni; per l'anno 1997 le richieste sono aumentate a 2 per le associazioni, a 15 per le fondazioni. Dei suddetti 17 enti, 2 operano a livello nazionale, 12 a livello regionale e 3 a livello provinciale; quanto alla dislocazione sul territorio nazionale, 3 sono ubicati al Nord, 5 al Centro e 9 al Sud.
- Confidi. Per l'anno 1996 hanno richiesto il contributo 205 confidi; per il 1997, il numero è salito a 215, di cui 120 operano nel nord, 32 nel centro e 63 nel sud.

Soltanto le fondazioni ed associazioni riconosciute, che hanno ottenuto il contributo alla fine del 1997, hanno potuto operare, sia pure per un brevissimo periodo (circa due mesi); sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione, risulta che, per l'anno 1998, a fronte del complessivo importo dei contributi erogati, pari a 60 miliardi, sono state concesse 210 garanzie per un totale di circa 3,5 miliardi.

8.4 Attività di verifica e controllo.

8.4.1. Invalidità civile.

a) Verifiche. Rispetto al 1996 l'attività di verifica nei confronti degli invalidi civili risulta numericamente raddoppiata; a fronte, infatti, di circa 51.000 accertamenti effettuati nell'anno scorso, nel 1997, l'Amministrazione del tesoro ha provveduto a circa 103.000 visite di controllo e a oltre 120.000 convocazioni. Dette visite hanno prodotto 26.135 provvedimenti di revoca delle provvidenze che, sommati ai 9.228 decreti relativi a procedimenti iniziati nel 1996 e ultimati nel 1997, hanno prodotto un risparmio di spesa pari ad oltre 203 miliardi. Il positivo risultato è da imputare anche allo snellimento delle procedure: l'art. 4 della legge n. 425 del 1996, ha, infatti, fatto venire meno il controllo della Commissione medica superiore; pertanto i verbali di visita, redatti dai medici verificatori, contenenti giudizi medico-legali di insussistenza dei requisiti per continuare a fruire di provvidenze economiche di invalidità civile, vengono immediatamente trasmessi alla competente Direzione generale, che provvede all'emissione dei relativi decreti di revoca. E' stato poi effettuato l'incrocio con le banche dati del Ministero delle finanze e con il Casellario centrale dei pensionati al fine di verificare le situazioni reddituali dei percettori di assegno e pensione di invalidità civile; tale operazione, anche se il Casellario risulta aggiornato con le dichiarazioni reddituali del 1995 e la banca dati del Ministero delle finanze con quelle del 1993, ha consentito la revoca dei benefici per superamento dei limiti di reddito per 9.353 invalidi.

b) Autocertificazione. Il comma 2, dell'articolo 4, della legge n. 425 del 1996, prevedeva la sospensione dell'erogazione dei benefici economici per gli invalidi civili che non avevano presentato l'attestazione sul proprio stato di salute entro il termine del 30 novembre 1996. In previsione di dette sospensioni, nel primo semestre del 1997 é stata portata a compimento la fase di acquisizione dei dati relativi alle dichiarazioni rese dagli invalidi alla competente Amministrazione del tesoro o trasmesse alle Direzione provinciali del tesoro; agli inadempienti sono state richieste le giustificazioni previste dalla normativa sopracitata. Sono state predisposte n. 140.000 lettere-raccomandate che, previo accordo con l'Ente Poste, avrebbero dovuto essere recapitate agli interessati dagli uffici postali unitamente al pagamento della rata di provvidenze economiche prevista per il 28 settembre scorso. Molte raccomandate, tuttavia, sono state erroneamente recapitate direttamente al domicilio degli invalidi. Ha fatto seguito l'acquisizione delle risposte fatte pervenire dagli invalidi, le quali sono state registrate utilizzando un apposito programma predisposto dal CED della Direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra; dopo tale operazione, si sarebbe dovuto provvedere a disporre la sospensione dei pagamenti per circa 12.000 invalidi che, fino alla data del 31 dicembre 1997, risultavano inadempienti. Con l'entrata in vigore della legge n. 449 del 1997, non si sono più rese necessarie tali sospensioni; in sostituzione, è stato previsto l'espletamento di accertamenti sanitari di controllo da parte della competente Direzione generale, da effettuare entro il 30 aprile 1998.

c) Ricorsi. Anche la produzione nel settore dei ricorsi ha subito nel corso del 1997 un consistente miglioramento. Rispetto all'anno precedente, infatti, si è registrato un incremento sia del numero di istruttorie effettuate (+22%) che dei decreti emessi (+152,8%).

Resta, comunque, il problema della eliminazione dell'arretrato, che consentirebbe la lavorazione delle pratiche correnti, problema che potrà trovare soluzione solo con l'istituzione delle Sezioni regionali della Commissione medica superiore e di invalidità civile, ma che l'Amministrazione non ha realizzato per rappresentate difficoltà di carattere organizzativo, concernenti il reperimento dei locali in periferia e la carenza di personale presso gli organi collegiali periferici.

d) Attività di controllo delle Commissioni mediche periferiche. L'attività di controllo nei confronti degli invalidi civili, effettuata dalla Direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra, tramite l'esame da parte delle Commissioni mediche periferiche per le pensioni, di guerra e di invalidità civile dei verbali emessi dalle Asl, anche nel corso del 1997, ha consentito di raggiungere apprezzabili risultati. Il rigore con il quale le suddette Commissioni valutano i giudizi medico-legali formulati dalle Asl ha inciso in misura determinante sui comportamenti delle Asl medesime le quali, negli ultimi anni, appaiono più attente nel riconoscere gli stati di invalidità. A partire dall'ultimo trimestre dell'anno 1997, alle Commissioni mediche periferiche è stata, inoltre, affidata la maggior parte dell'attività sanitaria di verifica necessaria per l'effettuazione del piano straordinario previsto dall'art. 4 della legge n. 425 del 1996.

e) Riepilogo attività delle Commissioni mediche centrali.

Ricorsi invalidità civile	1996	1997	Variazione %
Carico di lavoro annuale	329.618	200.716	-39,1%
Ricorssi definiti con decreto	1.156	2.923	+152.8%
Comunicazioni di silenzio rigetto	33.615	15.620	-53,5%
Ricorsi istruiti	48.449	59.117	+22%
Totale ricorsi istruiti	83.220	77.660	-6,6%
Apertura ricorsi	108.128	142.643	+31,9%
Verifiche invalidità civile	1996	1997	Variazione %
Invalidi convocati	58.501	120.078	+105,2%
Invalidi sottoposti a verifica	51154	103.286	101,9%
Decreti di revoca	2.170	26.135	1.104%
Conferme	9.002	66.794	+641,9%
Inviti all'esercizio rinuncia 16.8.96	5.179	3.404	-34,2%
Rinunce pervenute	2.671	2.305	-13,7%

f) Riepilogo attività Commissioni mediche periferiche.

Verbali di visita	1996	1997	Variazione %
Carico di lavoro annuale	802.000	774.258	-3,4%
Verbali esaminati	769.466	738.471	-4%
Verbali sospesi	136.737	117.587	-14%
Visite dirette effettuate	107.446	89.369	-16%
Medici	1996	1997	Variazione %
Numero in servizio	656	702	+7%
Verbali esaminati per medico	1.158	1.051	-9,2%

8.4.2 Pensioni di guerra.

In questo settore si rileva una lieve flessione della produttività (con una diminuzione della giacenza divisionale), da imputare al potenziamento degli impegni della competente Direzione generale sul versante dell'invalidità civile. In attesa di una radicale riforma del procedimento di liquidazione dei trattamenti pensionistici, l'Amministrazione ha adottato soluzioni organizzative per lo snellimento di alcuni processi di lavorazione delle pratiche.

Riepilogo attività Pensioni di guerra.

Attività CMPGIC	1996	1997	Variazione %
Pratiche pervenute	6.191	4.674	-24,5%
Pratiche lavorate	6.317	5.124	-18,8%
Giacenza	3.105	2.655	-14,4%
Attività uffici centrali	1996	1997	Variazione%
Pratiche pervenute	40.690	37.183	-8,6%
Pratiche lavorate	47.965	42.017	-12,4%
Giacenza	17.337	13.309	-23,2%

Partite di pagamento	1996	1997	Variazione%
Pensioni dirette	179.555	166.648	-7,1%
Pensioni indirette	350.437	322.664	-7,9%
Perseguitati politici K.Z.	6.957	6.769	-2,7%
Totale	536.949	496.081	-7,6%
Spesa	1996	1997	Variazione%
Pensioni dirette e indirette	2.654,5	2.239,8	-15,6%
Perseguitati politici e K.Z.	61,1	47,2	-22,7%
Totale	2.715,7	2.278,0	-15,7%

8.4.3 Servizi ispettivi di finanza.

L'attività svolta dai servizi ispettivi di finanza, con riferimento alle verifiche amministrativo-contabili, è sintetizzata nella tabella che segue, che espone i dati relativi al quadriennio 1994-1997.

	1994	1995	1996	1997
Verifiche amministrativo-contabili	290	347	365	373
Denunce alle Procure della Corte dei conti	130	119	139	137
Denunce all'Autorità giudiziaria ordinaria	28	35	18	6
Denunce alla Guardia di finanza	13	5	7	4

I dati riepilogativi evidenziano un incremento delle verifiche rispetto ai risultati dell'anno 1996. Peraltro, l'assunzione di 29 dirigenti non ha potuto concorrere all'incremento del numero delle verifiche per il necessario periodo di addestramento seguito dai nuovi ispettori.

9. Monitoraggio delle leggi di spesa.

Con la disposizione contenuta nell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, è previsto che il rendiconto generale dello Stato deve essere elaborato, ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore, sulla base della classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e per unità previsionali di base, suddivise per capitoli, in modo da

consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa, anche in relazione agli scopi delle principali leggi di spesa.

Tale norma andrà a regime per la elaborazione del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 1998.

In realtà, la Corte, già con il referto sul rendiconto generale dello Stato per il 1996, ha proposto un'indagine sull'attuazione di una serie di leggi di spesa con l'obiettivo di evidenziarne l'impatto *ex post* sugli equilibri di finanza pubblica e sugli effettivi livelli di realizzazione delle "missioni" affidate dal legislatore ai soggetti attuatori delle politiche pubbliche di settore.

9.1 *L'attività di monitoraggio.*

La funzione dell'attività di monitoraggio sull'attuazione delle leggi di spesa ha una duplice funzione:

a) conoscitiva: 1) del conseguimento delle politiche pubbliche sottese alla legge oggetto di rilevazione, tenuto conto, in primo luogo, degli indicatori finanziari sulla base della classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e per unità previsionali di base, suddivise per capitoli, e, ove disponibili, di indicatori di risultato, in modo da consentire una valutazione finanziaria ed economica delle risultanze gestionali; 2) del reale impatto degli oneri di spesa, allo scopo di valutare la qualità delle tecniche di copertura finanziaria e di quelle di quantificazione degli oneri previsti.
b) propositiva nei confronti del Parlamento di eventuali rimedi da apprestare in sede di predisposizione delle leggi spesa, tanto con riferimento alla tecnica di copertura degli oneri, in relazione alla quantificazione degli stessi, mettendo altresì in evidenza possibili concause di ritardi o di rallentamenti nel conseguimento degli obiettivi di legge, anche di tipo procedimentale.

9.2 Problemi connessi al monitoraggio delle leggi di spesa.

L'affinamento dell'analisi degli esiti, a consuntivo, dell'attuazione delle leggi di spesa ha posto in evidenza rilevanti problemi di ricostruzione dei dati contabili e finanziari relativi all'attuazione delle diverse leggi di spesa analizzate. In primo luogo, in quanto il sistema informativo Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti è idoneo a consentire la rappresentazione dei flussi finanziari della spesa soltanto per capitoli di bilancio, mentre il processo di formazione del documento di bilancio per leggi di spesa ha una struttura molto più complessa, essendo articolato per le diverse autorizzazioni di spesa che prendono titolo dalla legge di spesa di riferimento.

In realtà, sono marginali i casi in cui a ciascuna autorizzazione di spesa, disposta da apposita legge di spesa, corrisponda, in bilancio, la previsione di un capitolo di bilancio dedicato in via esclusiva. Nella maggioranza dei casi si assiste a situazioni in cui capitoli di bilancio risultano "alimentati" da diverse autorizzazioni di spesa, che possono trovare collocazione o nella stessa legge ovvero in più leggi di spesa, come nel caso dei rifinanziamenti.

Ne discende che nell'ambito di un capitolo di bilancio possono sussistere diversi piani di formazione che prendono titolo da altrettante e distinte autorizzazioni di spesa contenute nella legge o anche in più leggi.

In tali casi, che - come si ripete - sono la maggioranza, l'osservazione degli andamenti finanziari relativi ad un capitolo non può considerarsi pienamente significativa del grado di attuazione delle diverse autorizzazioni di spesa che in esso sono inglobate, appunto perché il capitolo, ai fini della gestione, non può ritenersi l'unità elementare di bilancio; esso, ai fini della trasparente lettura della gestione finanziaria, necessiterebbe di una più puntuale

disaggregazione dei dati contabili per ricostruire, a consuntivo, gli andamenti finanziari relativi alle singole autorizzazioni di spesa la cui provvista finanziaria viene allocata, nella fase della formazione del bilancio, in un unico capitolo di bilancio. In altre parole, non vi è allo stato, "perfetta tenuta" tra le tecniche di formazione del bilancio e quelle di gestione finanziaria delle stesse.

Né, allo stato, è tecnicamente possibile elaborare una mappa dei flussi finanziari a livello più dettagliato del capitolo.

Unico strumento a disposizione potrebbe essere apprestato dal mandato informatico introdotto con l'articolo 6 del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367 e che andrà a regime a partire dal 1 gennaio 1999 (d.lgs. n. 279 del 1997, art. 15, c. 1). Al riguardo, deve però evidenziarsi che la modulistica relativa al mandato informatico finora elaborata si limita a dedicare un "campo" per gli estremi della sola legge di spesa, senza però il dettaglio dell'autorizzazione di spesa di cui l'atto di impegno costituisce, di volta in volta, esecuzione.

L'esigenza di puntualmente ricostruire la gestione finanziaria di una legge di spesa imporrebbe dunque l'integrazione della modulistica con l'espressa indicazione, per gli operatori che assumono l'impegno di spesa attraverso il mandato informatico, di riportare anche gli estremi più dettagliati dell'autorizzazione di spesa. All'uopo, andrebbe contestualmente elaborato, da parte della Ragioneria, un apposito manuale-nomenclatore delle leggi principali da monitorare con indicazione delle autorizzazioni di spesa in cui la legge si articola, per rendere operativamente realizzabile, in modo il più possibile trasparente, l'obiettivo della verifica a consuntivo delle leggi da sottoporre ad osservazione.

9.3 Metodologia nella selezione delle leggi da monitorare.

Con la collaborazione della Ragioneria generale e della Società Finsiel, si è dunque proceduto ad individuare - a titolo esemplificativo - due diverse metodologie di analisi, a seconda della struttura dei diversi "piani di formazione" in cui si articolano le diverse leggi di spesa, per rappresentare l'analisi dei flussi finanziari in modo coerente con i piani di formazione che prendono titolo in altrettante autorizzazioni legislative di spesa.

a) La prima analizza leggi di spesa (6) in cui i capitoli di bilancio risultano alimentati da una sola autorizzazione, con il risultato di una piena visibilità degli andamenti finanziari relative alle specifiche missioni indicate dal legislatore.
b) La seconda esamina leggi (2) in cui i corrispondenti capitoli di bilancio risultano alimentati da diverse autorizzazioni. In tale caso, si è proceduto, a consuntivo, a ricostruire gli esiti della gestione attraverso una percentualizzazione delle risorse globali allocate nel capitolo, a seconda delle diverse quote parte corrispondenti (nella fase della formazione) alle diverse autorizzazioni da cui il capitolo di bilancio risulta alimentato.

9.4 Selezione delle leggi spesa sottoposte a monitoraggio.

La selezione delle leggi, allo scopo di delimitare il campo di indagine del monitoraggio, è stata effettuata secondo i seguenti criteri:

a) classificazione degli oneri;
b) settore d'intervento.

9.4.1 Individuazione delle leggi in base agli "oneri".

La classificazione degli oneri per fattore legislativo, onere inderogabile e fabbisogno (giuridicamente obbligatorio/giuridicamente non obbligatorio) ripartisce la spesa di previsione 1998 nel seguente modo:

ANALISI DEGLI ONERI GIURIDICAMENTE OBBLIGATORI - PREVISIONI 1998

(in miliardi di lire)

spese correnti	fattori legislativi (a)	oneri inderogabili (b)	fabbisogno giuridic. obbligatorio (c)	fabbisogno giuridic.non obbligatorio (d)	in complesso (e)	% (a+b+c)/ e
I-Servizi degli organi costituzionali	2,7	2.096,6	0,0	0,0	2.099,3	100%
II-Personale in attività di servizio	74,1	122.416,5	1.232,9	625,1	124.348,6	99,50%
III-Pensioni provvisorie	0,0	2.544,3	0,0	0,0	2.544,3	100%
IV-Acquisto di beni e serv.	284,8	2.351,2	3.206,7	16.600,1	22.442,8	26,03%
V-Trasferimenti	82.508,8	147.862,9	0	4.376,8	234.748,5	98,14%
VI-Interessi	395,1	180.725,9	0,0	0,0	181.121,0	100%
VII-Poste correttive e compensative delle entrate	222,0	19.963,9	5.129,0	0,0	25.315,1	100%
VIII-Ammortamenti	0,0	1.236,8	0,0	0,0	1.236,8	100%
IX-Somme non attribuibili	1.226,0	8.474,0	1.027,7	0,0	10.727,7	100%
Totale spese correnti	**84.713,5**	**487.672,1**	**10.596,3**	**21.602,0**	**604.584,1**	**96,43%**
spese in conto capitale						
X-XI-Investimenti diretti	1.964,9	2.183,7	0,0	0,0	4.148,6	100%
XII-Trasferimenti	21.475,9	16.894,3	0,0	377,5	38.747,7	99.03%
XIII-Partecipazioni azionarie e conferimenti	6.619,0	0,0	0,0	0,0	6.619,0	100%
XIV-XV-Concessioni di crediti e anticipazioni	473,0	153,0	0,0	0,0	626,0	100%
XVI-Somme non attribuibili	13.229,0	4.327,8	900,0	0,0	18.456,8	100%
Totale conto capitale	**43.761,8**	**23.558,8**	**900,0**	**377,5**	**68.598,1**	**99,45%**
Totale spese finali	**128.475,3**	**511.230,9**	**11.496,5**	**21.979,5**	**673.182,2**	**96,73%**

(Dal disegno di legge di bilancio 1998)

Secondo tale classificazione, il monitoraggio che si propone è rivolto essenzialmente alle leggi di spesa che hanno oneri classificati come fattore legislativo; a tale proposito, la Ragioneria ha fornito l'elenco di tali leggi a decorrere dall'esercizio 1990.

Tale elenco è costituito da circa 480 leggi articolate in una o più autorizzazioni di spesa; per ciascuna di esse sono riportati i seguenti importi riferiti all'esercizio 1997: stanziamento iniziale, variazioni provvisorie, variazioni definitive e stanziamento totale.

L'onere complessivo di tali leggi ammonta a circa 54.000 miliardi.

A partire da tale elenco, si è proceduto ad effettuare un riscontro con quanto riportato sull'indice cronologico degli atti relativo al bilancio di previsione 1998: in tal modo, è stato possibile individuare i capitoli di bilancio su cui è stata autorizzata la spesa.

L'individuazione di un primo gruppo di leggi è stata operata selezionando le sole leggi e/o autorizzazioni di spesa i cui oneri si riflettono su un numero ridotto di capitoli di spesa, allo

scopo di rendere più agevole il monitoraggio; la corrispondenza fra le leggi e i capitoli di spesa è stata verificata dalla Ragioneria.

Le leggi selezionate sono circa 110 per un onere complessivo pari a 14.000 miliardi e sono aggiornate fino all'esercizio finanziario 1997. Esse sono state analizzate per: a) centro di responsabilità che gestisce le risorse finanziarie di specie; b) funzione obiettivo cui le risorse in questione risultano imputate; c) tipologia di categoria economica cui quelle medesime risorse finanziarie sono classificate.

9.4.2 Individuazione delle leggi in base al settore di intervento.

La tabella F della Legge finanziaria 1997 (allegato F) riporta gli importi da inscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali suddivise secondo diversi settori di intervento.

Nella seguente tabella è riportato l'elenco dei settori di intervento:

Indice dei settori di intervento

	descrizione
01	Infrastrutture portuali delle capitanerie di porto
02	Interventi a favore delle imprese industriali
03	Interventi per calamità naturali
04	Interventi nelle aree depresse
05	Credito agevolato al commercio
06	Interventi a favore della regione Friuli Venezia Giulia ed aree limitrofe - Interventi per
07	Provvidenza per l'editoria
08	Edilizia residenziale e agevolata
09	Mediocredito centrale
10	Artigiancassa
11	Interventi nel settore dei trasporti
12	Costruzione nuove sedi di servizio per gli appartenenti alle Forze dell'Ordine
13	Interventi nel settore della ricerca
14	Interventi a favore dell'industria navalmeccanica
15	Ristrutturazione dei sistemi aeroportuali di Roma e Milano
16	Interventi per la viabilità ordinaria, speciale e di grande comunicazione (ANAS)
17	Edilizia penitenziaria e giudiziaria
18	Metropolitana di Napoli
19	Difesa del suolo e tutela ambientale
20	Realizzazione strutture turistiche
21	Interventi in agricoltura
22	Protezione dei territori dei comuni di Ravenna, Orvieto e Todi
23	Università (compresa edilizia)
24	Impiantistica sportiva
25	Sistemazione aree urbane
26	Interventi diversi

legge finanziaria 1997 - tabella "F"

Il criterio di raggruppare le leggi per settore d'intervento consente una prima ricostruzione, almeno sotto l'aspetto contabile e finanziario, del conseguimento della politica pubblica di settore.

A tal fine, la scelta si è focalizzata sui settori d'intervento evidenziati in tabella per i quali la gestione è riferita direttamente alle Amministrazioni centrali: in tal modo, risulta più agevole la ricostruzione delle modalità di erogazione della spesa.

Le informazioni esposte su ciascuna scheda-legge riguardano:

a) gli estremi della legge (tipo/numero/anno) con il relativo titolo, gli estremi della Gazzetta Ufficiale di pubblicazione, il decreto legge di provenienza;

b) la valutazione d'insieme espressa dal Servizio Relazioni al Parlamento pubblicata sulla quadrimestrale di riferimento;
c) gli oneri e le diverse tipologie di coperture previste per la legge;
d) i provvedimenti di variazione;
e) i capitoli su cui è stata autorizzata la spesa e, per ciascuno di essi, gli impegni assunti e i pagamenti erogati.

9.5 La ricostruzione di indicatori economici e di risultato.

Le informazioni sui dati contabili e finanziari delle leggi di spesa costituiscono poi l'occasione per approfondimenti nelle diverse sedi del controllo sulla gestione assegnato alla Corte dei conti per la rilevazione di indicatori economici e di risultato.

A tale proposito, l'incrocio tra dati finanziari ed economici è stato proposto nello scorso referto per le leggi di spesa n. 140 del 1992, in materia di interventi nel settore della irrigazione e a sostegno della cooperazione agricola, e n. 217 del 1992, di conversione del d.l. n. 9 del 1992, concernente l'adeguamento degli organici e il potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle forze di polizia.

9.6 Alcune leggi oggetto del monitoraggio.

Le tabelle che seguono espongono i dati finanziari relativi a talune leggi di spesa, i cui capitoli di bilancio sono allocati nello stato di previsione del Ministero del tesoro. Per altre leggi di spesa viene riferito nei capitoli relativi ai Ministeri cui le risorse finanziarie sono assegnate.

L'ultima colonna, quella relativa a "somme non utilizzate", è indicativa del grado di raggiungimento della "politica pubblica" di settore individuata con la legge di spesa oggetto del monitoraggio.

(Stato di previsione del Ministero del tesoro - *importi in milioni*)

D.L. n. 26/1995 Disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali						
Capitolo 7830 Somme da versare alla contabilità separata presso la Cassa DD.PP. per erogazione imprenditorialità giovanile nei territori di cui agli obiettivi 1,2 e 5B						
	Gestione competenza		Gest. residui	Gestione cassa		
	Stanz. competenza	Impegni lord.	Pagato residui	Prev. cassa	Totale pagato	Somme non utilizzate
1992	100.000	100.000		100.000	100.000	0
1993	200.000	200.000		200.000	0	200.000
1994	440.000	440.000	200.000	640.000	550.000	90.000
1995	194.000	194.000	90.000	284.000	284.000	0
1996	370.000	370.000		370.000	370.000	0
1997	291.000	291.000		279.000	0	279.000

D.L. 408/1996 Interventi urgenti per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna.

Capitolo 7864

Annualità per interventi di competenza della regione Veneto per la salvaguardia di Venezia.

	Gestione competenza		Gest. residui	Gestione cassa		
	Stanz. competenza	Impegni lordi	Pagato residui	Prev. cassa	Totale pagato	Somme non utilizzate
1993	32.850	32.850	0	32.850	0	32.850
1994	32.850	32.850	0	65.700	0	65.700
1995	32.850	32.850	0	32.850	0	32.850
1996	67.343	67.343	4.377	88.043	4.377	83.666
1997	90.296	90.296	26.286	123.146	26.286	96.860

Capitolo 7865

Annualità quindicinali per interventi regione Veneto per realiz. Progetto art. 5 L. n. 139/92.

	Gestione competenza		Gest. residui	Gestione cassa		
	Stanz. competenza	Impegni lordi	Pagato residui	Prev. cassa	Totale pagato	Somme non utilizzate
1993	3.650	3.650	0	3.650	0	3.650
1994	3.650	3.650	0	7.300	0	7.300
1995	3.650	3.650	0	3.650	0	3.650
1996	7.483	7.483	0	14.783	0	14.783
1997	10.033	10.033	0	13.683	0	13.683

D.L. 393/1996 Interventi urgenti di protezione civile.

Capitolo 7763

Concorso dello Stato nel pagamento degli interessi dovuti ad istituti e aziende di credito sulle anticipazioni concesse alle imprese danneggiate o distrutte in seguito a pubbliche calamità e contributi statali

	Gestione competenza		Gest. residui	Gestione cassa		
	Stanz. competenza	Impegni lordi	Pagato residui	Prev. cassa	Totale pagato	Somme non utilizzate
1992	11.000	11.000	1.828	23.770	1.837	21.933
1993	11.101	11.101	1.692	32.902	1.789	31.113
1994	0	0	1.820	26.904	1.820	25.084
1995	4	4	2.773	20.916	2.777	18.139
1996	7.092	7.092	2.797	20.474	2.841	17.634
1997	7.122	1.217	2.543	27.094	2.663	24.431

Capitolo 8172

Somma da erogare per l'aumento del fondo delle anticipazioni dello Stato, previsto dall'art. 1, c. 1, l. n. 265/63.

	Gestione competenza		Gest. residui	Gestione cassa		
	Stanz. competenza	Impegni lordi	Pagato residui	Prev. cassa	Totale pagato	Somme non utilizzate
1992	15.088	15.088	4.117	35.088	4.117	30.971
1993	20.000	20.000	4.627	40.088	4.627	35.461
1994	0	0	4.688	23.171	4.688	18.483
1995	0	0	4.014	5.000	4.014	986
1996	18.000	18.000	662	18.877	2.501	16.476
1997	21.500	15.586	10.710	37.858	15.482	22.376

D.L. 328/1994 Dispos. urgenti a favore zone colpite da fenomeni alluvionali nei mesi da settembre a dicembre 1993.

Capitolo 7866
Rimborso alla cassa DD.PP. delle rate amm.to mutui contratti da regioni, province, comuni e comunità montane per necessità derivanti da danni da eventi alluvionali

	Gestione competenza		Gest. residui	Gestione cassa		
	Stanz. competenza	Impegni lordi	Pagato residui	Prev. cassa	Totale pagato	Somme non utilizzate
1995	0	0	0	0	0	0
1996	136.000	136.000	0	136.000	12.722	123.278
1997	65.000	65.000	64.566	65.000	64.566	434

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DEL TESORO

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro dg5 - Servizi periferici del Tesoro e dg7 - Ragioneria generale dello Stato dg2 - Affari generali e personale	1. Indirizzo politico -amministrativo	1.1 Diretta collaborazione con gli organi di direzione politica	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa
			1.1.2 Rapporti con i media
			1.1.3 Rapporti con enti ed istituti all'estero
		1.2 Controllo interno	
		1.3 Commissione tecnica per la spesa pubblica	
		1.4 Risorse informatiche	
		1.5 Servizi generali	1.5.1 Acquisizione e gestione delle risorse umane
			1.5.2 Formazione
			1.5.3 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
			1.5.4 Attività contabili di ragioneria e varie
dg3 - Amministrazione centrale del Tesoro	2. Politica economica e finanziaria	2.1 Investimenti finanziari	2.1.1 Istituzioni creditizie
			2.1.2 Enti vari
		2.2 Azioni di supporto alle decisioni di finanza pubblica	2.2.1 Analisi delle politiche pubbliche
			2.2.2 Documenti di finanza pubblica
			2.2.3 Analisi economiche e finanziarie, formulazione di previsioni, valutazione degli effetti derivanti da provvedimenti del Tesoro
		2.3 Debito pubblico	2.3.1 Analisi del debito pubblico
			2.3.2 Emissioni e gestione del debito pubblico
			2.3.3 Interessi su debito fluttuante
			2.3.4 Spese varie ed oneri accessori su debito fluttuante
			2.3.5 Interessi su debito a medio lungo termine
dg3 - Amministrazione centrale del Tesoro e dg6 - Provveditorato generale dello Stato			2.3.6 Spese varie ed oneri accessori su debito a medio lungo termine
		2.4 Gestioni liquidatorie degli enti e oneri derivanti dalle privatizzazioni	2.4.1 Ammortamenti mutui
dg3 - Amministrazione centrale del Tesoro e dg7 - Ragioneria generale dello Stato			2.4.2 Spese varie
			2.4.3 Versamenti in tesoreria
		2.5 Risorse informatiche	
		2.6 Servizi generali	2.6.1 Acquisizione e gestione delle risorse umane
			2.6.2 Formazione
			2.6.3 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
			2.6.4 Attività contabili di ragioneria e varie
dg3 - Amministrazione centrale del Tesoro	3. Indirizzo, vigilanza e controllo	3.1 Vigilanza sui mercati internazionali e sui soggetti nazionali operanti all'estero	
dg2 - Affari generali e personale e dg3 - Amministrazione centrale del Tesoro		3.2 Vigilanza e controllo sull'istituto di emissione	3.2.1 Tesorerie provinciali
		3.3 Tesoreria dello Stato	3.3.1 Tesoreria centrale
		3.4 Monetazione metallica e cartacea	
		3.5 Vigilanza sui cambi	
		3.6 Contenzioso valutario e attività antiriciclaggio	
		3.7 Risorse informatiche	
		3.8 Servizi generali	3.8.1 Acquisizione e gestione delle risorse umane
			3.8.2 Formazione
			3.8.3 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
			3.8.4 Attività contabili di ragioneria e varie

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg7 - Ragioneria generale dello Stato	4. Rapporti internazionali	4.1 Accordi internazionali	4.1.1 Contributi all'Unione Europea
dg3 - Amministrazione centrale del Tesoro			4.1.2 Contributi ad altri Stati
dg3 - Amministrazione centrale del Tesoro			4.1.3 Rimborso prestiti
			4.1.4 Convegni internazionali
dg3 - Amministrazione centrale del Tesoro		4.2 Partecipazioni a organismi e istituti internazionali	
dg7 - Ragioneria generale dello Stato		4.3 Cooperazione con i paesi in via di sviluppo	
		4.4 Risorse informatiche	
		4.5 Servizi generali	4.5.1 Acquisizione e gestione delle risorse umane
			4.5.2 Formazione
			4.5.3 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
			4.5.4 Attività contabili di ragioneria e varie
dg7 - Ragioneria generale dello Stato	5 Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato	5.1 Predisposizione dei progetti dei bilanci di previsione, dei relativi provvedimenti di variazione del bilancio dello Stato e del rendiconto generale dello Stato	5.1.1 Compilazione dei conti riassuntivi delle entrate e delle spese
			5.1.2 Compilazione dei conti riassuntivi del patrimonio dello Stato
		5.2 Sistema informativo	
		5.3 Analisi dei flussi finanziari degli enti del settore pubblico	
		5.4 Servizi generali	5.4.1 Acquisizione e gestione delle risorse umane
			5.4.2 Formazione
			5.4.3 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
			5.4.4 Attività contabili di ragioneria e varie
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro	6. Aree depresse	6.1 Finanziamento interventi per aree depresse	6.1.1 Ammortamento mutui: capitale
			6.1.2 Ammortamento mutui: interessi
			6.1.3 Erogazioni e contributi
dg7 - Ragioneria generale dello Stato		6.2 Politiche comunitarie	6.2.1. Gestione del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie
		6.3 Risorse informatiche	
		6.4 Servizi generali	6.4.1 Acquisizione e gestione delle risorse umane
			6.4.2 Formazione
			6.4.3 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
			6.4.4 Attività contabili di ragioneria e varie
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro	7. Gestione dei trasferimenti interni	7.1 Contributi a enti di culto	
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro		7.2 Rimborsi indennizzi e contributi	7.2.1 Rimborso per credito d'imposta
			7.2.2 Indennizzi per danni di guerra e per beni perduti all'estero
			7.2.3 Contributi
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro		7.3 Contributi e rimborsi all'Ente Poste	7.3.1 Contributi
			7.3.2 Rimborsi
			7.3.3 Ammortamento mutui
			7.3.4 Trattamenti di quiescenza
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro		7.4 Contributi e rimborsi per il servizio postale e di telecomunicazione ad enti vari	7.4.1 Contributi
			7.4.2 Rimborsi
			7.4.3 Ammortamento mutui
			7.4.4 Trattamenti di quiescenza

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro		7.5 Sovvenzioni a favore dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato	7.5.1 Contributi
			7.5.2 Ammortamento mutui
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro		7.6 Finanziamenti a favore delle gestioni previdenziali ed assistenziali e di enti vari	7.6.1 Contributi
			7.6.2 Rimborsi
			7.6.3 Ammortamenti mutui
			7.6.4 Contributi a favore delle regioni per maggiori oneri contributivi
			7.6.5 Ammortamento mutui a favore delle regioni per maggiori oneri contributivi
dg7 - Ragioneria generale dello Stato		7.7 Interventi finanziari in campo sanitario	7.7.1 Fondo sanitario nazionale
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato			7.7.2 Ammortamento mutui per finanziamento e ripiano spesa sanitaria negli esercizi precedenti (regioni)
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro			7.7.3 Interventi a favore dell'edilizia sanitaria
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro		7.8 Finanziamenti alle FF.SS Spa	7.8.1 Contributi e rimborsi
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro			7.8.2 Ammortamento mutui
			7.8.3 Trattamenti di quiescenza per il personale delle FF. SS
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro		7.9 Altri interventi finanziari nel settore dei trasporti	7.9.1 Sovvenzione a favore dell'Ente nazionale di assistenza al volo
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro			7.9.2 Ammortamento mutui per trasporti pubblici contratti da regioni, provincie, enti locali
dg7 - Ragioneria generale dello Stato			7.9.3 Ammortamento mutui per ripiano deficit aziende di trasporto locale
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato		7.10 Interventi finanziari nel settore dell'agricoltura	7.10.1 Ammortamento mutui a favore delle regioni
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato			7.10.2 Sovvenzioni a favore di enti vari
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro			7.10.3 Ammortamento mutui e oneri accessori a favore di enti vari
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro		7.11 Interventi finanziari nel settore dell'industria	7.11.1 Ammortamento mutui a favore delle regioni
			7.11.2 Sovvenzioni a favore di enti vari
			7.11.3 Ammortamento mutui a favore di enti vari
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro		7.12 Interventi finanziari nel settore del commercio e dell'artigianato	7.12.1 Ammortamento mutui a favore delle regioni
			7.12.2 Sovvenzioni a favore di enti vari
			7.12.3 Ammortamento mutui a favore di enti vari
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro		7.13 Interventi finanziari in altre attività produttive e per l'occupazione	7.13.1 A favore delle regioni
			7.13.2 A favore di enti vari
			7.13.3 A sostegno delle esportazioni tramite Mediocredito e attraverso conferimenti alla SACE
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato			7.13.4 A favore dell'occupazione
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato		7.14 Finanziamenti di interventi per opere pubbliche di competenza statale	7.14.1 Concorso finanziario dello Stato a favore dell'edilizia residenziale
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro			7.14.2 Concorso finanziario dello Stato a favore dell'edilizia scolastica

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg5 -Amministrazione centrale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato			7.14.3 Concorso finanziario dello Stato per interventi vari
dg7 - Ragioneria generale dello Stato		7.15 Finanziamenti interventi per aree terremotate o colpite da calamità naturali	7.15.1 Contributi alle regioni
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro			7.15.2 Rimborso ammortamento mutui rata capitale
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro			7.15.3 Rimborso ammortamento mutui rata interessi
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro			7.15.4 Contributi vari
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato		7.16 Trasferimenti agli enti territoriali	7.16.1 Ammortamenti mutui per opere pubbliche di competenza delle regioni a statuto ordinario
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato			7.16.2 Erogazioni o contributi per interventi vari di competenza delle regioni a statuto ordinario
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro			7.16.3 Versamenti per regolazioni contabili e disavanzi finanziari delle regioni a statuto ordinario
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro			7.16.4 Ammortamenti mutui per opere pubbliche di competenza delle regioni a statuto speciale e province autonome
dg7 - Ragioneria generale dello Stato			7.16.5 Erogazioni o contributi per interventi vari delle regioni a statuto speciale e province autonome
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato			7.16.6 Versamenti per regolazioni contabili e disavanzi finanziari delle regioni a statuto speciale e province autonome
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro dg7 - Ragioneria generale dello Stato			7.16.7 Ammortamenti mutui per opere pubbliche e interventi vari di competenza degli enti locali
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro			7.16.8 Erogazioni o contributi per interventi vari di competenza degli enti locali
dg7 - Ragioneria generale dello Stato			7.16.9 Versamenti per regolazioni contabili e disavanzi finanziari degli enti locali
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro		7.17 Assistenza sociale	7.17.1 Usura
			7.17.2 Interventi vari
		7.18 Risorse informatiche	
		7.19 Servizi generali	7.19.1 Acquisizione e gestione delle risorse umane
			7.19.2 Formazione
			7.19.3 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
			7.19.4 Attività contabili di ragioneria e varie
dg2 - Affari generali e personale	8. Amministrazione generale e servizi	8.1 Acquisizione e gestione delle risorse umane	8.1.1 Servizi in materia di stipendi
			8.1.2 Accesso all'impiego
			8.1.3 Stato giuridico ed economico del personale
			8.1.4 Formazione e aggiornamento
			8.1.5 Attività di protezione sociale ed onorificenze
			8.1.6 Contenzioso
dg3 -Amministrazione centrale del Tesoro			8.1.7 Personale comandato presso altre amministrazioni
dg6 - Provveditorato generale dello Stato		8.2 Funzionamento delle amministrazioni dello Stato	8.2.1 Determinazione dei fabbisogni e dei piani di approvvigionamento e acquisto di beni, di impianti e di servizi per gli uffici statali e relativi nulla osta per gli acquisti
dg2 - Affari generali e personale			8.2.2 Rapporti con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
			8.2.3 Gestione degli archivi e del centro fotolitografico del Provveditorato generale
dg2 - Affari generali e personale		8.3 Trattamenti di pensione	8.3.1 Pensioni civili

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg4 -Servizi vari e delle pensioni di guerra			8.3.2 Pensioni privilegiate
dg3 - Amministrazione centrale del Tesoro			8.3.3 Pensioni di guerra
dg5 - Servizi periferici del Tesoro			8.3.4 Pensioni di invalidità civile
			8.3.5 Attività in materia di provvidenze ai perseguitati politici antifascisti ed agli ex deportati nei campi di sterminio nazisti
			8.3.6 Indennità
dg7 - Ragioneria generale dello Stato			8.3.7 Provvedimenti relativi agli ordinamenti ed ai trattamenti di attività e di quiescenza del personale dipendente da amministrazioni pubbliche
dg7 - Ragioneria generale dello Stato		8.4 Oneri comuni	8.4.1 Fondi di riserva
dg3 - Amministrazione centrale del Tesoro			8.4.2 Spese elettorali
dg3 - Amministrazione centrale del Tesoro			8.4.3 Spese varie
dg3 - Amministrazione centrale del Tesoro		8.5 Funzionamento di altri organismi dello Stato	8.5.1 Presidenza della Repubblica
			8.5.2 Senato della Repubblica
			8.5.3 Camera dei Deputati
			8.5.4 Corte Costituzionale
			8.5.5 CNEL
			8.5.6 Consiglio Superiore della Magistratura
			8.5.7 Rappresentanza italiana presso il Parlamento europeo
			8.5.8 Ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria
			8.5.9 CONSOB
dg2 - Affari generali e personale			8.5.10 Risarcimenti per errori giudiziari
dg4 - Servizi vari e pensioni di guerra			8.5.11 Ufficio del garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali
dg6 - Provveditorato Generale dello Stato		8.6 Risorse informatiche	
dg5 - Servizi periferici del Tesoro		8 7 Servizi generali	8.7.1 Acquisizione e gestione delle risorse umane
dg6 - Provveditorato Generale dello Stato			8.7.2 Formazione
			8.7.3 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali
			8.7.4 Attività contabili di ragioneria e varie

N.B. I Centri di Responsabilità sono quelli censiti dal decreto legislativo n. 279/97

1997 MINISTERO DEL TESORO

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	13	27.621	27.634	25 475	2 146	0	0	14	25 474	14	92,19%
2 Politica economica e finanziaria	12	471.875.491	471.875 502	454 119.911	17.581.462	174.118	-62	73	454.119.849	174.191	96,24%
3 Indirizzo, vigilanza e controllo	5	446.203	446.208	114 591	331.612	0	-15	20	114.575	20	25,68%
4 Rapporti internazionali	10	21 637.811	21.637.821	20.098.766	1 520.045	19 000	0	10	20.098 766	19.010	92,89%
5 Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato	21.000	647.875	668.875	615 393	18.188	14.294	19.670	1 330	635.063	15.624	94,94%
6 Aree depresse	3.018 673	9.712.435	12.731.108	7.517.653	1 422.000	772.782	2.992.780	25.893	10.510 433	798.675	82,56%
7 Gestione dei trasferimenti interni	17.852.232	142.510.680	160.362.911	123.106.930	19.166.004	237.746	17.782.407	69.824	140.889.337	307.571	87,86%
8 Amministrazione generale e servizi	1.188.105	34.425.822	35.613.927	18.526.387	15.389.842	509.593	1.186.397	1.708	19.712 784	511.301	55,35%
TOTALE	*22.080.049*	*681.283.938*	*703.363.987*	*624.125.106*	*55.431.298*	*1.727.534*	*21.981.177*	*98.872*	*646.106.283*	*1.826.406*	*91,86%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DEL TESORO

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	2 635	27 621	30 256	29 168	22 081	3 394	3 394	1 924	24 005	2 426	3 825	96,41%	79,34%	82,30%
2 Politica economica e finanziaria	2 470 798	471 875 491	474 346 288	473 352 547	452 874 639	1 245 271	1 419 390	2 240 489	455 115 128	17 582 926	1 648 234	99,79%	95,95%	96,15%
3 Indirizzo, vigilanza e controllo	17 512	446 203	463 715	129 933	97 752	16 839	16 839	15 006	112 759	332 443	18 513	28,02%	24,32%	86,78%
4 Rapporti internazionali	1 258 449	21 637 811	22 896 260	22 174 636	19 657 847	440 920	459 920	489 625	20 147 471	1 667 605	1 081 184	96,85%	87,99%	90,86%
5 Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato	186 685	647 875	834 560	741 346	477 115	138 278	152 572	108 754	585 869	29 873	218 818	88,83%	70,20%	79,03%
6 Aree depresse	1 121 521	9 712 435	10 833 956	8 354 098	6 346 549	1 171 104	1 943 886	465 174	6 811 722	1 804 655	2 217 579	77,11%	62,87%	81,54%
7 Gestione dei trasferimenti interni	46 545 877	142 510 680	189 056 557	107 568 387	79 402 556	43 704 374	43 942 120	16 402 689	95 805 245	45 864 816	47 386 495	56,90%	50,68%	89,06%
8 Amministrazione generale e servizi	1 551 768	34 425 822	35 977 590	37 376 282	18 000 810	525 577	1 035 170	256 849	18 257 659	16 603 220	1 116 711	103,89%	50,75%	48,85%
TOTALE	*53.155.244*	*681 283 938*	*734 439 182*	*649 726.398*	*576 879.348*	*47.245.758*	*48 973.292*	*19.980 510*	*596 859.858*	*83.887.964*	*53.691.359*	*88,47%*	*81,27%*	*91,86%*

1997 MINISTERO DEL TESORO

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa Impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	13	27 005	27 018	24.895	2.110	0	0	14	24 894	14	92,14%
Affari generali e personale	34	88.493	88 527	86.639	1.854	0	-62	97	86 577	97	97,80%
Amministrazione centrale del tesoro	17 217 904	559 556.422	576 774.326	526.758 047	32.085.493	712.881	17 148.268	69.636	543 906.315	782.518	94,30%
Servizi vari e pensioni di guerra	0	2 901.826	2.901.826	2.681.492	220 334	0	0	0	2.681 492	0	92,41%
Servizi periferici del tesoro	8.614	603 166	611.780	542.063	51.510	9.593	7 073	1.541	549 135	11.134	89,76%
Provveditorato generale dello Stato	4.058	1.941.322	1 945.380	1.937.796	3.527	0	3.990	68	1.941.786	68	99,82%
Ragioneria generale dello Stato	4.849.426	116 165.704	121.015.130	92.094.175	23.066.471	1.005.059	4.821.909	27.516	96.916 084	1.032.575	80,09%
TOTALE	***22.080.049***	***681.283.938***	***703.363.987***	***624.125.106***	***55.431.298***	***1.727.534***	***21.981.177***	***98.872***	***646.106.283***	***1.826.406***	***91,86%***

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DEL TESORO

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2 364	27 005	29 369	28 344	21 921	2 974	2 974	1 685	23 606	2 388	3 375	96,51%	80,38%	83,28%
Affari generali e personale	27 314	88 493	115 806	112 765	75 330	11 309	11 309	7 837	83 167	19 892	12 747	97,37%	71,82%	73,75%
Amministrazione centrale del tesoro	46 611 074	559 556 422	606 167 496	560 364 459	516 207 879	10 550 168	11 263 050	17 489 829	533 697 708	58 810 455	13 659 333	92,44%	88,04%	95,24%
Servizi vari e pensioni di guerra	13 564	2 901 826	2 915 390	2 906 301	2 658 726	22 766	22 766	11 485	2 670 211	220 985	24 194	99,69%	91,59%	91,88%
Servizi periferici del tesoro	77 855	603 166	681 021	665 469	429 045	113 018	122 611	47 115	476 160	60 550	144 311	97,72%	69,92%	71,55%
Provveditorato generale dello Stato	262 134	1 941 322	2 203 456	2 019 511	1 789 565	148 231	148 231	190 308	1 979 873	18 487	205 096	91,65%	89,85%	98,04%
Ragioneria generale dello Stato	6 160 939	116 165 704	122 326 643	83 629 548	55.696 881	36 397 293	37 402 352	2 232 252	57 929 133	24 755 206	39 642 304	68,37%	47,36%	69,27%
TOTALE	*53.155.244*	*681.283.938*	*734.439.182*	*649.726 398*	*576.879.348*	*47.245.758*	*48.973.292*	*19.980.510*	*596 859.858*	*83 887.964*	*53 691.359*	*88,47%*	*81,27%*	*91,86%*

MINISTERO DEL TESORO

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	1.175.575	4.007	1.402.562	342.800	16.057.477	18.982.421	33.806	605.111	48.547	48.547	2.350.119	3.037.583	22.020.004
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	12.467.977	2.974.805	128.354.847	191.198 000	31.482.649	366.478.277	118.079	13.230.944	6.429 446	48 444.530	1.642.913	63 436 465	429.914.742
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	13.643.552	2.978.812	129.757.410	191.540.800	47.540.126	385 460.699	151.885	13.836.055	6.477.993	48 493.077	3.993.031	66.474.048	451.934.747
4	IMPEGNI EFFETTIVI SL COMPETENZA	11.237.659	2.814.162	108.267.187	188.000 748	17.551.717	327.871.473	93.871	11.612.028	6.081.603	48.096.687	0	59.802.586	387.674.059
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	730.318	65.781	20.087.660	3.197.252	13.930.932	38 011.943	90	1.196.878	152.092	152.092	1.152.147	2.501.206	40.513.149
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	500.000	94.861	0	0	0	594.861	24.118	422.038	195.751	195.751	490.765	1.132.672	1.727.534
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	1.175.068	4.007	1.402.562	342.800	16.057 477	18.981.915	30.043	537.861	47.081	47.081	2.324.233	2.939.218	21.921.132
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZ. PRECED._ AL 31/XII	507	0	0	0	0	507	3.763	67.251	1 466	1.466	25.886	98.366	98.872
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	12.412.727	2.818.169	109.669.750	188.343.548	33.609.193	346.853.388	123.914	12.149.888	6.125.684	48.143.768	2.324.233	62.741.804	409.595.192
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	500.507	94.861	0	0	0	595.368	27.881	489.289	197.217	197.217	516.651	1.231.038	1.826.406
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 : 3)	90,98	94,61	84,52	98,33	70,7	89,98	81,58	87,81	94,61	99,28	58,21	94,39	90,63

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE		ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI			CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15			TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	1.290.938	600.109	17.489.727	2.289.517	25.006.295	46.676.585	96.002	3.626.045	1.910.290	1.914.117	25.886	5.662.050	52.338.635
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	12.467.977	2.974.805	128.354.847	191.198.000	31.482.649	366.478.277	118.079	13.230.944	6.429.446	48.444.530	1.642.913	63 436.465	429.914.742
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	13.758.914	3.574.914	145.844.574	193.487.517	56.488.944	413.154.863	214.080	16.856.989	8.339.736	50.358.647	1.668.798	69.098.515	482.253.378
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	13.782.660	2.391.509	90.945.286	193.419.271	35.022.229	335.560.956	145.381	11.304.268	7.832.218	49.861.129	688.748	61.999.525	397.560.481
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	10.953.001	1.528.301	67.753.453	187.651.842	17.546.801	285.433.398	26.334	7.244.670	5.823.990	47.839.075	0	55.110.079	340.543.476
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	284.658	1.285.861	40.513.734	348.906	4.916	42.438.075	67.537	4.367.358	257.613	257.613	0	4.692.507	47.130.583
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	784.658	1.380.722	40.513.734	348.906	4.916	43.032.937	91.654	4.789.396	453.364	453.364	490.765	5.825.180	48.858.116
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	80.979	369.043	13.202.458	1.615.131	1.085.123	16.352.734	40.804	1.653.429	1.457.448	1.461.275	0	3.155.508	19.508.243
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	11.033.980	1.897.344	80.955.911	189.266.973	18.631.923	301.786.132	67.138	8.898.099	7.281 438	49.300.350	0	58.265.587	360.051.719
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	1.916.783	95.871	21.979.046	3.800.542	37.851.137	65.643.380	90	1.772.623	152.116	152.116	1.152.147	3.076.977	68.720.357
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	808.151	1.581.699	42.909.617	420.001	5.883	45.725.351	146.852	6.186.267	906.181	906.181	516.651	7.755.951	53.481.302
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 : 14)	100,17	66,9	62,36	99,96	62	81,22	67,91	67,06	93,91	99,01	41,27	89,73	82,44
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 : 14)	80,2	53,07	55,51	97,82	32,98	73,04	31,36	52,79	87,31	97,9	0	84,32	74,66
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 : 15)	80,06	79,34	89,02	97,85	53,2	89,93	46,18	78,71	92,97	98,88	0	93,98	90,57

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

PAGINA BIANCA

Capitolo VII

Ministero delle finanze

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni.**
2. Evoluzione del quadro di riferimento: *2.1 Le sfide del federalismo, della competitività e dell'efficienza; 2.2 La riforma del sistema impositivo; 2.3 I consensi alla riforma; 2.4 Le critiche alla riforma; 2.5 I problemi dell'attuazione* **3. Programmazione e controllo di gestione:** *3.1 I rilievi della Corte sull'esercizio 1996 e la prosecuzione del contraddittorio; 3.2 Programmazione e controllo dell'attività di gestione:* 3.2.1 La posizione avanzata del Ministero delle finanze; 3.2.2 Possibilità e limiti del sistema di pianificazione, programmazione e controllo (PPC).
4. Analisi dei risultati della gestione: *4.1 Rilevanza finanziaria e missioni istituzionali del Ministero delle finanze; 4.2 Analisi del rendiconto della spesa; 4.3 Analisi dei risultati di produzione; 4.4 Attività contrattuale; 4.5 Analisi dei risultati di gettito; 4.6 I risultati della manovra finanziaria per il 1997.*
5. Valutazione dei risultati e delle politiche gestionali: *5.1 Osservazioni dell'Amministrazione sui rilievi al rendiconto 1996; 5.2 Monitoraggio dei flussi d'entrata e riscossioni; 5.3 Utilizzazione delle risorse; 5.4 Profili organizzativi.*
6. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato: *6.1 Aspetti finanziari della gestione ed entrate erariali; 6.2 Gestioni industriali; 6.3 Problemi e prospettive della privatizzazione.*

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

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizzaz. di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico amministrativo	12.930	14.720		11.543	11.539	10.003	1.540	1.387
2 Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo	4.563.017	4.842.317	355.019	4.202.203	4.138.638	3.640.928	561.275	360.814
3 Gestione dei tributi	3.546.306	5.007.469	306.229	1.913.774	1.869.776	1.524.491	389.283	1.632.532
4 Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	2.636.436	2.876.467	55.514	2.405.319	2.401.923	1.973.077	432.241	231.118
5 Servizi ai cittadini, alle imprese ed agli Enti locali	656.929	808.807	7.521	599.330	598.812	440.752	158.578	57.599
6 Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose	1.109.144	1.204.719	1.647	1.031.802	1.031.118	970.851	60.951	77.342
7 Supporto alle altre amministrazioni pubbliche	177.595	205.992	336	161.000	160.988	141.886	19.113	16.595
8 Trasferimenti finanziari ed interventi	27.845.942	31.796.795	128.449	20.913.044	20.904.958	17.578.419	3.334.626	6.932.898
TOTALE	***40.548.298***	***46.757.285***	***854.715***	***31.238.014***	***31.117.752***	***26.280.406***	***4.957.608***	***9.310.284***

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

1. Sintesi e conclusioni.

Nel riferire sul Ministero delle finanze non ci si può attenere allo schema standard seguito per i ministeri prevalentemente di spesa, in quanto è necessario tenere anche conto delle obiettive correlazioni con la gestione delle entrate, in un'ottica di **unitarietà della *fiscal policy***. Nell'ambito di responsabilità del ministero rientra, infatti, la gestione, non solo di tutte le entrate tributarie, ma la maggior parte anche delle altre entrate: nel complesso, per l'anno 1997 al Ministero delle finanze è riferibile circa il 90% delle entrate dei primi tre titoli, in termini sia di accertamenti che di riscossioni. Prima ancora di tentare una puntuale analisi dei risultati della gestione e delle modalità d'impiego delle risorse, è pertanto necessario interrogarsi sulla capacità dell'Amministrazione di esercitare il suo ruolo strategico, verificando l'efficacia complessiva della risposta che è riuscita a dare alle tre domande di federalismo, di competitività fiscale e di efficienza gestionale che emergono come quelle più critiche dall'evoluzione del quadro di riferimento.

Nell'esercizio finanziario dello scorso anno, le risposte alle prime due domande sono fondamentalmente venute dall'attuazione - sostanzialmente nei tempi programmati – dell'intero sistema di deleghe previsto dal collegato alla finanziaria 1997.

Alla sfida rappresentata dal **ridisegno della forma dello Stato**, il Ministero delle finanze ha risposto in particolare con la nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e con la contestuale soppressione di sette preesistenti tributi e contributi, alcuni dei quali con vigenza comunque a termine. Da più parti sono stati avanzati rilievi sicuramente importanti, come quello sull'atipicità, e, quindi, sul difetto di non armonizzazione con gli altri sistemi fiscali europei, e quello dell'incongruità rispetto all'obiettivo del federalismo, per la non corrispondenza fra soggetti passivi dell'imposta (le imprese) e i beneficiari dei servizi sanitari destinati ad essere finanziati con quel prelievo (i cittadini). Ma ciò che va soprattutto osservato è che la riforma sicuramente avvia, ma non si può dire che effettivamente realizzi, il processo del federalismo fiscale. In mancanza di uno schema automatico di perequazione, restano, infatti, alti i rischi – speculari - di paternalismo statale nei confronti delle Regioni a più basso reddito medio pro capite e di indebita penalizzazione delle Regioni più "virtuose".

Anche per quanto riguarda il problema della **competitività del nostro sistema**, la riforma attenua - grazie soprattutto alla *Dual income tax (DIT)* - ma non annulla le disparità esistenti con gli altri sistemi per quanto riguarda l'alto livello dell'imposizione diretta, e segnatamente della tassazione dei redditi societari. La cautela è stata ovviamente dettata dall'esigenza di conciliare l'obiettivo di un rapido rientro nei parametri di Maastricht con quello di non intervenire più drasticamente sul versante della spesa. Il problema tuttavia resta, tant'è che lo stesso Ministro delle finanze ha già indicato le linee di priorità della futura riduzione del prelievo nell'alleggerimento dell'IRAP probabilmente attraverso la graduale estensione dell'aliquota minima del 19% prevista dal sistema della DIT a tutto il capitale dell'impresa e non già, com'è ora, al solo capitale apportato dal 1997 in poi. Questo obiettivo di alleggerimento del prelievo realisticamente potrà essere perseguito solo adottando, in aggiunta al vincolo istituzionale del fabbisogno, anche il vincolo di invarianza del livello di pressione fiscale deciso in sede di DPEF.

Proprio per l'impegno che ha richiesto l'attuazione delle deleghe per la riforma del sistema impositivo, più debole è apparsa la risposta data alla terza sfida – quella della **maggiore efficienza gestionale**, pur dovendosi, tuttavia, ancora una volta ribadire, da una parte, la posizione di avanguardia in cui il Ministero delle finanze si trova comunque collocato rispetto a tutte le altre amministrazioni dello Stato, e, dall'altra, la concreta disponibilità della stessa Amministrazione finanziaria a tenere conto dei rilievi della Corte e a mantenere aperto un proficuo contraddittorio nell'ottica del controllo collaborativo. Per quanto riguarda, in

particolare, la programmazione e il controllo dell'azione amministrativa, la direttiva generale del Ministero delle finanze, per il modo stesso in cui è articolata (piano strategico, programmazione operativa e valutazione dell'andamento della gestione, consuntivazione e controllo gestionale, ripianificazione e riprogrammazione, controllo gestionale strategico, adempimenti informatici) e per il dettaglio delle indicazioni contenute, può costituire un vero e proprio manuale per gli adempimenti relativi all'elaborazione delle direttive generali.

Va, però, anche detto che, dalle stesse osservazioni dell'Amministrazione ai rilievi dello scorso anno, emerge che il **sistema di pianificazione, programmazione e controllo (PPC)**, soprattutto a causa del suo **quasi inesistente sviluppo sul piano informatico**, non sembra presentare apprezzabili concreti miglioramenti. In particolare, ancora oggi i giudizi di positività o di negatività dei risultati di gestione formulabili in base agli elementi offerti dal sistema di controllo interno sono impropriamente, e rispettivamente, correlati al maggiore o minore impiego delle risorse programmate, mentre continua a gravare sulle strutture operative l'onere della rilevazione manuale dei dati gestionali. Va anche osservato che lo sviluppo del sistema rallentava proprio mentre si intensificavano le sollecitazioni, da una parte, all'accelerazione (per la valutazione dei dirigenti, per la consuntivazione e il controllo dell'attività dei concessionari della riscossione, ecc.) e, dall'altra, alla riconsiderazione del sistema (riforma tributaria).

Tra gli sviluppi innovativi del PPC va comunque segnalato quello dei **rendiconti sperimentali di produzione** che, illustrando i risultati delle gestioni come differenza tra il volume di produzione totale (valorizzata, però, ancora sulla base del prodotto dei tempi unitari di produzione definiti in sede di programmazione per le quantità prodotte nel periodo considerato – quadrimestre o anno) ed i costi sostenuti (calcolati sommando costi diretti di produzione e costi indiretti), dovrebbero permettere di superare la fase della programmazione e della consuntivazione in termini meramente fisici e di valorizzare obiettivi e prodotti in termini monetari. Questa innovazione appare, tuttavia, ancora insufficiente a far effettivamente evolvere il sistema dalla fase della prevalenza dell'interesse metodologico a quella della concreta ed indiscussa rilevanza ai fini della rilevazione e dell'analisi. E ciò, sia per il modo, appena richiamato, di valorizzazione della produzione, sia perché, maggiorando i tempi standard con i *supplementi tecnici* (statisticamente calcolati), si resta sostanzialmente ancorati al vecchio e non condivisibile criterio dell'equivalenza fra produzione e costi, per cui, paradossalmente, basterebbe aumentare l'apporto proprio delle componenti più inefficienti per determinare un aumento (ovviamente solo fittizio) del valore della produzione.

Insieme con la caratterizzazione ancora sperimentale del sistema, che permane a causa dei ritardi nel suo sviluppo, va anche segnalata qualche ingiustificata involuzione rispetto agli anni precedenti, qual è quella della **mancata compilazione del referto generale** in cui venivano posti a raffronto i risultati di gestione del periodo per i diversi centri di responsabilità e per i cosiddetti obiettivi trasversali. Così come, su un altro piano, vanno rilevate le incomprensibili resistenze a consentire alla Corte il **diretto accesso ai dati del sistema informativo** del Ministero, impedendo, così, anche di sgravare, almeno in parte, la stessa Amministrazione dall'onere di dover volta per volta manualmente corrispondere alle richieste istruttorie.

L'**analisi del rendiconto** porta anzitutto a rilevare che, relativamente all'attività contrattuale, solo per uno dei tre capitoli oggetto di tagli alle autorizzazioni di cassa – il cap. 7200, relativo alle spese per lo sviluppo del sistema informatico, che ha subìto un dannoso rallentamento – le restrizioni sembrano avere effettivamente inciso. Un rilievo che ricalca quello dello scorso anno è quello dell'anomala priorità che la funzione "Servizi generali, di supporto e di indirizzo" sembra avere nella distribuzione degli stanziamenti ed ancor più in

quella degli impegni effettivi.

L'**analisi dei risultati di produzione** condotta sulla base dei dati contenuti nei referti annuali del servizio di controllo interno (S.In.Co.) fa registrare, sia nel complesso, sia per singole funzioni obiettivo, un miglioramento rispetto al 1996, ma uno scostamento negativo rispetto all'obiettivo, anche se limitatamente al Dipartimento delle entrate, il quale – a parte le possibili considerazioni in ordine al livello di ambizione volutamente elevato fissato dalla direttiva ed alle inevitabili turbative indotte, sul piano operativo, dal processo di riforma – presenta un profilo temporale di progressivo e rapido miglioramento tra il primo ed il terzo quadrimestre.

Per quanto riguarda, in particolare, la **Guardia di finanza**, nella relazione dello scorso anno era stata richiamata l'attenzione sul rilevante scostamento in positivo rispetto al programmato per quanto riguarda le attività di autoconsumo ed indirette, insieme con la particolarità della pianificazione per il 1997 della identica ripartizione delle risorse fra le funzioni obiettivo consuntivata per il 1996, quasi volendo così affermare l'impossibilità di migliorarla. Il consuntivo del 1997 fa ora registrare sensibili scostamenti in meno per le attività indirette ed in più per le funzioni a valenza produttiva, a favore soprattutto di quella più specificamente tributaria. La direttiva per il 1998 introduce ulteriori, anche se limitati, aggiustamenti nella stessa direzione, in una peraltro condivisibile ottica di realistico gradualismo, che non era stata invece, evidentemente, seguita, né con la direttiva 1996, allorché non si era data la giusta importanza all'esigenza di assicurare la congruità obiettivi/risorse per attribuire alla programmazione valenza non meramente formale, ma sostanziale, né con la direttiva 1997, quando si era praticamente rinunciato a programmare un'allocazione delle risorse diversa da quella "spontanea".

L'analisi delle **statistiche dei controlli**, con i limiti di significatività dovuti ai continui cambiamenti introdotti da un anno all'altro nelle modalità di calcolo della capacità operativa - senza contestualmente ricostruire serie storiche omogenee – indica, insieme con un aumento del numero dei controlli e del rendimento delle risorse impiegate, la persistente concentrazione della maggiore imposta accertata (m.i.a.), sia per modello di dichiarazione, sia per fonte d'innesco, sia per regione, e sia, infine, per classe d'importo. Particolarmente significativa la concentrazione territoriale (dagli uffici delle imposte dirette e dagli uffici IVA della sola Lombardia viene realizzato, rispettivamente, oltre il 50% ed il 30% della m.i.a., con l'impiego di meno del 14% della capacità operativa nel primo caso e del 12% nel secondo) e quella per classe d'importo: limitandoci a considerare le imposte dirette, all'8,5% dei controlli che si concludono con una m.i.a. superiore a 100 milioni è associato oltre il 90% di tutta la m.i.a. accertata; visto in termini di maggior imponibile, circa l'82% dello stesso è riferibile a poco più del 2% dei controlli che si concludono con un maggior imponibile accertato superiore a 500 milioni.

Essendo il Ministero delle finanze, come si è prima detto, non già un'ordinaria amministrazione di spesa, ma la struttura amministrativa alla quale è affidata la missione di acquisire il 90% delle entrate dello Stato, la valutazione dei risultati della sua gestione, oltre che in base ai dati del rendiconto generale dello Stato per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità ed ai dati dei rendiconti sperimentali di produzione del S.In.Co., può – e deve – essere effettuata anche in base ai dati del gettito, opportunamente disaggregabili secondo una molteplicità di criteri (funzionale, dipartimentale, territoriale, ecc.).

Guardando all'insieme, le **entrate riconducibili al Ministero delle finanze** sono aumentate dell'11,1% rispetto all'anno precedente e del 3,2% rispetto alle previsioni. Ancora di più sono, però, aumentati i resti da riscuotere (del 27%), mentre le riscossioni dei residui al netto del "da versare degli anni precedenti" ha fatto registrare il minimo storico: 5,58%,

rispetto al già modesto livello del 10% circa nel 1996 e del 15% nel 1995. Inoltre le riscossioni erariali conseguenti ad iscrizioni a ruolo, rapportate, per i diversi settori impositivi, alla spesa imputata alla pertinente funzione obiettivo, indicano che la spesa stessa rappresenta poco più del 51% delle riscossioni per gli uffici delle imposte dirette, mentre supera – rispettivamente del 15% e del 19% - le riscossioni che originano dall'attività degli uffici IVA e degli uffici del registro.

Pur dovendosi, naturalmente, tenere ben presente che le riscossioni sui ruoli realizzate in un certo anno sono solo in minima parte riferibili all'attività di accertamento e di liquidazione di quello stesso anno, appare del tutto evidente la sproporzione fra maggiore imposta accertata (nel 1997, soltanto per imposte dirette ed IVA circa 20 mila miliardi, senza considerare le sanzioni, il cui importo supera quello della maggiore imposta accertata – del 13% circa nel caso delle imposte dirette) e somme concretamente riscosse (poco più di 2.200 miliardi). Ciò porta ad individuare un punto critico cruciale della gestione del Ministero delle finanze nell'incapacità di trasformare in riscossioni ed in versamenti una fetta significativa degli accertamenti – in pratica degli **accertamenti legati ai ruoli**, e cioè all'acquisizione della maggiore imposta accertata a seguito dei controlli, suscitando non poche perplessità sulla reale efficacia dell'azione anti-evasione. Accumulo dei residui e loro sostanziale inesigibilità, infatti, rappresentano concreti, oggettivi ed incontrovertibili indicatori di inefficacia dell'attività di repressione delle violazioni della normativa tributaria. Il peggioramento dei relativi parametri porta a ritenere che non sono stati introdotti i correttivi necessari, ovvero che gli stessi sono insufficienti o inadeguati. L'Amministrazione ha, però, a tal proposito, confermato l'adozione delle **procedure di autovalutazione e di collaudo** – di cui si era dato notizia nella precedente relazione, ma che non sono divenute operative nel 1997 – le quali dovrebbero portare ad un miglioramento delle prospettive di esito degli accertamenti, in termini sia di sostenibilità dei rilievi in sede contenziosa, sia di solvibilità degli obbligati in sede di riscossione.

Un'ulteriore innovazione sul piano gestionale, che dovrebbe diventare operativa nell'anno in corso, è destinata ad ovviare alla mancata attivazione, lamentata nella relazione dello scorso anno, del **circuito accertamento-contenzioso-riscossione**. Si tratta della procedura informatica denominata "Esiti di riscossione", che darà conto dell'intero iter dell'atto di accertamento fiscale, dalla sua emanazione alla riscossione tramite ruolo e comprese le eventuali fasi intermedie connesse all'esperimento di procedure contenziose amministrative o giurisdizionali, di impugnativa o di sospensione della riscossione.

Un elemento particolare di valutazione della gestione per l'anno 1997 è quello dei risultati della **manovra collegata alla finanziaria 1997**, che attribuiva alla politica tributaria un ruolo preponderante (il conseguimento dei due terzi dell'obiettivo di riduzione del fabbisogno ritenuta necessaria per assicurare il rientro nei parametri di finanza pubblica previsti per l'ammissione sin dall'inizio all'Unione monetaria europea): il consuntivo dei risultati del gettito, relativo a un po' meno dei due terzi delle previsioni, è inferiore di oltre un quarto (-26,2%) alle attese. Si tratta di uno scostamento abbastanza significativo, tenuto conto del peso rilevante che nella manovra avevano una serie di interventi ad effetto sostanzialmente scontato (prelievo del 2% sul TFR e contributi per l'Europa). Notevole, infatti, lo scostamento dei dati di consuntivo rispetto alle previsioni relative agli effetti di gettito per quegli interventi che mirano a indurre cambiamenti nei comportamenti dei contribuenti. E' questo, in particolare, il caso della regolarizzazione dei cosiddetti "omessi versamenti", sulle cui previsioni di entrata nella relazione al Parlamento dello scorso anno erano state avanzate argomentate perplessità, non condivise dall'Amministrazione. La relativa previsione risulta realizzata al 46,9% (1.173 miliardi a consuntivo rispetto a previsioni per 2.502), in proporzioni, però, notevolmente differenziate tra imposte dirette (16,1%) e IVA (70,1%).

L'area gestionale in cui il ministero sembra aver fatto notevoli progressi nel 1997 è proprio quella del **monitoraggio dei flussi di entrata e delle riscossioni** su cui si erano in particolare appuntati i rilievi della Corte nella relazione al Parlamento sul rendiconto 1996. Oltre alla procedura "esiti" di cui si è già detto, vanno infatti registrate una serie di altre iniziative di grande rilevanza:

- il sottoprogetto del PPC per il controllo dei concesssionari;
- l'apprestamento, in corso, di una base informativa delle possidenze dei contribuenti per fornire ausilio alla fase di riscossione coattiva;
- la previsione, contenuta nel testo dello specifico provvedimento di delega al Governo in materia di riscossione, dell'obbligo per i concessionari di utilizzare un sistema informativo centralizzato e procedure informatiche uniformi;
- l'introduzione delle dichiarazioni telematiche, a regime nell'arco di tre anni, ma operativa già dal 1° gennaio 1998 per alcune categorie di contribuenti e di intermediari, che consentirà di ridurre drasticamente i tempi di acquisizione degli elementi impositivi e di liquidazione da controllare e la cui lentezza ha finora costituito l'incentivo maggiore alla pratica dell'omissione, completa o parziale, dei versamenti dovuti in base alle dichiarazioni presentate;
- la sanzione legislativa (art. 24 legge n. 449 del 1997) della indispensabilità del codice fiscale per formare e rendere esecutivi i ruoli.

Una riprova dell'aumentata consapevolezza della rilevanza dei flussi di entrata può essere trovata nella specifica attenzione che, a seguito dei rilievi della Corte, viene riservata all'**andamento dei residui attivi**, il cui monitoraggio è stato affidato ad un apposito gruppo di lavoro. In tale contesto è stata in particolare esperita la ricognizione delle **quote inesigibili**, anche se ancora solo fino al 31 dicembre 1996: 550 mila istanze giacenti, per circa 41.600 miliardi, con un aumento del +15% circa rispetto all'anno precedente, dovuto soprattutto all'effetto dell'aumento della componente rimborsi (+22%). Alla possibilità da parte dei concessionari di ricorrere all'istituto del riconoscimento della inesigibiltà, senza alcuna sofferenza per i compensi loro spettanti, oltre che allo scarso controllo che gli stessi concessionari esercitano nei confronti dell'attività svolta dagli ufficiali di riscossione ed all'intempestivo controllo da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria – particolarmente carente nelle strutture ispettive – l'Amministrazione fa risalire anche i numerosi casi, accertati dalla magistratura penale e segnalati nel referto dello scorso anno, di debitori del fisco dichiarati irreperibili dagli ufficiali esattoriali, ma in realtà facilmente rintracciabili con il semplice ausilio di un elenco telefonico.

Confusa e poco convincente è, invece, la risposta dell'Amministrazione e dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle finanze per quanto riguarda le richieste di chiarimenti in ordine al protrarsi di **situazioni patologiche di ritardo nelle regolazioni contabili** dei rapporti con le regioni Sicilia e Sardegna e con i concessionari della riscossione, che portano ad evidenziare pendenze creditorie solo apparenti, in quanto già assorbite a saldo da corrispondenti debiti, relativi a spettanze trattenute dai rispettivi creditori in sede di versamento delle somme riscosse. Una particolare menzione merita la questione delle **regolazioni contabili con ACI e SIAE** per la riscossione, curata da tali enti, rispettivamente, delle tasse automobilistiche e dell'imposta sugli spettacoli e che, a detta dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle finanze, effettuerebbero i versamenti al netto degli aggi e dei compensi loro dovuti (ed ammontanti ad oltre 200 miliardi annui) sui vari capitoli di bilancio dello Stato, versamenti che genererebbero automaticamente, per pari importo, gli accertamenti e le riscossioni.

L'esame dei dati del rendiconto sembra confermare l'esistenza di anomalie contabili,

senza tuttavia consentire di raggiungere in proposito conclusioni definitive. D'altra parte, neppure le risposte ottenute alle richieste istruttorie formulate sono tali da consentire di fermarsi ad una semplice osservazione di sistematica e consapevole sottostima (o addirittura assenza) delle previsioni di spesa. L'Ufficio centrale del bilancio sembra, infatti, addirittura configurare la pacifica ammissibilità di due diverse procedure di copertura della spesa: la prima, attualmente praticata, di non porsi neppure il problema in sede previsionale, limitandosi, con il rendiconto, a consuntivare accertamenti e riscossioni nell'importo pari a quello dei versamenti netti effettuati da ACI e SIAE; la seconda, che viene ora proposta dallo stesso Ufficio e dalla Direzione centrale degli affari giuridici e del contenzioso, di provvedere ai necessari stanziamenti. La questione verrà, pertanto, approfondita nel contesto dell'indagine sulle riscossioni programmata dalla Sezione del controllo.

Per quanto riguarda l'**utilizzazione delle risorse**, va anzitutto rilevata, insieme con una riduzione generalizzata, anche se modesta del personale (di 1.100 unità, pari all'1,7%), una notevole disomogeneità tra i diversi centri di responsabilità per ciò che riguarda costo orario del lavoro, ore di presenza pro capite, straordinario (con i valori più elevati fatti registrare dalle Dogane), assenteismo (in cui si distinguono Scuola Vanoni e Direzione generale degli affari generali e del personale).

Notevoli, poi, le differenze territoriali, soprattutto per quanto riguarda la produttività: riscossioni pro capite quasi doppie della media nazionale per Lombardia e Umbria, inferiori alla metà della media per Sicilia e Puglia. Queste differenze rappresentano anche la prova dell'**irrazionalità dell'attuale distribuzione territoriale del personale**, evidenziando la criticità della politica di riequilibrio fra offerta e domanda di controlli illustrata nella relazione dello scorso anno. Del modello di distribuzione territoriale sottostante alle nuove piante organiche è stata riscontrata la sostanziale aderenza alla distribuzione, oggettivamente rilevabile, della domanda di controllo (determinabile in base al numero ed alla composizione della platea dei contribuenti/utenti). Con tale distribuzione, stimata ottimale, può essere, quindi, raffrontata la distribuzione delle presenze effettive per verificare se un processo di aggiustamento è in atto oppure no. L'analisi condotta attraverso l'elaborazione dei dati forniti dall'Amministrazione conferma che tra il 1996 ed il 1997 va registrato un sensibile miglioramento nella distribuzione territoriale delle presenze per due dei tre dipartimenti: per il Dipartimento delle entrate lo scostamento semplice medio relativo è diminuito dal 20% nel 1996 al 17% nel 1997; per il Dipartimento del territorio, lo stesso rapporto è passato dal 19% al 14%. Diverso, invece, il caso del Dipartimento delle dogane e II.II.: lo scostamento semplice medio relativo è infatti diminuito, sia pure di poco, per gli UTF (dall'11% al 10%), ma è rimasto invariato per gli uffici doganali (14)% e per i laboratori chimici (12%).

Da sottolineare, tuttavia, che delle **piante organiche** può essere condivisa la distribuzione delle quote relative di presenza sul territorio, ma non il numero assoluto di addetti previsti, maggiore delle attuali presenze effettive anche per le sedi relativamente eccedentarie e per le stesse Dogane, a dispetto della riduzione del carico di lavoro connesso all'abbattimento delle barriere doganali. E', infatti, proprio facendo leva sul dato di teoriche generalizzate carenze di organico che si è potuto formare e consolidare nel tempo l'attuale situazione di squilibrio territoriale nella distribuzione delle risorse. Va, quindi, mantenuto fermo il principio, ponendolo, anzi, come vincolo inderogabile nella direttiva annuale, della destinazione di tutti i neo-assunti e della mobilità esterna ed interna alle sedi che risultino relativamente carenti sulla base di quella che dovrebbe essere la distribuzione degli addetti effettivi applicando i parametri ridistributivi rilevabili dal modello delle piante organiche.

Per quanto riguarda i **compensi accessori**, non sono stati forniti i dati finali completi, per cui non è possibile valutare la loro incidenza rispetto alla parte fissa della retribuzione. Si

possono tuttavia formulare due considerazioni. La prima si riferisce all'esigenza , che balza evidente anche dalla loro semplice sommaria descrizione, di una unificazione e razionalizzazione dei diversi fondi di incentivazione che si sono venuti stratificando nel tempo, per evitare che il loro impatto risulti dispersivo, se non anche contraddittorio. La seconda, che rileva anche ai fini dell'esigenza appena prospettata, riguarda la constatazione degli effetti positivi che il nuovo fondo del due per cento ha già avuto ai fini del monitoraggio dei risultati dell'attività svolta e di quelli che potrà avere, con la fissazione di obiettivi monetari al cui conseguimento è condizionata l'erogazione dei compensi, in termini di accelerazione del processo di evoluzione dalla tradizionale cultura orientata al semplice rispetto delle procedure ad una cultura orientata anzitutto al mercato ed al conseguimento del risultato. Di qui l'opportunità di dare a questo fondo un maggior peso quantitativo riconducendo allo stesso anche le altre frammentarie forme di incentivazione oggi esistenti.

Rispetto ai **ritardi nell'attuazione di precise disposizioni di legge**, segnalati nella relazione dello scorso anno, vanno registrati, da una parte, l'ulteriore rinvio dell'istituzione dell'anagrafe dei conti bancari - nonostante l'elaborazione di un nuovo schema di decreto interministeriale, inviato dal Ministero delle finanze a quello del Tesoro nel settembre 1997 - e, dall'altra, la vicenda del redditometro, che ha ceduto il passo ad un meccanismo completamente diverso (riccometro), per quanto riguarda sia l'obiettivo (selezione dei beneficiari della spesa sociale e non già accertamento sintetico del reddito), sia la metodologia impiegata (dichiarazione da parte del potenziale beneficiario sia dei dati reddituali, compresi quelli esenti, che di quelli patrimoniali, e non già stima del reddito sulla base di indicatori direttamente conosciuti dall'Amministrazione). Va, però, nel contempo, dato anche atto della realizzata operatività del diritto d'interpello (limitatamente alle fattispecie previste dalla legge n. 413 del 1991), dell'ulteriore spinta all'impiego generalizzato del codice fiscale con la progressiva attuazione dei collegamenti telematici dei Comuni con l'Anagrafe tributaria e la già ricordata prescrizione normativa di indispensabilità del codice fiscale perché i ruoli possano essere formati e resi esecutivi, della liquidazione delle domande di condono (anche se con i problemi e con gli strascichi che hanno fatto notizia come fenomeno delle "cartelle pazze"), dell'avvio, ancora sperimentale, degli uffici unici delle entrate, avvenuto con un ritardo di sei anni, emblematico delle difficoltà che nella pubblica amministrazione normalmente si incontrano nell'attuazione delle riforme, quando, esauritosi l'impulso iniziale della decisione parlamentare, il successivo iter è affidato alle logiche ed ai tempi dei soli organi amministrativi e di consulenza. Con ciò volendo ancora una volta sottolineare come l'attuazione delle riforme richieda l'attenzione e la tensione dei vertici politici dell'Amministrazione, non solo per la rilevanza delle scelte che devono essere comunque compiute, ma anche per la necessità di dover valutare e decidere senza indugio in ordine alle esigenze di aggiustamenti e, ove necessario, anche di ripensamenti che dovessero manifestarsi in fase di attuazione, particolarmente quando, come nel caso di specie, si tratta di innovazioni comunque controverse.

A ciò si collega la constatazione della **situazione di vero e proprio *stress* in cui si sono venute a trovare le strutture amministrative** nella fase della elaborazione e della messa a punto della riforma del sistema impositivo e, soprattutto, nella successiva fase della sua attuazione. In altri termini, è apparso ancora una volta evidente come la vera partita per la modernizzazione del fisco italiano si giochi sul versante del miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Ed è sempre operando su tale versante che si potranno rimuovere le iniquità e le complicazioni di fatto, che, diversamente, tenderanno a permanere e ad aggravarsi, vanificando i pur meritori sforzi innovativi esperiti sul piano legislativo per contrastare l'evasione e semplificare gli adempimenti.

La riforma del sistema impositivo è stata scritta da un manipolo di volenterosi, "compreso il Ministro e qualche volontario", senza il supporto di adeguate strutture interne di analisi, di canalizzazione/verifica degli apporti esterni, di valutazione delle implicazioni in termini di copertura amministrativa. A questa Amministrazione – stressata e che poco ha partecipato all'ideazione della riforma - è ora affidata la gestione del difficile e delicato processo di attuazione della riforma del sistema impositivo appena approvata e di completamento degli stessi processi, finalmente e positivamente avviati, di riassetto degli uffici periferici e di informatizzazione delle dichiarazioni e dei versamenti.

La riforma ora annunciata della stessa Amministrazione avvalendosi della delega della Bassanini 1, condivisibile nell'intento di superare le attuali rigidità che impediscono di operare secondo criteri manageriali, organizzativamente separando il livello di direzione politica da quello gestionale, deve essere attuata evitando i rischi di sbandamento sul piano operativo, apprestando, cioè, soluzioni tecniche che assicurino il necessario gradualismo ed adeguate forme di coordinamento, non solo strategico, ma anche operativo e di raccordo, caratterizzantisi per sistematicità e continuità.

Il proposto disegno di **riforma del SeCIT**, che sembra essere un primo atto del più generale processo di riforma – attribuisce al Servizio il ruolo di elaborazione e di proposta della politica tributaria anche sulla base dell'attività ispettiva svolta e, facendone uno strumento del Ministro, di fatto elimina l'ambiguità del modello istituzionale (autorità amministrativa indipendente o branca specializzata dell'Amministrazione) evidenziata nella relazione dello scorso anno. Il disegno ha, però, il difetto di limitarsi a giustapporre funzioni e modelli organizzativi diversi, sottovalutando i problemi di coerenza strategica e di coesione operativa, con il rischio di porre le premesse per alimentare nuovi equivoci e nuove tensioni.

Un altro specifico settore di attività in cui il processo di riforma è già stato avviato è quello dei **Monopoli di Stato** che sono stati trasformati in ente pubblico economico (ETI) in vista del trasferimento delle attività produttive in materia di tabacchi e di sali ad una o più società per azioni. La continua perdita di quote di mercato, che non ha però impedito la recente condanna da parte dell'U.E. per abuso di posizione dominante, rende quanto mai evidente l'inefficacia di risposte quasi esclusivamente amministrative all'aggressività commerciale e strategica dei concorrenti esteri. Costi fissi di manodopera superiori a quelli diretti, spese generali ed oneri non attribuiti che assorbono circa un terzo del margine operativo netto, spese di distribuzione e trasporto che incidono in misura sproporzionata, elevato livello delle scorte tanto dei prodotti finiti che delle materie prime, basso grado di sfruttamento della capacità produttiva teorica annua (quest'ultima peraltro calcolata secondo criteri piuttosto restrittivi), enormi differenze di produttività e di redditività ed un numero eccessivo di opifici sono tutti elementi che spiegano la scarsissima competitività dell'apparato produttivo. Gli stessi elementi sollecitano anche la conclusione del processo di privatizzazione, scongiurando i rischi di rallentamenti e di rinvii legati alle garanzie "di ferro" che sono state accordate, non solo ai lavoratori dipendenti, ma anche ai tanti altri partners e corresponsabili dell'attuale stato di cose (gestori di magazzino, tabaccai, produttori e trasformatori di tabacchi greggi).

Come già nella relazione dello scorso anno, va conclusivamente ribadito il richiamo all'**importanza prioritaria e prevalente della dimensione gestionale** rispetto a quella legislativa dei problemi. Le indagini condotte dalla Corte nel 1997 in cinque diverse aree di attività del Ministero delle finanze – accertamenti tributari, riscossione dei residui attivi, riscossione dei crediti iscritti a campione demaniale, esecuzione delle sentenze di condanna per danno erariale, alienazioni immobiliari – si sono tutte concluse con la constatazione della scarsa conoscenza dei fatti gestionali da parte dell'Amministrazione e della mancanza di una vera cultura gestionale: i dati vengono per lo più raccolti per soddisfare le eventuali "curiosità"

della Corte, più che per monitorare e gestire i fenomeni. Le procedure poste in essere – si tratti di riscossione dei campioni demaniali o di esecuzione delle sentenze o di vendite di immobili – risultano tanto rigorose sul piano formale, quanto rinunciatarie ed inefficaci sul piano sostanziale.

Dalla disamina compiuta per elaborare il presente referto sono emerse conferme e nuove evidenze della sottovalutazione della dimensione gestionale: i ritardi e l'approssimazione nella liquidazione delle domande di condono, la scarsa trasparenza e significatività delle statistiche dei controlli e dell'impiego della capacità operativa, il mancato controllo dei versamenti dovuti in base alle dichiarazioni, l'inadeguatezza del sistema informativo, la scarsa sostenibilità degli accertamenti ed il mancato governo del contenzioso, l'affannoso procedere del PPC, e così via. Ma il 1997 sembra anche essere un anno nel quale sono riscontrabili concreti segnali di attenzione per alcuni rilevanti aspetti gestionali – con le iniziative di riappropriazione del monitoraggio e del controllo dei flussi di entrata e delle riscossioni, con l'autovalutazione degli esiti degli accertamenti, con l'avviato riequilibrio territoriale della distribuzione del personale.

2. Evoluzione del quadro di riferimento.

2.1 Le sfide del federalismo, della competitività e dell'efficienza.

Il quadro di riferimento dell'attività amministrativa del Ministero delle Finanze nell'anno 1997 è stato interessato da una marcata evoluzione, per effetto di sviluppi istituzionali che sono probabilmente destinati ad influenzare a lungo l'azione pubblica nel nostro paese.

Insieme con la spinta federalista, già evidenziata lo scorso anno[1] e che ha trovato nella sede della Commissione bicamerale per le riforme la possibilità di una sua concreta traduzione in termini di ridisegno della forma di Stato, i più rilevanti fattori di cambiamento sono rappresentati, da una parte, dai condizionamenti imposti dall'obiettivo di adesione all'Unione Monetaria Europea, e, dall'altra, dalle premesse di recupero di produttività e di maggiore "orientamento al mercato" poste dalle nuove leggi di riforma della pubblica amministrazione e del bilancio.

L'Unione monetaria ha nel 1997 indotto ad uno sforzo straordinario di prelievo che, anche per la scelta politica di limitare gli interventi di riduzione sul versante della spesa, ha portato la pressione fiscale a superare il 44% del PIL. Paradossalmente è stata però la stessa prospettiva di partecipazione all'Unione monetaria ad imporre una riconsiderazione complessiva dell'adeguatezza del nostro sistema impositivo ed impone oggi una riflessione sull'opportunità di innovare le stesse regole di fondo alle quali ci si è finora attenuti per impostare negli ultimi anni la politica di bilancio. La conseguita appartenenza al sistema dell'Euro, infatti, non solo obbliga a ridurre disavanzi e debito, ma impone anche di essere maggiormente competitivi in termini tanto di pressione fiscale, quanto di oneri connessi alle modalità di acquisizione delle entrate.[2] Coerente con questa esigenza appare l'indicazione,

---

[1] Con riferimento alla "sfida" che l'obiettivo del federalismo fiscale rappresentava per l'Amministrazione finanziaria anche sul piano organizzativo, l'Amministrazione stessa ha informato della costituzione con decreto direttoriale presso il Dipartimento delle entrate – in attuazione del comma 153 dell'art. 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 - di un apposito Gruppo di lavoro, composto da personale amministrativo e tecnico sia dell'Amministrazione centrale, sia delle Regioni e degli Enti locali, con il compito di studiare tutti gli aspetti normativi, organizzativi e tecnico-informatici che dovranno caratterizzare il sistema attraverso il quale garantire agli enti interessati le informazioni di cui necessitano per pianificare e gestire la propria autonomia tributaria.

[2] Nelle sue "Considerazioni finali" svolte il 30 maggio scorso il Governatore della Banca d'Italia ha a tal proposito fornito interessanti elementi di valutazione. Tra il 1980 ed il 1997 l'aliquota sugli utili delle società di capitale è salita nel nostro paese dal 36 al 53%; dal 1992 si è aggiunto il prelievo straordinario del 7.5% sul patrimonio. Nello stesso periodo, in tutti gli altri grandi paesi industrializzati le aliquote sono state ridotte. Come conseguenza di questa disparità, nel 1995 l'incidenza sul PIL del prelievo sulle società è risultata da noi pari al 3,6%, contro un valore

contenuta nel Documento di programmazione economica e finanziaria per il triennio 1999-2001, di un obiettivo di concreta riduzione, ancorché graduale e moderata, della pressione fiscale. C'è tuttavia da chiedersi se le nuove condizioni di operatività non impongano di innovare anche in ciò che riguarda i tradizionali vincoli istituzionali assunti in sede di programmazione economico-finanziaria, rendendo vincolante per le successive decisioni del Parlamento non solo – come è stato finora – l'obiettivo del fabbisogno, ma anche quello relativo all'entità del contributo delle entrate, con la conseguenza, quindi, di poter operare eventuali aggiustamenti solo nell'ambito della spesa.

La logica europea della competitività non si limita tuttavia ad imporre un prelievo più leggero, ma richiede anche un prelievo più semplice, più razionale, più equo, con l'instaurazione di un modello di rapporti fisco-contribuenti improntato all'effettivo rispetto dei basilari principi di civiltà tributaria (compensazione fra debiti e crediti, forza maggiore, buona fede, affidamento, *par condicio*, divieto di doppia imposizione e di sanzioni improprie, ecc.), in buona parte già presenti nel nostro ordinamento, ma per molto tempo troppo poco applicati nella pratica.

Le nuove leggi di riforma della pubblica amministrazione e del bilancio - completando ed ampliando il processo avviato con la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 ed il susseguente decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ed ancor prima, per quanto riguarda gli enti locali, con la legge 8 giugno 1990, n. 142 - hanno da parte loro fortemente accresciuto la domanda al settore pubblico di innovazioni organizzative basate sull'individuazione, attraverso le funzioni obiettivo, delle missioni assegnate all'azione amministrativa per il conseguimento delle politiche pubbliche e sulla determinazione delle unità previsionali di base e dei centri di responsabilità cui la gestione delle stesse è affidata, con il corollario dell'introduzione di sistemi di controllo interno di gestione in grado di migliorare il controllo dei flussi di spesa e l'efficacia, l'efficienza, l'economicità della correlata attività amministrativa.

La responsabilità di dare risposta alle domande di federalismo, di competitività fiscale e di efficienza gestionale non appartiene naturalmente al solo Ministero delle finanze, ma all'intero Governo ed allo stesso Parlamento. E' però indubitabile che il ruolo riservato in merito al Ministero delle finanze, in termini tanto di analisi e di proposta, quanto di attuazione, verifica e controllo, è comunque non solo rilevante, ma addirittura decisivo. Nel riferire sul rendiconto di questa amministrazione non ci si può, pertanto, attenere allo schema standard seguito per i ministeri di spesa, ma è anche necessario tenere conto delle obiettive correlazioni con la gestione delle entrate, in un'ottica di unitarietà della *fiscal policy*. Prima ancora di tentare una puntuale analisi dei risultati della gestione e delle modalità di impiego delle risorse, appare, quindi, necessario verificare l'efficacia complessiva della risposta che l'Amministrazione è riuscita a dare alle domande di cambiamento che sono emerse dall'evoluzione del quadro di riferimento.

2.2 La riforma del sistema impositivo.

L'adeguatezza di tale risposta va, a sua volta, verificata sul duplice piano delle innovazioni introdotte nel sistema impositivo e di quelle che hanno riguardato, invece, l'assetto e le modalità di funzionamento dell'apparato amministrativo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va anzitutto dato atto al Ministero delle finanze di essere riuscito ad attuare l'intero sistema di deleghe previsto dal collegato della finanziaria

---

medio del 2,9% nei paesi dell'U.E..

Il Governatore ha dato anche notizia che, sulla base dei risultati di un'indagine svolta dallo stesso Istituto di emissione, sarebbe stata delocalizzata all'estero il 1°% della nostra occupazione industriale per motivi connessi a vantaggi di costo per minor carico tributario e contributivo

1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662), realizzando in un arco di tempo molto breve una riforma del sistema tributario comparabile per ampiezza ed incisività a quella operata agli inizi degli anni '70 a seguito della legge delega 9 ottobre 1971, n. 825. I diciotto decreti legislativi in cui si sostanzia la riforma spaziano a 360 gradi sull'intero sistema tributario, apportando radicali mutamenti, sia nella sostanza che nella forma. C'è anzitutto, con la *Dual income tax* (DIT)[3], con l'IRAP[4], con l'abolizione della maggiorazione di conguaglio[5] e con la nuova disciplina della cessione di azienda, fusione e scissione e permute di partecipazioni[6], una diversa forma di imposizione sulle imprese (e, limitatamente all'IRAP, anche sui professionisti), che nello stesso tempo opera anche una semplificazione del sistema tributario (abolendo sette fra tasse e contributi) e dà avvio al processo di federalismo fiscale. Le aliquote IRPEF sono state ridotte di numero e cambiate[7], mentre è stata introdotta una nuova forma di tassazione delle rendite finanziarie[8] ed è stata abrogata la tassa di alcuni contratti di borsa[9]. Sono state poi dettate norme per armonizzare, razionalizzare e semplificare le disposizioni fiscali e previdenziali concernenti i redditi di lavoro dipendente ed i relativi adempimenti da parte dei datori di lavoro[10], nonché per unificare le relative procedure fiscali e contributive di liquidazione, riscossione ed accertamento[11]. E inoltre: riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)[12], cambiamenti nelle aliquote dell'IVA[13] e nelle procedure dell'accertamento con adesione (concordato) e della conciliazione giudiziale[14], abolizione dei servizi di cassa degli uffici finanziari[15]. Ci sono infine i provvedimenti di ridefinizione delle sanzioni tributarie non penali sia per le imposte dirette che per l'IVA[16] e quelli per l'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti[17].

Lo sforzo di innovazione sostenuto nel 1997 sul piano normativo non si ferma, però, qui, in quanto nello stesso anno sono anche stati elaborati ed emanati cinque regolamenti di attuazione approvati con d.P.R., recanti norme, di non secondaria rilevanza, in tema di riordino della disciplina delle presunzioni di cessione e di acquisto[18], di opzioni IVA e imposte dirette[19], di crediti IVA non ammessi a rimborso[20], di annotazioni da apporre per gli acquisti di carburante[21] e di scomputo di eccedenze di ritenute versate[22].

2.3 I consensi alla riforma.

Questo poderoso sforzo di riforma ha suscitato consensi, ma anche perplessità, riserve e

---

[3] D.lgs. 18 dicembre 1997, n. 466.
[4] D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.
[5] D.lgs. 18 dicembre 1997, n. 467.
[6] D.lgs. 8 ottobre 1997, n. 358.
[7] Con lo stesso d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, istitutivo dell'IRAP.
[8] D.lgs. 21 novembre 1997, n. 461.
[9] D.lgs. 21 novembre 1997, n. 435.
[10] D.lgs. 2 settembre 1997, n. 314.
[11] D.lgs. 18 dicembre 1997, n. 462.
[12] D.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460.
[13] D.lgs. 2 settembre 1997, n. 313.
[14] D.lgs. 19 giugno 1997, n. 218.
[15] D.lgs. 9 luglio 1997, n. 237.
[16] D.lgs. 18 dicembre 1997, nn. 471, 472 e 473.
[17] D.lgs. 9 luglio 1997, n. 241 e d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 463.
[18] d.P.R. 10 novembre 1997, n. 441.
[19] d.P.R. 10 novembre 1997, n. 442.
[20] d.P.R. 10 novembre 1997, n. 443.
[21] d.P.R. 10 novembre 1997, n. 444.
[22] d.P.R. 10 novembre 1997, n. 445.

critiche che hanno investito sia il metodo che il merito. Per quanto riguarda il metodo, sono stati criticati sia lo strumento utilizzato (la delega, per giunta nel contesto della finanziaria e con principi direttivi del tutto generici), sia l'accelerazione impressa all'elaborazione ed all'emanazione dei testi, per gli inevitabili rischi di improvvisazione che comporterebbero e che si sarebbero già concretamente e sotto varie forme manifestati: dai ritardi nella predisposizione della modulistica al rinvio dei termini per la presentazione della dichiarazione unica e per l'effettuazione dei relativi versamenti, reso inevitabile dall'impreparazione dell'Amministrazione più che concesso per venire incontro alle esigenze ed alle richieste dei contribuenti; dai ritardi che stanno accompagnando l'entrata a regime dell'IRAP, ai rimedi introdotti in extremis alla riforma delle sanzioni e, più in generale, alla precarietà ed all'incertezza del quadro normativo, che appare ben lungi dall'essere consolidato, con tutte le incertezze di comportamento che ciò provoca tanto per gli uffici quanto per i contribuenti. A riprova dell'eccessiva fretta con cui sarebbe stata attuata la riforma è stato, inoltre, fatto anche rilevare che l'apposita Commissione parlamentare dei trenta si è trovata a dover chiedere continue proroghe dei termini per l'espressione dei propri pareri sugli schemi di decreti legislativi ed ha dovuto addirittura rinunciare, per mancanza di tempo, a pronunciarsi su due delle 18 deleghe, ritenute di, relativamente, minore importanza (servizi autonomi di cassa e semplificazione versamenti unitari). Più di recente, è stata data notizia di risultati di inchieste che evidenzierebbero il disorientamento che la valanga di novità della riforma avrebbe provocato non solo presso i contribuenti, ma anche per la stessa Amministrazione, disorientamento reso manifesto dalla percentuale del 25% di errori nelle risposte date dagli appositi sportelli messi a disposizione del pubblico presso gli uffici di 12 grandi città per dare assistenza ai fini della compilazione della nuova dichiarazione[25].

L'allarme sulla capacità di tenuta dell'Amministrazione dinanzi all'ingorgo di adempimenti della riforma tributaria viene dai critici ancor più drammatizzato in relazione agli ulteriori gravosi impegni richiesti alle strutture ministeriali per attuare le prescrizioni del collegato della finanziaria 1998 (legge 27 dicembre 1997, n. 449): circa 22 tra regolamenti e decreti di rilevante significatività, alcuni dei quali a scadenza abbastanza ravvicinata (tra uno e sei mesi dall'inizio dell'anno).

Alla luce dei più recenti sviluppi registrati in termini di continuazione del trend del gettito tributario alla crescita e della capacità dimostrata dall'Amministrazione di far fronte, sia pure con qualche inevitabile e comprensibile affanno, agli imprevisti ed alle esigenze di correzioni e di integrazioni che a mano a mano si presentano, si può ritenere che, almeno per quanto riguarda il metodo - a dispetto delle preoccupazioni e delle riserve di cui si è dato conto - la scommessa della riforma si possa considerare ormai vinta. Anche se restano, naturalmente, da risolvere i problemi della transizione attraverso una gestione consapevole, attenta e flessibile, a sua volta, peraltro, facilitata dalla possibilità offerta dalla legge di operare correttivi ai testi dei decreti legislativi entro due anni dalla loro entrata in vigore.

Per quanto riguarda le questioni di merito, va anzitutto osservato che la necessità della riforma è stata ampiamente riconosciuta sia in Italia che da parte degli organismi internazionali, in relazione all'esigenza, a sua volta fortemente avvertita, di ridurre le aliquote legali soprattutto dell'imposizione diretta sulle imprese, di eliminare le distorsioni e le inefficienze provocate dalla scarsa omogeneità e neutralità dell'imposizione, di porre termine allo scollamento fra responsabilità nelle decisioni di spesa e responsabilità di acquisizione delle risorse necessarie per finanziarla e di ridurre l'eccessivo grado di complessità del sistema.

Analogo riconoscimento va registrato anche per quanto riguarda la sostanziale rispondenza dei criteri ispiratori della riforma al soddisfacimento di tale esigenza. Con l'IRAP

[25] Cfr, "Il Sole 24 Ore" di lunedì 1° giugno 1998.

e la DIT la tassazione delle imprese diventa più omogenea e trasparente, grazie all'allargamento della base imponibile ed all'armonizzazione del peso fiscale imposto a differenti industrie e settori. Oltre all'effetto di semplificazione, dovuto al fatto che sostituisce diverse imposte e i contributi sanitari pagati dalle aziende, l'IRAP avrà anche quello di eliminare il vantaggio di cui hanno finora goduto le imprese più indebitate a scapito di quelle più capitalizzate e, più in generale, di porre termine a quei trattamenti di favore che consentivano facili scappatoie per sottrarre capitali e redditi al giusto prelievo. Nella direzione di agevolare il ricorso al capitale di rischio opererà anche la DIT, che dovrebbe altresì portare, nel medio termine, ad una marcata riduzione del carico tributario sugli utili societari fino al livello, ritenuto normale, del 27%. Sempre all'IRAP è poi assegnata la funzione di rendere concretamente possibile l'avvio del federalismo fiscale che acquisterà contorni di particolare concretezza a partire dal 2001, quando le Regioni potranno autonomamente aumentare sia le aliquote della stessa IRAP che l'addizionale IRPEF al di sopra dei livelli base stabiliti dalla riforma.

Significativo ed effettivo è stato ritenuto anche lo sforzo di semplificazione e di razionalizzazione basato sull'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti e sulla riforma delle sanzioni tributarie non penali. Per effetto della riforma, il numero delle dichiarazioni si dovrebbe ridurre a 22,5 milioni rispetto a 43 milioni nel 1997, con indubbia semplificazione degli adempimenti sia per gli uffici che per i contribuenti. Il vantaggio di questi ultimi va, però, soprattutto visto nella possibilità di compensare le partite a debito con quelle a credito, a partire già dall'anno in corso per le persone fisiche titolari di partita IVA, e, successivamente, dal 1999 per le società di persone ed equiparate ai fini fiscali e dal 2000 per i soggetti IRPEG. La riforma del sistema sanzionatorio tributario, infine, mirando, da un lato, a severamente punire gli evasori, e, dall'altro, a non tormentare con sanzioni ingiustificatamente afflittive chi commette infrazioni in buona fede, stabilisce la personalizzazione della responsabilità, riconduce la misura delle sanzioni a livelli di ragionevolezza, unifica le sanzioni amministrative ed elimina la moltiplicazione delle pene per infrazioni multiple, introduce la possibilità per gli uffici di non applicare le sanzioni nei casi di infrazioni incolpevoli, sancisce l'intrasmissibilità della sanzione agli eredi.

2.4 Le critiche alla riforma.

Ai consensi di principio ai criteri ispiratori della riforma si sono però contrapposte valutazioni variamente critiche o perplesse in ordine ai diversi contenuti della stessa riforma. Un primo e particolarmente consistente ordine di rilievi concerne l'IRAP, di cui sono state evidenziate soprattutto l'atipicità, e quindi il difetto di armonizzazione rispetto agli altri sistemi fiscali europei, e l'incongruità, rispetto all'obiettivo del federalismo, sia per la mancanza di corrispondenza fra soggetti passivi dell'imposta (imprese) e beneficiari dei servizi sanitari destinati ad essere finanziati con quel prelievo (i cittadini), sia perché le risorse a disposizione delle Regioni resterebbero comunque invariate, venendo solo a modificarsi la loro composizione, con un aumento delle entrate proprie bilanciato da una pari diminuzione dei trasferimenti. Altri rilievi critici hanno riguardato, a parte i dubbi di illegittimità costituzionale per presunta irragionevolezza del presupposto economico, l'asserita astrattezza ed arbitrarietà di una base imponibile non effettiva, ma costruita a tavolino, e gli effetti di aumento surrettizio del prelievo conseguenti all'introduzione della nuova imposta e dovuti: 1) al consolidamento del gettito di imposte assorbite nell'IRAP ma che erano destinate comunque a scomparire (ILOR, imposta sul patrimonio netto delle imprese); 2) all'estensione omogenea a soggetti passivi che prima non vi erano obbligati, o vi erano obbligati in misura differenziata, della quota parte di gettito di imposte e contributi assorbiti nell'IRAP (ILOR, contributi sanitari),

allargando così la base imponibile senza tuttavia contestualmente ridurre le aliquote; 3) all'indeducibilità del nuovo tributo dalle basi imponibili IRPEF e IRPEG, con conseguente surrettizia crescita del gettito di questi tributi, e con i problemi che ha provocato per gli investitori esteri in Italia ai fini dell'applicazione dei trattati internazionali contro la doppia imposizione.

Rilievi critici di una certa ampiezza hanno riguardato anche la semplificazione e la riforma delle sanzioni. Per quanto riguarda la prima, a fronte degli aspetti sicuramente positivi della compensazione fra crediti e debiti d'imposta e della consegna delle dichiarazioni per via telematica, è stato osservato che, di *per se*, l'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti non basta a facilitare la vita del contribuente: non potendosi unificare le basi imponibili, il modello unico equivale in realtà ad una mera sommatoria di adempimenti e potrebbe anche trasformarsi nella semplice giustapposizione di tutte le complicazioni prima separatamente lamentate; il pagamento unico non elimina, a sua volta, la necessità di effettuare calcoli comunque separati per i diversi tributi oggetto della dichiarazione. Relativamente, poi, alle sanzioni, l'accento è stato posto sulla contraddizione fra la condivisibilità degli obiettivi della riforma e la problematicità con cui gli stessi sono stati concretamente realizzati, soprattutto in riferimento all'introduzione del principio della personalizzazione della responsabilità delle infrazioni, che ha infatti richiesto successivi aggiustamenti sul piano normativo ed un'attenta calibratura dell'interpretazione e delle modalità applicative.

Le osservazioni critiche e le perplessità di cui si è sommariamente dato conto hanno costituito oggetto di dibattito e di confronto anche in sede di Commissione dei trenta lungo l'intero arco del processo di elaborazione dei testi dei decreti legislativi ed hanno sicuramente contribuito a rilevare ed a correggere impostazioni all'origine probabilmente incongrue. D'altra parte è ancora troppo presto per dare sulla riforma un giudizio complessivo che tenga conto di un primo consuntivo degli effetti prodotti. Tutto ciò che si può dire è che un risultato positivo e comunque rassicurante è stato ottenuto per il fatto stesso che, nonostante le innovazioni per certi aspetti anche radicali introdotte, il sistema ha continuato a funzionare, senza rotture e senza soluzioni di continuità, come sembrerebbe, peraltro, dimostrare lo stesso regolare andamento delle entrate. Dato, questo, sicuramente incoraggiante, anche se non può già, da solo, bastare per provare che il ridisegno del sistema impositivo è perfettamente riuscito e che, a dispetto delle carenze gestionali, che pur sussistono e su cui questo referto darà puntualmente conto più avanti, l'Amministrazione delle finanze appare tutto sommato in grado di gestire la transizione da un sistema all'altro.

Tanto il Fondo Monetario Internazionale quanto l'Unione Europea hanno alla fine dato un giudizio complessivamente positivo della riforma, sottolineando gli effetti di semplificazione e di incentivazione alla redditività ed alla capitalizzazione delle imprese, e senza ulteriormente insistere sull'atipicità dell'IRAP, una volta risolti i problemi di doppia imposizione che erano stati creati dalla sua indeducibilità dalle basi imponibili IRPEF ed IRPEG. Le questioni che si pongono riguardano piuttosto il futuro della riforma ed attengono sostanzialmente alla sua adeguatezza rispetto agli obiettivi (competitività e federalismo fiscale) ed all'incognita della sua gestione.

2.5 I problemi dell'attuazione.

La riforma attenua ma non annulla le disparità esistenti con gli altri sistemi per quanto riguarda l'alto livello dell'imposizione diretta e segnatamente della tassazione dei redditi societari. La cautela è stata ovviamente dettata dall'esigenza di conciliare l'obiettivo di un rapido rientro nei parametri di Maastricht con quello di non intervenire più drasticamente sul versante della spesa. Il problema tuttavia resta, tant'è che lo stesso Ministro delle finanze ha già

lasciato intendere che le linee di priorità della futura riduzione del prelievo potranno passare attraverso l'alleggerimento dell'IRAP, realizzabile con la graduale estensione dell'aliquota minima del 19% prevista dal sistema della DIT a tutto il capitale dell'impresa e non già, com'è ora, al solo capitale apportato dal 1997 in poi, previo affrancamento di una quota minima dello stock. Nel breve termine un intervento fattibile potrebbe essere quello di un aumento, peraltro da decidersi con un semplice decreto interministeriale Tesoro-Finanze, del coefficiente di remunerazione da applicare al nuovo capitale reinvestito. Questo obiettivo di alleggerimento del prelievo realisticamente potrà essere perseguito solo se si adotterà, come si è detto, in aggiunta al vincolo istituzionale del fabbisogno, anche quello di invarianza del livello di pressione fiscale deciso in sede di DPEF.

La riforma avvia, ma non effettivamente realizza, il processo del federalismo fiscale. In mancanza di uno schema automatico di perequazione, resta alto il rischio di paternalismo statale nei confronti delle Regioni a più basso reddito medio pro capite e di indebita penalizzazione delle Regioni più "virtuose". Problemi di governo del processo di federalismo fiscale si pongono, peraltro, con riguardo ad almeno due importanti fattori che condizioneranno le finanze regionali nel prossimo futuro ed imporranno l'adozione di idonei e non paternalistici meccanismi perequativi per evitare il rischio di un aumento dirompente nel grado di disuguaglianza nella distribuzione regionale delle risorse: 1) conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali disposto con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59; 2) possibilità per le Regioni di aumentare le entrate avvalendosi della facoltà, esercitabile a partire dall'anno 2001, di aumentare autonomamente le aliquote dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF al di sopra dei livelli base fissati dalla riforma. Il processo di costruzione della nuova finanza regionale si dovrà peraltro svolgere tenendo conto della necessità di assicurare quella più diretta corrispondenza fra carico fiscale sostenuto e servizi corrispettivi ricevuti di cui nel caso dell'IRAP si lamenta la mancanza.

La riforma opera una significativa ridistribuzione del carico tributario che potrebbe alimentare tensioni e reazioni negative che vanno prevenute attraverso un monitoraggio continuo ed attento ed una altrettanto continua ricaratura dei meccanismi di gestione.

Il successo della riforma dipenderà, quindi, dalla capacità di tempestivamente adottare i necessari correttivi e di operare le opportune integrazioni a fronte di quelli che saranno gli effetti – a tutt'oggi scarsamente prevedibili - di gettito, economici, di reazione comportamentale da parte delle varie categorie di contribuenti. In altri termini, il successo della riforma dipenderà dalla capacità dell'Amministrazione, non solo di gestire il necessario continuo adeguamento e sviluppo della politica tributaria, ma anche di comprendere, padroneggiare e risolvere i problemi applicativi delle innovazioni introdotte. L'effettiva realizzazione della prospettiva di un fisco insieme più semplice e più leggero è legata, quindi, non solo alla razionalità del ridisegno del sistema impositivo, ma anche, e forse soprattutto, all'efficacia ed all'efficienza dell'azione amministrativa. Alla valutazione concreta e puntuale dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione svolta dal Ministero delle finanze nel 1997 ed alle misure poste in essere per migliorarle, anche in riferimento all'attuazione delle nuove leggi di riforma della pubblica amministrazione e del bilancio, è dedicato il seguito del referto.

3. Programmazione e controllo di gestione.

3.1 I rilievi della Corte sull'esercizio 1996 e la prosecuzione del contraddittorio.

Con la relazione al Parlamento sul rendiconto per l'anno 1996 si è aperto con il Ministero delle finanze un proficuo contraddittorio nell'ottica del controllo collaborativo. Con

riferimento ai rilievi della Corte, l'Amministrazione ha formulato una serie di osservazioni attente, puntuali, severe e responsabili, accompagnandole con l'indicazione degli interventi correttivi adottati e con la prospettazione di quelli in programma. In altri termini, i centri di responsabilità di primo livello in cui si articola il Ministero delle finanze sono partiti dai rilievi della Corte per adottare interventi, formulare programmi e proposte, avviare analisi, sviluppare riflessioni e confronti, pienamente corrispondendo alla logica del controllo collaborativo e partecipativo sulla gestione esercitato dalla Corte al fine del miglioramento dei parametri di efficacia, di efficienza, di economicità, di trasparenza e di legalità dell'azione amministrativa. Fanno eccezione il SeCIT e la Scuola Vanoni, che non hanno formulato osservazioni, ed in parte il Dipartimento del territorio, che si è limitato a commentare i soli rilievi contenuti nella decisione delle Sezioni Riunite e nel capitolo relativo al conto del patrimonio. Una menzione particolare merita, infine, l'Amministrazione dei Monopoli di Stato che, come meglio si vedrà nel successivo paragrafo 6.3, si è limitata a riaffermare l'assoluta satisfattorietà dei risultati e l'ineccepibilità dell'andamento della gestione, mostrando nel contempo, da un lato, scetticismo in ordine all'effettiva utilità del processo di privatizzazione attualmente in corso, e, dall'altro, sorpresa per l'orientamento in tal senso non ostile della Corte, che pure dalla privatizzazione verrebbe ad essere privata del potere di controllo che invece adesso esercita su tale Amministrazione.

Il contraddittorio avviato con la relazione al Parlamento è continuato nelle sedi delle Sezioni riunite e della Sezione del controllo, chiamate ad esaminare ed approvare una serie di referti conseguenti all'effettuazione delle indagini programmate sulle gestioni del Ministero delle finanze, e che hanno riguardato il fenomeno dei residui attivi, le alienazioni di immobili dello Stato, l'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti, il recupero dei crediti iscritti a campione demaniale, gli accertamenti tributari.

3.2 Programmazione e controllo dell'attività di gestione.

3.2.1 La posizione avanzata del Ministero delle finanze.

Si è già visto come le nuove leggi di riforma della pubblica amministrazione e del bilancio abbiano impresso una forte spinta al recupero di produttività nel settore pubblico commisurata al grado di conseguimento dell'obiettivo del *customer satisfaction*, e cioè del soddisfacimento, attraverso i servizi finali resi, dei bisogni della collettività. In realtà, però, le leggi rappresentano solo le premesse per il cambiamento. Le norme da sole non possono automaticamente assicurare i risultati attesi. Questi ultimi discendono piuttosto dalla esplicitazione degli obiettivi che ciascuna amministrazione è chiamata a conseguire (programmazione strategica ed operativa), nonché dalla supervisione, dal controllo e dalla valutazione dell'attività, svolti in modo sistematico e costante.

In tale ottica, la Corte non può che ribadire quanto già affermato lo scorso anno in ordine alla posizione di avanguardia in cui il Ministero delle finanze si trova collocato rispetto alle altre amministrazioni dello Stato proprio per quanto riguarda lo stato di avanzamento nell'adozione delle procedure e degli strumenti di programmazione e di controllo di gestione voluta dal d.lgs. 29 del 1993 e dalle successive integrazioni e modifiche introdotte con le leggi di riforma già ricordate. A tal proposito va altresì ribadito che la maggiore puntualità dei rilievi che la Corte è in grado di formulare sulla gestione del Ministero delle finanze rispetto ad altre amministrazioni si spiega probabilmente proprio con le maggiori possibilità di analisi e di valutazione che il sistema di monitoraggio e controllo di tale ministero offre e non già con una situazione di maggiore inefficienza che lo caratterizzerebbe. La prima valutazione da formulare in ordine ad una qualsiasi gestione è, infatti, proprio quella di disponibilità e di affidabilità dei dati da considerare ai fini delle analisi da compiersi e delle conseguenti conclusioni da

raggiungersi. Nel caso del Ministero delle finanze, tali dati sono disponibili e, nonostante le limitazioni che tuttora presentano e sulle quali ci si soffermerà in seguito, sono in buona parte idonei a consentire un'analisi significativa. Per altre amministrazioni, invece, risulta addirittura impossibile, per la mancanza di dati significativi ed affidabili, lo stesso svolgimento delle analisi necessarie.

Più in particolare, da un'apposita indagine svolta dalla Corte in tema di direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione previste dall'art. 14 del d.lgs. 29 del 1993 ed emanate per l'anno 1998[24], è risultato che solo il Ministero delle finanze, e, in una certa misura, quello del Commercio con l'estero e il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio sono riusciti ad elaborare documenti significativi. Ed è emerso altresì che il livello di affinamento cui è pervenuta la direttiva emanata dal Ministro delle finanze, con il supporto di un servizio di controllo interno che, operativo dal 1995, ha ormai superato la fase del rodaggio, rende possibile tradurre le politiche pubbliche di settore contenute nella legge di bilancio in indirizzi della gestione, coniugando la pianificazione strategica (intesa come esplicitazione di obiettivi e di priorità dell'azione amministrativa, con indicazione della qualità e della quantità dei risultati intermedi e finali attesi, avuto riguardo alle risorse finanziarie e umane a disposizione –*budget*) con la programmazione operativa (artt. 16 e 17 d.lgs. 29 del 1993) e con il controllo di gestione (art. 20 d.lgs. 29 del 1993). Rende, cioè, possibile realizzare il necessario passaggio istituzionale tra attività di indirizzo politico e gestione amministrativa e finanziaria delle risorse, concretamente esplicitando il necessario legame tra funzioni e centri di responsabilità, con recupero del controllo e della visibilità di obiettivi, priorità e programmi e del loro grado di realizzazione.

La direttiva generale del Ministero delle finanze, per il modo stesso in cui è articolata (piano strategico, programmazione operativa e valutazione dell'andamento della gestione, consuntivazione e controllo gestionale, ripianificazione e riprogrammazione, controllo gestionale strategico, adempimenti informatici) e per il dettaglio delle indicazioni contenute, se integrata con i documenti che espongono "I presupposti di rendimento" e "Il piano dei conti per destinazione", può costituire un vero e proprio manuale per gli adempimenti relativi all'elaborazione delle direttive generali.

Se rilievi in proposito possono essere fatti, questi si riducono sostanzialmente a due. Il primo riguarda l'impegno che sarà necessario prevedere e dispiegare per anticipare di due mesi nell'avvenire l'emanazione della direttiva, in considerazione del fatto che quella per il 1998 è stata emanata il 5 marzo 1998, e cioè con un ritardo che è minimo, rispetto ai sessanta giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio stabiliti dall'originario art. 14 del d.lgs. 29 del 1993, ma è notevole rispetto tanto all'inizio dell'esercizio finanziario, quanto al nuovo termine di soli 10 giorni prescritto dal recente d.lgs. in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanato in attuazione della delega prevista art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, oltre che allo stesso termine di 10 giorni posto dall'art. 3, c.2, del d.lgs. 279 del 1997, per l'assegnazione delle risorse ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità. Un secondo rilievo attiene alla mancata presentazione, alla pari di quanto avviene per altri ministeri, della "nota politica", e cioè della nota preliminare della spesa da allegare al disegno di legge di bilancio ai sensi dell'art. 2, c.4 *quater* della legge 468 del 1978, nota che, oltre a costituire un indispensabile strumento per una più trasparente lettura dei documenti di bilancio

[24] "Osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per la funzione pubblica, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, legge 14 gennaio 1994, n. 20, in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1998". Deliberazione SS.RR. in sede referente n. 25/98 dell'8 aprile 1998, depositata in Segreteria il 27 aprile 1998.

da parte del Parlamento, si pone in qualche modo a monte ed a fondamento della stessa direttiva generale.

3.2.2 Possibilità e limiti del sistema di pianificazione, programmazione e controllo (PPC).

Venendo ora ad un esame più specifico delle possibilità e dei limiti del sistema di programmazione e controllo del Ministero delle finanze (PPC), va anzitutto rilevato che nella relazione dello scorso anno la Corte aveva ritenuto di dover formulare tre principali rilievi: 1) l'impiego del PPC come un meccanismo più di semplice registrazione e descrizione e meno di effettivo governo dei fatti e dei processi gestionali; 2) l'accento impropriamente posto, nel fissare gli obiettivi e nel valutare i risultati dell'azione amministrativa, sulla massimizzazione della quantità delle risorse umane e materiali impiegate invece che sulla loro efficiente utilizzazione; 3) la rilevazione ancora "manuale" e *ad hoc* dei dati gestionali, che si traduce in un gravoso adempimento aggiuntivo per gli uffici ed ostacola l'attuazione del desiderato tempestivo processo di auto-analisi e di auto-regolazione delle strutture operative. L'Amministrazione ha ritenuto sostanzialmente fondati tali rilievi, dichiarandosi pienamente consapevole dei limiti connessi alla metodologia impiegata in ordine all'insufficienza delle informazioni che da essa potevano essere acquisite in una fase di sviluppo ancora incompleto, e, in particolare, circa la sua inadeguatezza ai fini della verifica della maggiore o minore efficienza delle strutture. Insoddisfazione viene anche espressa per gli effetti, che non sarebbero quelli sperati, della pur positiva scelta di "dipartimentalizzazione" del sistema, sia per i tempi di risposta dei centri di responsabilità di primo livello, sia per la qualità e la dimensione dell'impegno professionale della concessionaria SOGEI, nonché dei limiti dell'apporto di consulenza esterna, scarsamente in sintonia con la filosofia del progetto, con l'ambiente dell'Amministrazione finanziaria e con il rispetto dei vincoli di tempo e di legge. Più in generale, a spiegazione dei ritardi e delle carenze sono stati richiamati, insieme con il non ancora esaurito rodaggio della nuova procedura, l'atavico deficit di cultura della misurazione dei risultati e l'esigenza di una progressiva, ma costante professionalizzazione del personale deputato a gestire l'intero sistema PPC a livello tanto centrale che periferico. L'Amministrazione nel contempo indica, però, che profonde innovazioni sarebbero state in merito introdotte con le direttive generali per i due successivi esercizi finanziari 1997 e 1998. Con specifico riferimento alla evidenziata - e persistente - mancanza di una rilevazione automatizzata, viene anche riferito delle richieste formulate in tal senso dal S.In.Co. in quest'ultimo biennio, onde porre in condizione le strutture operative di attuare tempestivamente il processo di autoregolazione, avvertendo, tuttavia, che le profonde modificazioni introdotte nel sistema tributario potrebbero comportare la rimodulazione di talune metodologie gestionali e della connessa rilevazione di dati.

Dalle osservazioni ai rilievi dello scorso anno si comprende facilmente che il sistema di PPC, soprattutto a causa del suo quasi inesistente sviluppo sul piano informatico, non sembra presentare apprezzabili miglioramenti. A tutt'oggi, infatti, non è ancora in grado di offrire i necessari elementi di valutazione per la costruzione di indicatori gestionali per la misurazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa e del livello di conseguimento delle missioni istituzionali, nonché della stessa "qualità" dei servizi e dei "prodotti" offerti. I sottoprogetti relativi alla determinazione dei tempi *standard*, agli indicatori di qualità ed alla contabilità analitica sono tuttora in fase sperimentale. Solo quando saranno stati realizzati, sarà possibile spostare l'ottica del sistema in direzione di un'effettiva attività di programmazione e di valutazione della gestione, non solo sotto il profilo dell'impiego di risorse, ma soprattutto di quello dell'efficacia e della qualità dell'azione amministrativa. Il fatto è che ancora oggi i giudizi di positività o di negatività dei risultati di gestione formulabili in

base agli elementi offerti dal sistema di controllo interno sono impropriamente correlati, rispettivamente, al maggiore o minore impiego delle risorse programmate, mentre continua a gravare sulle strutture operative l'onere della rilevazione manuale dei dati gestionali.

Mentre rallentava il processo di sviluppo, aumentavano le sollecitazioni, da una parte, all'accelerazione e, dall'altra, alla riconsiderazione del sistema così come progettato e in via di completamento. Tra i fattori di accelerazione vanno ricordati:

a) la riforma del bilancio (legge 94 del 1997 e d.lgs. 279 del 1997), che ha reso obbligatoria per le amministrazioni pubbliche l'adozione dal 1° gennaio 1998 di un sistema di contabilità economica incentrato sulla natura della spesa, sui centri di costo e sui servizi resi ed il conseguente recepimento nella direttiva generale per l'esercizio 1998 degli aspetti connessi con un controllo di gestione basato su una contabilità analitico-monetaria per centri di responsabililità;

b) il nuovo contratto collettivo dei dirigenti, che ha reso operativo, sempre dal 1° gennaio 1998, il sistema di valutazione dei dirigenti in base ai risultati quali-quantitativi conseguiti ed alle capacità manageriali dimostrate;

c) l'anticipazione dell'introduzione della contabilità analitica su base economica nell'Amministrazione dei Monopoli di Stato (AAMS);

d) l'introduzione dell'analisi *cost-benefit* voluta dall'art.1, comma 17 della legge Bassanini ter (l. 16/6/1998, n. 191), che ha, fra l'altro, integrato, con l'aggiunta della lettera g-ter, l'articolo 20, comma 5, lettera g della legge 15/3/1997, n. 59.

Altrettanto significative le sollecitazioni a riconsiderare le modalità di realizzazione del sistema per effetto, anche qui, di una serie di fattori rilevanti:

1) la compresenza nel Ministero delle finanze, accanto a normali attività di carattere pubblicistico civile (quelle dei dipartimenti, del segretariato generale, della direzione generale degli affari generali e del personale, del SeCIT e della Scuola tributaria Ezio Vanoni)[25], di attività di mantenimento dell'ordine pubblico e di polizia giudiziaria (le attività della Guardia di finanza) e persino di carattere industriale (i Monopoli di Stato), che spinge a specializzare il modello a seconda della natura dell'attività svolta dai diversi centri di responsabilità di primo livello;

2) l'intervenuta riforma del sistema impositivo, che, insieme con le prospettive di sua ulteriore evoluzione e di correlate esigenze di riassetto dell'apparato amministrativo, sollecitano un ridisegno del sistema di PPC che, da un lato, gli consenta di adeguarsi alla nuova realtà, e, dall'altra, lo ponga anche in grado di poter essere utilizzato come strumento per governare e per facilitare il cambiamento;

3) la necessità di consuntivare e controllare l'attività dei concessionari nel contesto della riforma in corso del sistema di riscossione.

A fronte delle sollecitazioni provenienti dai fattori sopra indicati, gli aggiustamenti introdotti nel modello in via di realizzazione sembrano aver per ora riguardato quelli di tipo aggiuntivo (per la valutazione dei dirigenti, per la consuntivazione ed il monitoraggio dell'attività dei concessionari, ecc.). Per quanto si riferisce, invece, alle implicazioni della riforma del sistema tributario, l'Amministrazione si è limitata ad osservare che la stessa, come già detto, potrebbe "comportare la rimodulazione di talune metodologie gestionali e della connessa rilevazione dei dati".

Tra gli sviluppi innovativi del sistema di PPC va segnalato quello del superamento della programmazione e consuntivazione in termini meramente fisici e della valorizzazione di

[25] Anch'esse, peraltro, fra loro diversificate: si pensi, ad esempio, alla diversità delle esigenze connesse con l'attività di accertamento tributario rispetto a quella di gestione del catasto o del patrimonio immobiliare o a quello della formazione.

obiettivi e prodotti in termini monetari. Il sistema prevede il confronto tra volume della produzione e costi sostenuti. Nell'Amministrazione finanziaria le spese per il personale rappresentano circa il 70% della spesa totale. Ai fini della rilevazione delle risorse per destinazione, la realizzazione di un sistema che consenta di trasformare le spese per il personale in costi sostenuti per ogni processo da ciascun centro di responsabilità risulta, quindi, un requisito irrinunciabile per una corretta valorizzazione della produzione e per un'efficace analisi degli scostamenti. Di qui la necessità di conoscere la quantità di tempo *effettivamente impiegata* dal personale per ciascun processo[26], anche sulla base dell'esperienza della Guardia di finanza (sistema SIRIS).

I rendiconti sperimentali di produzione, che illustrano i risultati della gestione come differenza tra il volume di produzione totale (valorizzata sulla base del prodotto dei tempi unitari di produzione definiti in sede di programmazione per le quantità prodotte nel periodo considerato – quadrimestre o anno) ed i costi sostenuti (calcolati sommando costi diretti di produzione e costi indiretti), sono alla loro prima applicazione nell'Amministrazione finanziaria e rappresentano, quindi, uno strumento altamente innovativo che – come avverte la stessa Amministrazione – proprio per questo inevitabilmente risente di talune approssimazioni che suggeriscono più di una cautela iniziale nel trarre immediate conseguenze gestionali e valutative dai valori emergenti.

Né per rassicurare può essere sufficiente la procedura di **validazione delle risultanze della gestione** operata a cura del Servizio interno, che valuta sia la completezza di rappresentazione degli accadimenti gestionali e l'adeguatezza delle spiegazioni offerte dai centri di responsabilità circa gli eventi rilevanti, sia la qualità della programmazione operativa (che è, naturalmente, il termine di riferimento essenziale per ogni considerazione sull'andamento della gestione), con l'obiettivo di pervenire alla certificabilità delle rappresentazioni fornite. La verifica della qualità dei dati consuntivati dalle diverse strutture di terzo livello consente di riscontrare e correggere, utilizzando un'apposita metodologia statistica, le anomalie più evidenti, relative, soprattutto, o ad errori materiali nella consuntivazione dei dati di produzione (peraltro, di norma, già evidenziati dal centro di responsabilità di primo livello nella propria relazione di autocontrollo gestionale o di controllo direzionale[27]) o all'elevata ed ingiustificata varianza dei tempi unitari consuntivati a livello "locale" rispetto al tempo unitario medio nazionale consuntivato[28].

L'insufficienza della procedura di validazione per indurre ad abbandonare le cautele sulla effettiva significatività ed affidabilità delle risultanze dei rendiconti sperimentali di produzione non dipende solo dalle limitazioni implicite nella metodologia statistica utilizzata per le rettifiche, ma soprattutto dalle forti perplessità che suscita la metodologia di valorizzazione della produzione. Questa, infatti, avviene sulla base dei cosiddetti *actual standard*, e cioè maggiorando di *supplementi tecnici* -statisticamente calcolati- gli standard tecnici (o tempi tecnici), che rappresentano il tempo necessario per realizzare specifici prodotti in configurazione data, in condizioni tecniche predefinite, ottenuti nel rispetto delle specifiche procedurali, con un risultato qualitativamente impeccabile. In realtà, se appare senz'altro utile

---

[26] I processi indicati nella direttiva generale per l'azione amministrativa nel 1997 erano 500.

[27] Si tratta della relazione di autovalutazione che i responsabili di primo livello presentano nella logica del comma 1 dell'art. 20 del d. lgs. n. 29/93 e che offre un quadro analitico della gestione oggetto della procedura di validazione da parte del S.In.Co..

[28] Le rettifiche operate dal S.In.Co. attraverso la procedura di validazione riguardano solo il "valore della produzione"; per quanto riguarda, invece, i "volumi della produzione" consuntivati, essi coincidono con quelli che pervengono dai centri di responsabilità, anche se vengono evidenziati (con un asterisco) i dati ritenuti non pienamente attendibili (margine di errore statistico stimato, in più o in meno, superiore al 5%) alla luce delle verifiche effettuate dal Servizio stesso.

far ricorso ai supplementi tecnici per valutare *ex post* le ragioni delle eventuali differenze tra valori programmati e valori consuntivati di produzione, non appare, invece, corretto voler attribuire allo stesso prodotto valori diversi, a seconda della diversa efficienza operativa di partenza. Volendo simulare un mercato concorrenziale, il prezzo di un prodotto non può che essere unico, e proprio in quanto tale in grado di costituire un fattore di riorganizzazione dei processi produttivi e delle condizioni di operatività dei soggetti economici meno efficienti, pena la loro espulsione dal mercato. In altri termini, i supplementi tecnici possono, sì, essere utilizzati, ma solo per valutare i miglioramenti di efficienza e di efficacia degli interventi correttivi a tal fine attuati, ma non già per artificiosamente accrescere il valore della produzione. Diversamente operando, non ci si allontanerebbe dal vecchio ed inaccettabile criterio dell'equivalenza fra produzione e costi, per cui basterebbe aumentare l'apporto della componente più inefficiente per determinare un aumento fittizio del valore della produzione.

Insieme con i mancati sviluppi nel sistema di controllo interno, va segnalata anche qualche involuzione rispetto agli anni precedenti, qual è quella della **mancata compilazione del referto generale** in cui venivano posti a raffronto i risultati di gestione del periodo per i diversi centri di responsabilità e per i cosiddetti obiettivi trasversali. Per il 1997 tali referti generali non sono stati elaborati – o quanto meno non sono stati trasmessi alla Corte – facendo così venire a mancare un utile ed agevole strumento di raffronto, per chi è chiamato ad esercitare il controllo dall'esterno, ed una privilegiata occasione di analisi comparativa e di stimolo al miglioramento sul piano metodologico, per chi è chiamato a gestire l'attività di monitoraggio e di controllo all'interno.

Concludendo su questo punto, va quindi rinnovato il riconoscimento per la posizione avanzata in cui il Ministero delle finanze viene a trovarsi rispetto a tutte le altre amministrazioni statali per quanto riguarda l'adozione di un sistema di programmazione strategica ed operativa e di controllo interno di gestione. Nello stesso tempo vanno, però, anche segnalati i ritardi nel completamento e nell'adeguamento del sistema, insieme con il carattere ancora prevalentemente sperimentale che lo stesso sistema presenta. Di conseguenza, e tenendo anche conto delle limitazioni dei dati utilizzati – logicamente costruiti più che oggettivamente rilevati – i giudizi che si possono formulare sulla base delle risultanze del controllo interno vanno presi con particolare cautela. Più che di analisi incontrovertibile, si tratta, prevalentemente, ancora di un esercizio metodologico.

4. Analisi dei risultati della gestione.

4.1 Rilevanza finanziaria e missioni istituzionali del Ministero delle finanze.

Come si è già precedentemente ricordato, il Ministero delle finanze non può essere considerato alla stregua di un'ordinaria amministrazione centrale di spesa, dato il ruolo preponderante che espleta per quanto riguarda le entrate. Nell'ambito di responsabilità del Ministero rientra, infatti, la gestione non solo di tutte le entrate tributarie, ma anche della maggior parte delle altre entrate. Nel complesso, per l'anno 1997 al Ministero delle finanze è riferibile circa il 90% delle entrate dei primi tre titoli (in termini sia di accertamenti che di riscossioni), con una variazione, rispetto al 1996, di oltre l'11,1%.

Per quanto concerne la spesa, dalla classificazione delle funzioni di governo (COFOG) si rileva come il peso del Ministero delle finanze sia certamente significativo, ma, ovviamente, molto lontano da quello che appare quando lo si guarda dal lato delle entrate. In base al rendiconto generale dello Stato per l'anno 1997, al Ministero delle finanze sono infatti imputabili il 4% circa degli stanziamenti di competenza, il 3,4% degli impegni ed il 3,3% dei pagamenti.

Sempre in linea con quanto ci si dovrebbe attendere, il Ministero delle finanze si trova ad

avere, fra tutti i Ministeri, il peso più rilevante nella voce "servizi generali delle Amministrazioni", in termini tanto assoluti quanto relativi (28,5% della competenza e della cassa, 31,5% degli impegni e 34,9% dei pagamenti), in ragione delle dimensioni dell'apparato amministrativo di cui deve avvalersi per poter gestire le entrate[29]. Non è, però, trascurabile neppure il peso che ha sulla spesa complessivamente imputabile ai cosiddetti *general public services* (il 5,3% della competenza, il 6,3% della cassa, il 4,4% degli impegni e il 4% dei pagamenti), e segnatamente nella sotto voce di classificazione denominata "politica finanziaria e fiscale". A proposito di quest'ultima classificazione, va osservato che, riguardando la stessa sostanzialmente rimborsi d'imposta dovuti ai contribuenti, la sua rilevanza - non solo relativa, ma anche assoluta (28.218 miliardi di impegni effettivi nel 1997) - è destinata ad essere drasticamente ridimensionata dalla piena applicazione della riforma tributaria nella parte che concerne la compensazione tra debiti e crediti d'imposta, che, come si è visto, a cominciare dal 1998 verrà in tre anni estesa a tutte le diverse categorie di contribuenti, in modo da essere pienamente operativa l'anno 2000.

4.2 Analisi del rendiconto della spesa.

Gli impegni effettivi nel 1997 sono ammontati nel complesso a circa 31.118 miliardi, pari al 76,7% degli stanziamenti definitivi (98% nel 1996). Tenendo presente la classificazione economica semplificata, il ridimensionamento degli impegni ha riguardato soprattutto gli interventi (74,4% degli stanziamenti definitivi). Più elevati di quello medio sono invece i rapporti relativi alla spesa per investimenti (77%) e, soprattutto, per la spesa di funzionamento (80,7%). Nell'ambito di quest'ultima categoria, gli impegni di spesa per il personale hanno, a loro volta, raggiunto il livello, ancora più elevato, dell'89,4%.

Gli impegni di spesa del 1997 sono stati inferiori non solo rispetto agli stanziamenti definitivi, ma anche rispetto a quelli dell'anno prima: di 9.250 miliardi (-22,9%), per effetto soprattutto della riduzione dei trasferimenti finanziari e degli interventi – passati da 28.398 a 20.905 miliardi (-7.493 miliardi, pari ad una diminuzione del 26,4%) - se si guarda alle funzioni obiettivo, e della riduzione che ha interessato il Dipartimento delle entrate, che gestisce l'attività dei rimborsi – da 32.598 miliardi nel 1996 a 23.875 nel 1997 (-27%) - se si guarda ai centri di responsabilità. Sono ugualmente diminuiti gli impegni per la gestione dei tributi (-45,5%), anch'essa prevalentemente d'interesse del Dipartimento delle entrate, e per la prevenzione e repressione delle attività illegali e pericolose (-36,4%), di competenza della Guardia di Finanza. Sostanzialmente invariati (2.402 miliardi nel 1997 rispetto a 2.460 nel 1996) gli impegni relativi alla prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari, e cioè alla vera e propria attività di accertamento. "Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo", in cui rientrano sostanzialmente le attività indirette e di autogestione, è l'unica funzione obiettivo per la quale nel 1997 si registra un aumento degli impegni effettivi rispetto a quelli dell'anno precedente (+16,3%).

Indicazioni più precise sull'andamento della gestione finanziaria si ottengono analizzando la distribuzione tra le funzioni obiettivo delle sole spese di funzionamento, in modo da eliminare le distorsioni dovute al peso anomalo della funzione "trasferimenti finanziari ed interventi", che, pur incidendo per il 69% sugli stanziamenti definitivi, il 67% sugli impegni effettivi e quasi il 70% sui pagamenti, comporta, però, spese di funzionamento di appena il 3,1% del totale delle spese della categoria e spese di personale pari ad una frazione

[29] In termini assoluti si tratta di 1.952 miliardi di stanziamenti di competenza, 2.129 di autorizzazioni di cassa, 1.857 di impegni di competenza e 1.588 di pagamenti di competenza. Nonostante le dimensioni, Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Ministero della pubblica istruzione hanno, comunque, un peso inferiore (rispettivamente del 30% e del 40%) a quello del Ministero delle finanze.

dell'un per mille della categoria (5 miliardi rispetto ad un totale di spesa di 8.487 miliardi in termini di stanziamenti e di 7.590 in termini di impegni effettivi).

Da questo esame risulta che, rispetto al consuntivo degli impegni per l'esercizio 1996, la distribuzione degli stanziamenti, con il 35% del totale rispetto al 28,8% degli impegni effettivi del 1996, privilegia la funzione obiettivo "servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo"[30], riconducibile a cinque funzioni obiettivo di secondo livello o microfunzioni: servizi di coordinamento, di valutazione e di supporto (in sostanza, le funzioni del segretariato generale e delle strutture centrali dei dipartimenti), che, da sola, pesa per oltre il 70% sugli stanziamenti della funzione; gestione delle risorse umane (Direzione generale affari generali e personale, Scuola centrale tributaria), che incide per un altro 18% sugli stanziamenti della funzione; conduzione del sistema informativo (5,9%); acquisizione e gestione di altre risorse strumentali e servizi dall'esterno (3,3%); controllo ispettivo relativo alle funzioni del SeCIT e dei servizi ispettivi dei dipartimenti (2,1%). Ciascuna delle cinque microfunzioni ricomprende anche quelle specifiche corrispondenti della Guardia di finanza. Si tratta, come si vede, di una funzione che in grandissima parte riguarda le attività indirette e di autogestione.

Le priorità che sembrano emergere dalla distribuzione degli stanziamenti risultano confermate e rafforzate se si guarda alla distribuzione degli impegni effettivi nell'esercizio finanziario 1997: la funzione "servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo" incide, infatti, per il 40% (rispetto, come si è visto, al 35% degli stanziamenti dell'anno ed al 28,8% degli impegni 1996). In aumento anche la quota della funzione "prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari" (23% degli impegni 1997 rispetto al 21% degli stanziamenti 1997 ed al 20,2% degli impegni 1996). Mentre, però, nel caso della prima funzione l'importo impegnato nel 1997 (3.928 miliardi), anche se inferiore a quello degli stanziamenti 1997 (4.292 miliardi), supera comunque quello dei corrispondenti impegni 1996, nel caso della seconda funzione obiettivo il valore assoluto dell'importo degli impegni 1997 (2.296) è inferiore a quello sia degli stanziamenti 1997 sia degli impegni 1996. Un deciso ridimensionamento si registra, poi, per la funzione "gestione tributi" (17% degli impegni nel 1997, rispetto al 28,1% degli impegni 1996 ed al 27% degli stanziamenti 1997). Significativo, in termini sia di stanziamenti (1.109 miliardi, pari al 9% del totale) che di impegni effettivi 1997 (1.031 miliardi e 10%), il ridimensionamento, rispetto agli impegni 1996 (1.620 miliardi, pari al 13,7% del totale) della funzione, affidata alla Guardia di Finanza, "prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi tributari". Le ultime due funzioni – servizi ai cittadini e alle imprese e supporto alle altre amministrazioni pubbliche – che, nonostante il modesto assorbimento di risorse[31] e, per converso, la valenza decisamente strategica che hanno ai fini della risposta da dare alla crescente domanda di un fisco "dal volto umano", in grado di erogare servizi - risultano ridimensionate in termini assoluti e relativi per quanto riguarda gli stanziamenti definitivi ed in termini solo assoluti per quanto concerne gli impegni effettivi, a riprova, in qualche modo, del carattere pressante delle domande che le funzioni stesse dovrebbero

---

[30] Il peso degli stanziamenti imputabili alle altre funzioni obiettivo è conseguentemente inferiore a quello corrispondente degli impegni effettivi dell'esercizio 1996, ad eccezione di quello relativo alla funzione obiettivo "prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari" a cui risultano imputati stanziamenti del 21% rispetto alla corrispondente valore del 20,2% per gli impegni 1996.

[31] Per la funzione "servizi ai cittadini e alle imprese", rispetto ad impegni effettivi nel 1996 per 689 miliardi. pari al 4,9% del totale, si sono avuti nel 1997 stanziamenti per 544 miliardi (4%) ed impegni effettivi per 486 miliardi (5%). Per ciò che riguarda la funzione "supporto alle altre amministrazioni pubbliche" (fiscalità locale, amministrazione e gestione del demanio e del patrimonio, spese in conto capitale per investimenti immobiliari destinati ad altre amministrazioni pubbliche, attività estimale e di consulenza tecnica) i cui impegni effettivi nel 1996 erano ammontati a 198 miliardi (1,6% del totale), nel 1997 gli stanziamenti definitivi si sono ridotti a 177 (1%) e gli impegni effettivi a 161 miliardi (2%).

soddisfare.

Continuando l'analisi sommaria della formazione e dell'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, si può osservare che un profilo di evoluzione per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità, analogo a quello fin qui descritto a proposito del rapporto fra impegni effettivi e stanziamenti definitivi, presenta anche il quadro degli impegni totali sulla massa impegnabile, con un rapporto complessivo del 76% (rispetto al 95,8% del 1996 ed al 97,2% del 1995).

Le economie di spesa, ovviamente per effetto delle misure restrittive della finanziaria, hanno fatto registrare un aumento di grandi proporzioni, dai circa 342 miliardi del 1996 a ben 9.310 nel 1997, con una concentrazione, per ciò che riguarda le funzioni obiettivo, su "trasferimenti finanziari e interventi" (6.933 miliardi) e "gestione dei tributi" (1.633 miliardi), e, per ciò che concerne i centri di responsabilità, sul Dipartimento delle entrate, al quale sono sostanzialmente riconducibili le predette funzioni obiettivo, e che incide per circa il 94% (8.743 miliardi) sul totale delle economie.

Un drastico calo – dal 93,5 al 79,5% dell'anno precedente – ha fatto registrare il rapporto fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, con punte minime che hanno interessato, con riguardo alle funzioni obiettivo, la gestione dei tributi (74,8%) e, con riguardo ai centri di responsabilità, il segretariato generale (45,1%) e, tra i dipartimenti, quello del territorio (70,6%). E' conseguentemente aumentato, rispetto all'anno precedente, il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (dal 73,3 al 79%), restando comunque ben al di sotto della potenzialità massima di spesa. con valori particolarmente bassi per la funzione "gestione dei tributi" (59,1%) ed il centro di responsabilità "affari generali e personale"(54,3%).

Per quanto riguarda, infine. i residui passivi, quelli totali di stanziamento "F" si sono dimezzati rispetto all'anno precedente[32], passando da 1.446 a 750 miliardi, con una concentrazione sulle funzioni obiettivo "servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo" (46,1%) e "gestione dei tributi" (41,2%) e sui dipartimenti delle entrate (40,8%) e del territorio (34,5%). I residui totali "F+C" si sono. a loro volta, più che dimezzati – da 18.241 a 8.030 miliardi - con una concentrazione su tre funzioni (trasferimenti finanziari ed interventi: 56%; servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo: 16,1%; gestione dei tributi: 13,2%) e due centri di responsabilità (Dipartimento entrate: 76,2%; Dipartimento del territorio: 10,9%).

4.3 Analisi dei risultati di produzione.

I risultati della gestione 1997 sono presentati ed illustrati nei referti annuali del Servizio per il Controllo Interno (S.In.Co.) datati 18 aprile 1998 per ciascuno dei nove centri di responsabilità[33]. Manca, come si è già accennato, il referto generale che negli anni precedenti veniva opportunamente redatto per illustrare e porre a raffronto, in un documento di sintesi, risultati e carenze di tutte le strutture amministrative del Ministero. Ciascun referto contiene tuttavia – ad uso soprattutto dei vertici politici del Ministero - la rappresentazione sintetica dei risultati conseguiti a fronte degli obiettivi assegnati a ciascun centro di responsabilità ("Cruscotto direzionale"), attraverso una serie di indicatori standard che consentono anche di operare alcuni raffronti ed aggregazioni. I "cruscotti direzionali" sono costruiti partendo dalle relazioni di autocontrollo gestionale o controllo direzionale elaborate dai responsabili di primo livello, sulla cui base vengono redatti dal S.In.Co. i "rendiconti di produzione", operando,

[32] Anche qui per effetto dei vincoli imposti sul piano contabile (art. 54 legge 449/97 e direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri).

[33] "Controllo gestionale strategico sul livello di attuazione della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione" (Anno 1997).

limitatamente ai "valori di produzione"[34], le necessarie rettifiche per correggere gli errori materiali nella consuntivazione dei dati di produzione e per rendere congruenti, attraverso un procedimento statistico *ad hoc*, i valori consuntivati da ciascun ufficio, quando risulti palesemente elevata ed ingiustificata la varianza dei tempi unitari consuntivati a livello locale rispetto al tempo unitario medio nazionale.

Utilizzando, con gli opportuni accorpamenti, i dati di tali referti, sono stati ricostruiti i risultati generali della gestione dei tre Dipartimenti nel loro complesso - nonché dell'intero Ministero, ad esclusione della Guardia di finanza, considerata a parte - per le funzioni obiettivo di produzione (allegati 1, 2 e 3) e per le funzioni obiettivo indirette (allegato 4).

Cominciamo con l'analisi dell'andamento dell'aggregato delle missioni e dei centri di responsabilità finalizzati di produzione diretta (allegato 5). Il valore consuntivato complessivo della produzione[35] dell'aggregato, che indica il valore della produzione espresso in ore persona, risulta di circa il 2% inferiore al valore programmato in Direttiva, per effetto dello scostamento ben più significativo (di circa l'11%) fatto registrare dal Dipartimento delle entrate. Gli altri due dipartimenti, infatti, hanno entrambi superato l'obiettivo: di circa l'11% il Dipartimento delle dogane e imposte indirette e di circa il 15% il Dipartimento del territorio. Il costo delle attività dirette, espresso anch'esso in numero di ore allocate, è stato del 5% inferiore a quello programmato, con una differenza maggiore per il Dipartimento delle entrate (-5,59%) e minore per il Dipartimento delle dogane e imposte indirette (-4,81) e per quello del territorio (-3,80).

Il margine lordo, che risulta dalla differenza tra il volume della produzione totale ed i costi diretti e che individua il contributo delle attività dirette al "finanziamento" di quelle indirette, è stato del 7,79% superiore all'obiettivo, come risultato di una significativa differenza in meno per le entrate (-24,75) e di differenze in positivo ancora più elevate per dogane (+54,7%) e territorio (+82,86%). Il costo delle attività indirette è risultato superiore a quello programmato del 5,35%, anche qui per effetto del risultato fatto registrare dal Dipartimento delle entrate (+8,98), in quanto per gli altri due dipartimenti si registra invece un valore consuntivato per tali costi inferiore a quello programmato, sia pure di modesta entità (-0,34% per le dogane e –1,37% per il territorio). Sottraendo dal margine lordo il costo delle attività indirette (espresse anch'esse in ore allocate), si ottiene il risultato riassuntivo della gestione[36], inferiore del 27,6% al programmato, sempre per l'impatto del preponderante risultato negativo del Dipartimento delle entrate: a consuntivo esso è stato per tale dipartimento negativo per 3.831 mila ore persona, rispetto ad un valore positivo programmato di 1.733 migliaia. Per converso, gli altri due dipartimenti hanno fatto segnare risultati molto migliori del programmato: 2.937 rispetto a 228 per il Dipartimento delle dogane e imposte indirette e 3.638 migliaia di ore rispetto a 39 programmate per il Dipartimento del territorio.

Si tratta di risultati che vanno naturalmente presi con la massima cautela, sia per le perplessità che, ai fini di comparazioni e raffronti, ovviamente suscita l'impiego di un parametro qual è quello della quantità impiegata di risorse per misurare i risultati, sia per il modo discrezionale ed ancora poco convincente con cui vengono determinati i tempi unitari

---

[34] I "volumi di produzione "consuntivati coincidono, invece, con i dati trasmessi dai centri di responsabilità, anche se vengono evidenziati (con un asterisco) quelli ritenuti non pienamente attendibili, alla luce delle verifiche effettuate dallo stesso Servizio.

[35] Il valore della produzione viene calcolato moltiplicando le quantità di ciascun prodotto per il relativo tempo unitario nazionale annuo, definito in sede di programmazione, ed incrementando poi il risultato totale ottenuto di un'aliquota rappresentativa del contributo delle attività indirette sul risultato finale di produzione (cosiddetta percentuale di ricarico).

[36] Il risultato riassuntivo della gestione determina l'apporto di un centro di responsabilità al "finanziamento" del costo degli uffici di *staff* (Gabinetto, Segretariato generale, Direzione generale affari generali e personale, SeCIT, ecc.).

utilizzati per la "valorizzazione" e sul quale ci si è già soffermati nel precedente paragrafo 3.2, e sia, infine, per l'inevitabile arbitrarietà insita in comparazioni che si limitano ad operare confronti con i soli obiettivi. Lo stesso S.In.Co., infatti, avverte che il piano 1997 del Dipartimento delle entrate si caratterizzava per una strategia di forte discontinuità rispetto al passato ed è stato realizzato in un contesto reso gestionalmente molto più complesso ed incerto dal coinvolgimento – e dai condizionamenti – nel processo di ampia e di accelerata riforma del sistema impositivo, operato, come si è visto, con l'elaborazione di ben diciotto decreti legislativi ed un numero imprecisato di correlati regolamenti, decreti e circolari. In altri termini, il mancato raggiungimento degli obiettivi di produzione stabiliti in direttiva dipenderebbe, in parte, dal loro volutamente elevato livello di ambizione ed in parte dalle inevitabili turbative indotte sul piano operativo dal processo di riforma. Nel referto del servizio di controllo interno del Ministero si trovano in effetti elementi a supporto di questa interpretazione: anche se inferiori agli obiettivi, i risultati del Dipartimento delle entrate sono comunque migliori di quelli del 1996, in quanto fanno registrare:

- un forte incremento di efficienza nelle attività dirette, pari a circa il 19%:
- una riduzione del costo delle attività indirette, rispetto al valore della produzione, di circa il 29%;
- un risultato della gestione superiore del 27%.

Ulteriori elementi si ricavano dall'analisi dei risultati conseguiti nei periodi infrannuali e dal confronto con i miglioramenti fatti registrare rispetto al 1996 dagli altri dipartimenti. Per quanto riguarda il primo aspetto, si riscontra un continuo miglioramento fra il primo ed il terzo quadrimestre: l'indice di efficienza gestionale passa da 87 nel 1° quadrimestre a 104,9 nel terzo (obiettivo di piano:102, 6); il risultato riassuntivo della gestione che, su base annua, risulta, come si è visto, negativo, nel terzo quadrimestre fa registrare un segno positivo[37]. Per quanto concerne, poi, il confronto con le altre strutture, si può rilevare che, rispetto all'anno precedente, il Dipartimento delle entrate ha fatto registrare miglioramenti di efficienza (+16,7%) significativamente inferiori a quelli del Dipartimento del territorio (+29%), ma sostanzialmente allineati con quelli del Dipartimento delle dogane e imposte indirette (+18%).

I referti redatti dal servizio di controllo interno offrono elementi di valutazione anche per quanto riguarda i risultati generali per tre funzioni obiettivo di produzione: gestione dei tributi, prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari, servizi ai cittadini ed alle imprese. L'unica differenza rispetto all'analisi dei risultati generali della gestione è che, mancando l'esplicitazione del costo delle attività indirette, non si conosce il risultato riassuntivo della gestione e non è, quindi, utilizzabile il parametro di efficienza gestionale, ma solo quello di efficienza operativa, da calcolarsi come rapporto tra il margine operativo lordo ed il costo delle attività dirette[38].

Relativamente alla funzione obiettivo "gestione dei tributi" (allegato 6), per il valore della produzione si registra, a livello aggregato di Ministero, una quasi perfetta equivalenza fra valore consuntivato e valore programmato (+0,68), Per effetto, però, di un minor costo delle attività dirette rispetto a quello programmato (-3,42%) - al quale hanno contribuito, sia pure in misura diversa, tutti e tre i dipartimenti - il margine lordo risulta superiore del 12,90% e l'efficienza operativa, per la quale la direttiva 1997 aveva assegnato un obiettivo di 133,46, è stata a consuntivo pari a 139,11 (+4,24%). Anche qui, però, i risultati sono differenziati per

[37] In termini aziendalistici, e con le riserve ripetutamente espresse in ordine al metro di misura, si potrebbe dire che il Dipartimento ha generato un "utile", nel senso che ha contribuito positivamente alla copertura dei costi generali legati al funzionamento delle strutture di staff centrali.

[38] Se superiore a 100, indica il grado di contribuzione alla copertura del costo delle attività indirette e dei costi generali.

centro di responsabilità: valore consuntivato della produzione inferiore a quello programmato (-6,92%) per il Dipartimento delle entrate, superiore del 6,28% e del 14,26%, rispettivamente, per il Dipartimento delle dogane e quello del territorio. Andamento analogo per il margine lordo e l'efficienza operativa.

Riscontri di diversa fonte, che sembrano convalidare il risultato negativo di questa funzione per quanto riguarda in particolare il Dipartimento delle entrate, sono rappresentati sia dall'analisi per funzioni obiettivo del rendiconto precedentemente svolta, sia dalla differenza riscontrabile di circa 3.000 miliardi (-12%), rispetto all'obiettivo, finalizzato in sede di assestamento di bilancio, dei rimborsi d'imposta in favore di famiglie e di imprese (ivi inclusi i titolari di conto fiscale)[39].

Molto più deludenti appaiono, però, i risultati relativi alla funzione obiettivo "prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari" (allegato 7) che si riferisce all'attività di accertamento e controllo degli uffici: in questo caso risultano complessivamente inferiori ai corrispondenti valori programmati sia il valore della produzione totale, sia il margine lordo, entrambi nella misura del 9,1%; siccome, però, minore, e nella stessa misura, è anche il costo consuntivato delle attività dirette, per quanto riguarda il parametro dell'efficienza operativa si ha piena corrispondenza tra consuntivo e direttiva. Del tutto diversificato è stato, però, l'apporto dei tre dipartimenti: quello delle entrate ha fatto registrare un valore allineato con la media per il costo delle attività dirette (-9,4%), ma scostamenti negativi rispetto al programmato superiori alla media per quanto riguarda sia il valore della produzione totale (-15,1%), sia il margine lordo (-30,9%) e sia l'efficienza operativa (-6,3%); inferiore alla media la differenza per il costo delle attività dirette (-7,20) del Dipartimento delle dogane, che fa, però, registrare scostamenti largamente positivi per gli altri parametri[40]; grazie ad un consistente contenimento dei costi (-19,7% rispetto al programmato), il Dipartimento del territorio fa registrare scostamenti positivi significativi sia per il margine lordo che per l'efficienza operativa, nonostante il minor valore della produzione[41].

Guardando alle produzioni specifiche, gli scostamenti in negativo rispetto agli obiettivi riguardano soprattutto la liquidazione delle dichiarazioni IVA (-59%) e IRPEF (-46%) e la valutazione degli atti e successioni (-49%), ma anche i controlli IVA (-22%) e l'attività legata al contenzioso (-25% dei ricorsi trattati e –23% e –6% di deduzioni nelle Commissioni provinciali, rispettivamente per IRPEF/IRPEG ed IVA). Gli obiettivi di piano risultano superati, o comunque pienamente conseguiti, solo per il contenzioso degli uffici del registro (deduzioni +19%), per le comunicazioni alle parti delle fissazioni d'udienza di competenza delle segreterie delle commissioni tributarie (+10%) e per i controlli IRPEF effettuati (+3%).

Ulteriori elementi di valutazione dell'efficacia dell'azione di diretto contrasto dell'evasione si ricavano dalle statistiche dei controlli effettuati dagli Uffici delle imposte dirette e da quelli IVA, per quanto, però, riguarda più la loro significatività che la loro evoluzione negli anni, dati i continui cambiamenti introdotti nelle modalità di calcolo della capacità operativa e dello stesso numero dei controlli[42]. La caratteristica principale che si

---

[39] Il totale dei rimborsi d'imposta è stato di 21.692 miliardi a fronte di un obiettivo di 24.640.

[40] La differenza in positivo del consuntivato rispetto al programmato è del 15,7% per la produzione, del 77,6% per il margine lordo e del 24,7% per l'efficienza operativa.

[41] Margine lordo +29,4%, efficienza operativa +14,4%, produzione –8,1%.

[42] Ad esempio, diversamente dai criteri seguiti nel 1996, a partire dallo scorso anno il tempo standard dei controlli delle imposte dirette incorpora anche quello del personale di supporto impiegato nella specifica attività. Conseguentemente, il rendimento della capacità operativa impiegata espressa in maggiore imposta accertata per giorno uomo, e che per il 1997 risulta apparentemente pari a poco più del 69% di quella del 1996 (16,6 milioni rispetto a 23,9), risulta, in realtà, superiore del 20% circa (28,6 milioni), se per il calcolo della capacità operativa si seguono gli stessi criteri del 1996. Altre innovazioni metodologiche introdotte riguardano: l'attribuzione di peso

intende evidenziare, per le implicazioni che ne derivano ai fini della programmazione dell'impiego delle risorse umane disponibili e delle scelte da operare in termini di gestione del contenzioso, è quella della concentrazione della maggiore imposta accertata – per modello, per fonte d'innesco, per regione, per classe d'importo.

Esaminando i dati relativi alle imposte dirette (allegato 8), si rileva che la concentrazione si verifica, per quanto riguarda i modelli, sul Mod. 760 (soggetti IRPEG) con il 69,2% a fronte di una capacità operativa impiegata pari al 20,6% del totale. Minore è la concentrazione per ciò che concerne le fonti d'innesco: il 29,1% della maggiore imposta si riferisce ai verbali, per i quali viene, però, spesa una quota di capacità operativa pari a meno della metà (14,1%). Guardando alla distribuzione regionale (allegato 9), il 50,7% della maggiore imposta è accertato dagli uffici delle imposte dirette della Lombardia che, però, impiegano appena il 13,8% della capacità operativa totale. Infine, considerando le classi d'importo (allegato 10), oltre il 90% della maggiore imposta è riferibile all'8,5% dei controlli per i quali l'importo dell'imposta accertata è superiore ai 100 milioni. Da un'altra classificazione (allegato 11) operata per maggior imponibile, si riscontra che gli imponibili relativi al 2,25% dei controlli che si concludono con accertamenti superiori ai 500 milioni incidono sul totale accertato per circa l'82%.

Fenomeni di concentrazione, ancorché meno rilevanti di quelle delle imposte dirette, si riscontrano anche per l'IVA (allegato 12): alle verifiche parziali, per le quali si impiega poco più del 20% della capacità operativa, corrisponde circa il 38% della maggiore imposta accertata. Dal punto di vista della distribuzione territoriale (allegato 13), si rileva che gli uffici IVA della Lombardia accertano il 30% della maggiore imposta impiegando l'11,6% della capacità operativa totale.

Secondo l'Amministrazione, le cause dei non soddisfacenti risultati in materia di prevenzione e di repressione dell'evasione vanno fatte risalire a due principali fattori: 1) le innovazioni normative in tema di IVA, che hanno richiesto modifiche nelle modalità di lavorazione dei prodotti; 2) le non previste difficoltà incontrate per la liquidazione delle dichiarazioni integrative *ex lege n.* 413 del 1991, su cui la Corte aveva lo scorso anno richiamato l'attenzione, e che nei primi mesi del 1998 hanno dato origine al fenomeno delle cosiddette "cartelle pazze". Per superare questa situazione di criticità, il Dipartimento delle entrate intende seguire criteri selettivi anche per le liquidazioni ed attuare nel 1998 un'azione straordinaria per il recupero dell'arretrato. Nel frattempo si è però trovato costretto a dover fare ampio ricorso all'istituto dell'autotutela, a consentire il rinvio degli adempimenti da parte dei contribuenti raggiunti da notifiche errate ed a rivedere, in condizioni di emergenza, centinaia di migliaia di avvisi di accertamento e di iscrizione a ruolo, con tutte le conseguenze, sicuramente negative, che ciò rischia di proiettare anche sull'attività di accertamento e controllo dell'anno in corso. Richiamando quanto osservato nel referto dello scorso anno ed anticipando quanto si concluderà in seguito, i risultati non in linea con gli obiettivi prima illustrati e le difficoltà che li spiegherebbero sono in realtà il riflesso della persistente e tenace sottovalutazione della dimensione gestionale, rispetto a quella normativa, dei problemi. Le innovazioni normative in materia di IVA sono state evidentemente proposte senza contestualmente porsi il problema della loro gestione amministrativa; le procedure di liquidazione del condono 1991, pur essendo state definite con cinque anni di ritardo, non tenevano evidentemente conto di quei problemi operativi che, una volta entrati nella fase attuativa, non potevano non manifestarsi.

Venendo infine alla funzione obiettivo "servizi ai cittadini ed alle imprese" (allegato 14),

---

nullo ai controlli negativi svolti senza istruttoria; l'allargamento della forbice fra i parametri di consuntivazione per incentivare l'impiego di modalità istruttorie ritenute più efficaci; la limitazione della consuntivazione ai soli controlli notificati o definiti.

i parametri di valutazione dei risultati appaiono nel complesso positivi[43] grazie alla *performance* del Dipartimento del territorio (produzione +16%, costi –7%, margine lordo +117%, efficienza operativa +24%). Deludenti sono, infatti, i risultati del Dipartimento delle entrate che vedono un livello di produzione consuntivata in linea con l'obiettivo, ma con maggiori costi (+13%) e quindi un minor margine lordo e una più bassa efficienza gestionale. Un andamento analogo si riscontra anche per il Dipartimento delle dogane, anche se in termini, sia assoluti che relativi, più contenuti rispetto al Dipartimento delle entrate[44]. Gli obiettivi sono stati mancati soprattutto per quanto riguarda le informazioni ai contribuenti in materia di dichiarazioni per le imposte dirette e per l'assistenza da parte delle strutture di 2° livello (pareri e risoluzioni). Il generalizzato maggiore impiego di risorse umane rispetto a quello programmato si spiega, da una parte, con la probabile sottovalutazione dei tempi unitari richiesti e, dall'altra, con la pressione sempre maggiore esercitata nei confronti dell'Amministrazione affinché soddisfi la crescente domanda di informazioni e di assistenza nell'ottica di quel fisco dal "volto umano" che traspare dal disegno di legge sullo "statuto del contribuente", già approvato da un ramo del Parlamento.

Per concludere l'analisi dei risultati di produzione, restano da esaminare i dati contenuti nel referto del S.In.Co. relativamente alla Guardia di finanza, per la quale nella relazione dello scorso anno si era richiamato l'attenzione sul rilevante scostamento in positivo rispetto al programmato per quanto riguarda le attività di autoconsumo ed indirette, insieme con la particolarità di aver pianificato per il 1997 una ripartizione delle risorse fra le funzioni obiettivo identica a quella consuntivata per il 1996, quasi volendo così affermare l'impossibilità di migliorarla. Il consuntivo del 1997 fa ora registrare sensibili scostamenti in meno per le attività indirette ed in più per le funzioni a valenza produttiva, a favore soprattutto di quelle più specificamente tributarie. La direttiva per il 1998 introduce ulteriori, anche se limitati, aggiustamenti nella stessa direzione, in una peraltro condivisibile ottica di realistico gradualismo, che non era stata invece, evidentemente, seguita, né con la direttiva 1996, allorché non si era data la giusta importanza all'esigenza di assicurare la congruità obiettivi/risorse per attribuire alla programmazione valenza non meramente formale, ma sostanziale, né con la direttiva 1997, quando si era praticamente rinunciato a programmare un'allocazione delle risorse diversa da quella "spontanea".

Venendo ai dati (allegato 15), la direttiva 1997 assegnava alle funzioni indirette (servizi generali e servizi professionali) il 62% delle risorse umane. In sede di consuntivo la percentuale è risultata più bassa di circa quattro punti (58,3%) ed è stata programmata per il 1998 con la riduzione di un altro punto (57,4%). Ma il consuntivo prima e la direttiva 1998 poi fanno registrare una altrettanto significativa correzione di rotta per quanto riguarda il rapporto fra risorse impiegate nella prevenzione e repressione agli obblighi tributari, da una parte, e la prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose, dall'altra. Per la prima, la direttiva assegnava una quota del 19,5%, che è però risultata del 22,4% in sede di consuntivo e che viene incrementata a 23,3% con la direttiva 1998. Per la seconda, a cui la direttiva 1997 aveva assegnato una quota del 18,5%, la percentuale di impiego di risorse umane è risultata più elevata, ma di poco (19,3%), nel consuntivo 1997 e viene riconfermata, con un lieve ritocco (19,2%), nella direttiva 1998.

Andando un po' più nel dettaglio (allegati 16 e 17), si possono rilevare notevoli scostamenti del consuntivato rispetto al programmato tra le missioni in cui si articola la funzione obiettivo "prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari": a fronte

---

[43] +8,59% per la produzione, +2.52% per i costi, +29,79% per il margine lordo e +5,92 per l'efficienza operativa.

[44] Lo scostamento in negativo dell'efficienza gestionale è del 12% per il Dipartimento delle entrate e del 4% per quello delle dogane.

di uno scostamento in meno nel campo dei controlli intracomunitari centralizzati e di iniziativa (-60%), delle verifiche generali centralizzate nei confronti di soggetti di rilevanti dimensioni (-13%), dei controlli strumentali (-9%) e delle attività di supporto informatico (-5%), si registrano scostamenti in più per tutte le restanti 10 missioni e soprattutto per le "altre attività di contrasto all'evasione" nei settori delle imposte dirette e dei redditi (+155%). Seguono verifiche parziali e controlli orientati nei confronti di soggetti per i quali sussistono indizi di evasione o elementi di pericolosità fiscale (+58%) e verifiche generali d'iniziativa nei settori delle imposte dirette e dei redditi (+38%).

4.4 Attività contrattuale.

Nella relazione dello scorso anno erano stati formulati a proposito dell'attività contrattuale in materia informatica alcuni rilievi in merito alla legittimità del ricorso allo strumento concessorio, al protrarsi dell'iter per l'approvazione del VII Atto esecutivo con la SOGEI S.p.A. ed alla formazione di residui perenti.

Con le sue osservazioni, l'Amministrazione ha fatto anzitutto presente che è allo studio una profonda ristrutturazione dell'architettura generale del sistema informatico: un'apposita Commissione ministeriale, che ha concluso i suoi lavori il 10 dicembre scorso, ha raccolto gli elementi di valutazione forniti dalle società incaricate di elaborare – attraverso specifiche attività di *benchmarking* – analisi e proposte, che ha sottoposto alla valutazione dell'Autorità politica. Quanto al protrarsi dell'iter per l'approvazione del VII Atto esecutivo della Convenzione di concessione con la SOGEI S.p.A., l'Amministrazione si è detta essa stessa consapevole della eccessiva lunghezza dei tempi occorrenti per il perfezionamento delle convenzioni e da sempre impegnata a favorire gli adempimenti procedurali, ivi compresi quelli attinenti alle liquidazioni dei corrispettivi contrattuali. Per quanto riguarda, infine, la formazione di residui perenti, l'Amministrazione ne indica la causa nella laboriosità delle procedure di controllo dell'acquisizione dei dati risultanti dai documenti fiscali prodotti dai contribuenti, cui inevitabilmente conseguirebbe l'allungamento dei tempi di liquidazione dei corrispettivi contrattuali[45]. Si tratta, come si vede, di osservazioni che, da una parte, confermano il perdurare della validità dei rilievi, mentre, dall'altra, non sono, per la loro genericità, sufficienti per poter fondatamente valutare se gli interventi in atto siano adeguati oppure no.

Venendo all'attività contrattuale svolta nel 1997, alcuni elementi si possono ricavare dall'analisi delle funzioni obiettivo di secondo livello a tale attività più direttamente ed esplicitamente riconducibili: conduzione del sistema informativo (f.o. 2.4), acquisizione e gestione di altre risorse strumentali e di servizi dall'esterno (f.o. 2.5) e spesa in conto capitale per investimenti immobiliari destinati al Ministero delle finanze (f.o. 8.4). Insieme, gli impegni effettivi attinenti alle tre funzioni ammontano per il 1997 a 763.682 miliardi, pari al 6,7% della spesa totale del Ministero al netto di quella per rimborsi d'imposta. Da rilevare che gli impegni effettivi, così come i pagamenti, risultano abbastanza in linea con gli stanziamenti definitivi, con la parziale eccezione della funzione 2.4 (conduzione del sistema informativo), per la quale, a stanziamenti di 328 miliardi e ad impegni di 313 miliardi, corrispondono pagamenti inferiori del 15% (278 miliardi), evidentemente, come si vedrà meglio in seguito, per effetto dei tagli

[45] Il riferimento è al cap. 1139 (Spese derivanti dalla convenzione con il Consorzio nazionale tra i concessionari del servizio di riscossione dei tributi), sul quale, dal consuntivo 1995 sono risultati residui perenti per 22 miliardi 429 milioni, unitamente ad economie di cassa per 39 miliardi. In realtà, però, la perenzione dei residui riguarda anche altre attività contrattuali. In particolare, per il 1997 risultano residui perenti sul capitolo 1134 (Spese di gestione funzionamento del sistema informatico del ministero delle finanze) per 34,8 miliardi (erano stati 89,2 miliardi nell'esercizio 1996).

operati alle relative autorizzazioni di cassa. Quasi perfettamente allineati sono, invece, i valori per gli investimenti immobiliari (funzione 8.4): 320 miliardi di stanziamenti definitivi, 310 di impegni effettivi, 317 di pagamenti.

L'analisi può essere condotta con maggior dettaglio esaminando i dati di consuntivo dei sei capitoli di spesa interessati (allegato 18), tre dei quali (1134, 7200 e 7851) oggetto di tagli alle autorizzazioni di cassa previsti nella I e V nota di variazione al Disegno di legge di bilancio per l'esercizio 1997.

Iniziando dal cap. 1134, relativo a spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informatico del Ministero delle finanze, stanziamenti definitivi e impegni effettivi hanno praticamente coinciso (616 miliardi circa i primi e 610 i secondi), rimanendo al di sopra delle autorizzazioni di cassa (580 miliardi) con le quali risultano allineati i pagamenti. Per apprezzare la rilevanza – peraltro solo teorica – della stretta di cassa, va considerato che la massa spendibile ammonta ad oltre 1.106 miliardi (di cui, quindi, l'importo autorizzato rappresenta poco più del 52%).

Nessuna restrizione di cassa per il cap. 1139, riguardante "Reiscrizione dei residui passivi perenti relativi a: Spese derivanti dalla convenzione con il Consorzio nazionale tra i concessionari del servizio riscossione dei tributi", per l'acquisizione dei dati delle dichiarazioni dei contribuenti: in questo caso si ha perfetta coincidenza fra tutte le grandezze finanziarie finora considerate: previsioni definitive di competenza, impegni effettivi, massa impegnabile, massa spendibile e pagamenti risultano tutti nello stesso ammontare di 15 miliardi 711 milioni. La spiegazione sta nel fatto che per il 1997 il capitolo in questione fa seguito a residui perenti per un importo di 22,4 miliardi risultanti dal consuntivo 1995[46].

Il cap. 7851 (acquisto di stabili e terreni e costruzione di immobili per i centri di servizio), insieme con il cap. 7853 (acquisto e costruzione di immobili da adibire a sedi degli uffici finanziari ed alla ristrutturazione ed all'ammodernamento degli edifici esistenti) e con il cap. 8205 (realizzazione di strutture edilizie per gli uffici centrali e periferici del Dipartimento delle dogane) dovrebbe corrispondere alla funzione obiettivo 8.4 (investimenti immobiliari destinati al Ministero delle finanze), di cui si è detto. Sennonché, la somma degli importi relativi ai tre capitoli è inferiore a quella della funzione obiettivo per quanto riguarda sia gli stanziamenti definitivi (198,4 miliardi rispetto a 320), sia gli impegni (198,4 rispetto a 310), sia i pagamenti (289,6 miliardi rispetto a 317). Per quanto riguarda più specificamente il cap. 7851, gli impegni coincidono con le previsioni (171,3 miliardi), mentre i pagamenti ammontano a 239,8 miliardi, in notevole crescita rispetto ai 70,3 ed ai 31,4 miliardi, rispettivamente, del 1995 e del 1996[47]. Va aggiunto che le autorizzazioni di cassa, pur contenute nei limiti del 37,6% della massa spendibile, sono state impiegate per i pagamenti per meno della metà (46,4%), rimanendo non utilizzate somme per 276,4 miliardi. Anche per il cap. 7853 c'è perfetta corrispondenza tra previsioni e impegni (27 miliardi 158 milioni). I pagamenti sono stati, invece, di 15,4 miliardi, pari al 17,3% della massa spendibile (un rapporto, questo, allineato con quello relativo al precedente cap. 7851 – 17,5%). Diverso, invece, il discorso per il cap. 8205, per il secondo anno privo di stanziamenti e di impegni: i pagamenti, nell'ammontare di 34,3 miliardi, hanno rappresentato il 24% della residua massa spendibile.

Resta da esaminare il cap. 7200 (spese per lo sviluppo dei servizi automatizzati del

---

[46] Cfr. la nota precedente. Per il 1997 il capitolo in questione è stato istituito con Decreto del Ministro del tesoro d.m.t. 160835 e successivamente variato con i D.M.T. 185560, 186048 e 200523.

[47] Nel 1997 il I Collegio della Sezione del controllo ha ammesso al visto ed alla registrazione due contratti di acquisto immobili il cui impegno di spesa veniva imputato al cap. 7851/R dell'esercizio 1996: il contratto approvato con DDG n. 32171 dell'8.8.1996 per £.127,3 miliardi (deliberazione del 20.02.1997) e quello approvato con DDG n. 32112 dell'8.8.1996 (deliberazione n. 117/97 del 3.4.1997).

sistema informatico del Ministero delle finanze), riguardante una parte delle spese riferibili alla funzione 2.4 (conduzione del sistema informativo) ed anch'esso, alla pari dei capp. 1134 e 7851 di cui si è già detto, interessato dai tagli alle autorizzazioni di cassa, che in questo caso sembrano avere, però, effettivamente inciso. Gli impegni sono risultati allineati alle previsioni definitive di competenza (256 miliardi 804 milioni). L'importo dei pagamenti (124 miliardi 534 milioni) è stato, a sua volta, di soli 466 milioni inferiore alle autorizzazioni di cassa (fissate nella misura del 16,5% della massa spendibile), venendo a rappresentare meno del 50% dell'importo degli impegni.

Per concludere l'esame dell'attività contrattuale, si può riferire che il numero dei contratti esaminati e registrati dal competente Ufficio del controllo preventivo della Corte nel 1997 è di 77: per 25 di essi è stata seguita la procedura prevista dalla normativa comunitaria – 14 con gara U.E. e 11 a trattativa privata U.E.. Distinguendo per modalità di aggiudicazione, per 2 è stata adottata l'asta pubblica, per 15 la licitazione privata, per 14 la trattativa privata. In 46 casi si è trattato di lavori in economia. In particolare, con la procedura della licitazione privata le Direzioni regionali delle entrate hanno assunto in fitto immobili adibiti a sede degli uffici periferici.

4.5 Analisi dei risultati di gettito.

Proprio perché, come si è prima detto, il Ministero delle finanze non è un'ordinaria amministrazione di spesa, ma la struttura amministrativa alla quale è affidata la missione di acquisire il 90% delle entrate dello Stato, la valutazione dei risultati della sua gestione può – e deve - anche essere tentata basandosi su un indicatore sicuramente più affidabile del cosiddetto "valore della produzione" utilizzato dal S.In.Co.. Ci si riferisce, naturalmente, al gettito, che è assimilabile al fatturato di un'impresa produttiva e che presenta, oltre tutto, la caratteristica di poter essere opportunamente disaggregato in base ad una molteplicità di criteri (funzionale, dipartimentale, territoriale, ecc.), consentendo, così, di non doversi limitare a considerazioni di ordine solo generale[48]. Alla individuazione delle possibili modalità di correlare le voci del rendiconto delle entrate con quelle del rendiconto della spesa (anche in termini di classificazione per funzioni obiettivo) è finalizzata un'apposita indagine deliberata dalla Sezione del controllo, i cui risultati permetteranno di condurre in futuro un'analisi molto più articolata di quella che è allo stato attuale possibile .

Gli accertamenti di entrate riconducibili alla gestione del Ministero delle finanze (allegato 19) hanno nel 1997 superato i 601.505 miliardi, 11,1% in più rispetto al 1996 e con uno scostamento in più del 3,2% rispetto alle previsioni definitive di competenza (583.328 miliardi)[49].

Molto di più sono però aumentati i resti da riscuotere sia degli anni precedenti (+27,4% e +20.000 miliardi in cifre assolute), sia di competenza (+26,7% e circa 7 mila miliardi in più rispetto al 1996), raggiungendo nel complesso la cifra di 125.558 miliardi circa[50].

[48] Naturalmente, anche se l'aggregato del gettito che si considera è solo una parte di quello complessivo, dato il peso del 90% che esso comunque ha sul totale, è inevitabile che vengano ad essere in parte ripetute in questa sede considerazioni più ampiamente e sistematicamente svolte nella parte relativa alla gestione dell'entrata del cap. III del 1° volume.

[49] Parte della differenza è dovuta al permanere immutato– nonostante il rilievo in merito nella decisione della Corte sul rendiconto degli anni precedenti (così come di quello in esame) - del criterio contabile che, non comprendendo nella previsione del cap. 1203, relativo all'imposta sul valore aggiunto, l'importo corrispondente alle somme dovute all'Unione Europea a titolo di risorse proprie, e correttamente imputando, invece, al medesimo capitolo l'intero gettito accertato, fa figurare una maggiore entrata, rispetto alle previsioni, di importo più elevato di quello effettivo: quest'ultimo, infatti, va cifrato in soli 4.300 miliardi circa, in luogo dei 12.763 risultante dal rendiconto, con una differenza di 8.500 miliardi, pari all'importo iscritto in previsione al diverso cap. 3985.

[50] Particolarmente significativo appare il dato relativo all'aumento dei resti da riscuotere di competenza, i quali, per la

Aggiungendovi i resti da versare, i residui attivi di pertinenza del Ministero delle Finanze superano i 167 mila miliardi di lire, rappresentando il 98% dei residui attivi totali al 31 dicembre 1997. Per quanto riguarda le riscossioni di tali residui, l'esercizio 1997 ha fatto registrare anche l'accelerazione della tendenza alla diminuzione: al netto del da versare degli anni precedenti[51], le riscossioni sui residui hanno, infatti, raggiunto il minimo storico del 5,58%, rispetto al già modesto livello del 9,83% nel 1996 e del 14,73% nel 1995. Nel giro di tre anni, il tasso di riscossione dei residui attivi si è quindi ridotto di quasi due terzi. Per effetto di questo forte rallentamento, nonostante, come si è visto, la continua e rilevante crescita della base di riferimento, le riscossioni dei residui sono diminuite anche in cifre assolute: 9.481 miliardi nel 1995, 7.974 nel 1996 ed appena 5.505 nel 1997[52].

Già i dati del rendiconto a livello aggregato portano ad individuare un punto critico della gestione del Ministero delle finanze nell'incapacità di trasformare in riscossioni ed in versamenti una fetta significativa degli accertamenti, che, come si è visto, lo scorso anno è ulteriormente aumentata. L'analisi a livello disaggregato (allegato 20) consente di acquisire elementi di valutazione idonei a meglio comprendere il fenomeno. Un primo elemento è rappresentato dalla constatazione che praticamente quasi tutto l'aumento dei resti da riscuotere riguarda due soli capi – il capo VI (imposte dirette) e il capo VIII (tasse), imputabili al Ministero delle finanze e quasi del tutto al Dipartimento delle entrate. Rispetto allo scorso esercizio finanziario il totale da riscuotere dei due capi è aumentato rispettivamente di 12.784 e 13.663 miliardi (e insieme, quindi, di circa 26.500 miliardi, cifra, questa, di poco inferiore

---

prima volta, hanno nel 1997 superato il 5% degli accertamenti: per la precisione, il rapporto è stato del 5,4%, da raffrontare con il 4,7% del 1996 ed il 4,5% del 1995. Tanto più che, dopo la lievitazione fatta registrare negli anni precedenti, anche i resti da versare sulla competenza, pur non aumentando in termini relativi rispetto al 1996, nel 1997 sono aumentati in cifra assoluta – di oltre 3.100 miliardi (30.610 miliardi rispetto a 27.484 nel 1996).

[51] Nella decisione sul rendiconto viene ribadito che, in tema di residui, con riferimento a quelli degli esercizi precedenti, il rendiconto appare nuovamente non conforme all'art. 145 (comma quarto, lettera b) del regolamento di contabilità generale, poiché non indica l'ammontare delle somme riscosse nell'esercizio, quale riportato nei riassunti generali cui il consuntivo va raffrontato perché aggiunge a queste anche quelle riscosse in precedenti esercizi e rimaste da versare all'inizio dell'anno. Il reale importo delle "somme riscosse" (così denominate nel consuntivo) risulta, pertanto, per il Ministero delle finanze di ben 36.570 miliardi inferiore a quello esposto (574.572 miliardi in luogo di 611.142). A riprova del peso determinante che ha l'apporto del Ministero delle finanze, una differenza quasi identica (36.441 miliardi) si riscontra per il totale delle entrate finali.

[52] Al fenomeno della lievitazione e del basso grado di riscuotibilità dei residui, la Corte ha, lo scorso aprile dedicato la seconda parte del referto specifico richiesto dalla Camera dei Deputati sui residui del bilancio statale, evidenziando, fra l'altro, che:

1) i residui si caratterizzano per la prevalenza delle somme da riscuotere rispetto a quelle da versare e per la loro concentrazione nelle entrate tributarie. Il grosso delle somme da riscuotere, a sua volta, riguarda i residui degli anni precedenti, mentre la parte più consistente delle somme da versare riguarda la competenza;

2) il basso indice di riscuotibilità dei residui degli anni precedenti si spiega con l'elevata incidenza sulla massa dei residui di quelli relativi a crediti tributari riscossi a mezzo ruolo (48%) e che si trasformano in residui per oltre il 92% nel caso delle imposte dirette e addirittura del 98% nel caso delle tasse;

3) all'accumulo dei residui, sia pure in misura più limitata, contribuiscono anche disfunzioni concernenti le somme da versare, e cioè, da una parte, i ritardi nelle regolazioni contabili con le regioni a statuto speciale e con i concessionari della riscossione, e, dall'altra, la sistematica sottostima della previsione di spesa per aggi e compensi che ha l'effetto di specularmente originare debiti occulti e crediti inesistenti di pari importo.

Sulla base di queste considerazioni, il referto conclude che, a meno di una brusca, ed allo stato imprevedibile inversione del trend delle riscossioni consolidatosi negli anni, appare difficile che i consistenti residui da riscuotere si possano a breve trasformare in riscossioni effettive significativamente maggiori di quelle storicamente registrate, e pari, in termini relativi, alla media del 17% dei residui da riscuotere. Il referto rileva, infine, che all'effettiva possibilità di riscossione dei residui, ed in particolare delle somme da riscuotere a mezzo ruoli, sembra credere poco, fra gli altri, la stessa RGS, che, nel predisporre il progetto di bilancio per l'anno 1998, ha opportunamente previsto per le Unità Previsionali di Base relative alle entrate derivanti da accertamento e controllo per IRPEF, IRPEG, ILOR ed IVA, a fronte di residui per circa 61 mila miliardi e di accertamenti di competenza per 17.312 miliardi, entrate di cassa per appena 4.701 miliardi (pari, quindi, ad appena il 6% della massa riscuotibile).

all'incremento complessivo di 27 mila miliardi per l'intero Ministero delle finanze). A questi stessi capi è peraltro riconducibile anche il modestissimo tasso di riscossione netta dei residui: nel 1997 esso è stato per il capo VI inferiore al 4% (3,97%), di poco superiore al livello minimo fatto registrare nel 1996 (3,53%). Ancora più preoccupante il tasso di riscossione dei residui del capo VIII che, dopo essersi nel 1996 dimezzato rispetto al 1995 (dal 14,88 al 7,40%), nel 1997 si è ulteriormente dimezzato (al 3,52%).

Nonostante il loro comparativamente basso livello, va segnalato il raddoppio in un solo anno del totale da riscuotere del demanio (capo VII), da 506 a 1.131 miliardi, e il relativo basso grado di riscossione (5,24% nel 1997, in rapido calo rispetto ai già bassi livelli del 9,93% del 1995 e del 7,07% del 1996). In calo, peraltro – pur se ad un ritmo meno pronunciato (10,20% nel 1997, rispetto a 15,22 nel 1996 e 16,64 nel 1995) – risulta anche il tasso di riscuotibilità del totale da riscuotere di dogane e consumi.

Ad un livello di analisi ancora più disaggregato, si nota che a quattro soli capitoli – 1023 IRPEF, 1024 IRPEG, 1025 ILOR e 1203 IVA – si deve un aumento di 15 mila miliardi del "da versare". Il relativo tasso di riscuotibilità nel 1997 è variato dal massimo del 6,29 per i resti IRPEF al minimo del 3,29% di quelli ILOR, alle posizioni intermedie per IVA (5,52) e IRPEG (3,36).

Elementi anch'essi illuminanti per la comprensione delle ragioni del così modesto tasso di riscuotibilità dei residui si ottengono considerando l'andamento dei solo capitoli ed articoli d'entrata del Ministero delle finanze riscossi a mezzo ruoli (con l'obbligo o in semplice) (allegato 21): la quota dei residui riscossi relativamente a questo aggregato è stata nel 1997 pari al 3,08%, in leggera crescita rispetto al 1996, quando si era fermata al 2,78%, ma molto al di sotto del dato, comunque non esaltante, del 1995 (7,34%). In cifre assolute, su circa di 74 mila miliardi di resti da riscuotere relativi a capitoli ed articoli da riscuotersi a mezzo ruoli, è stato riscosso un importo pari a 1.758 miliardi circa, meno della metà di quello risultante dal consuntivo (3.708 miliardi), in quanto, come si è detto, al lordo del "da versare".

Una ricognizione delle riscossioni erariali 1997 conseguenti ad iscrizioni a ruolo al netto dei compensi e dei rimborsi per sgravi è stata effettuata dall'Amministrazione (allegato 22) ai fini dell'applicazione dell'art. 12 del d.lgs. 79 del 1997, convertito nella legge 140 del 1997, istitutivo del fondo d'incentivazione personale, finanziato con il 2% degli introiti derivanti dall'attività di accertamento. Tale ricognizione, datata 17 marzo 1998 e relativa a 102 ambiti su 103 (pari al 99,03%), indica un importo complessivo di poco inferiore ai 2.500 miliardi, di cui il 73% relativo agli uffici II.DD., il 16% relativo agli uffici IVA ed il restante 11% agli uffici del registro. Più del 46% dell'importo complessivo si riferisce alle iscrizioni a ruolo ex art. 36 bis d.P.R. 600/73 (conseguenti, cioè, alla liquidazione o controllo formale delle dichiarazioni). Dal punto di vista della distribuzione territoriale, il grosso delle riscossioni riguarda gli uffici di cinque regioni (Lombardia 22,5%, Piemonte 10,7%, Lazio 8,7%, Veneto 8,1% e Toscana 7,6%), che insieme incidono per il 57,6%.

Avendo naturalmente ben presente che le riscossioni di un certo anno sono solo in minima parte riferibili all'attività di accertamento e di liquidazione di quello stesso anno, si può provare, a titolo meramente indicativo, a correlare i dati delle riscossioni conseguenti ad iscrizioni a ruolo con la spesa imputata alla pertinente funzione obiettivo, che è quella denominata "prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari". Nel complesso risulta una spesa diretta di poco inferiore alle riscossioni (2.402 miliardi in termini di impegni effettivi e di 2.333 in termini di pagamenti totali rispetto a riscossioni totali pari a circa 2.498 miliardi). Considerando separatamente i diversi settori impositivi, si ha un rapporto spesa/riscossioni che risulta (in termini di impegni effettivi) pari al 51,3% per le imposte dirette, al 114,5% per l'IVA ed al 119% per l'imposta di registro. Emerge, così, che solo gli

uffici delle imposte dirette riescono a coprire i loro costi diretti ed a contribuire a finanziare le attività indirette. Uffici IVA e uffici del registro, invece, fanno registrare costi diretti superiori alle riscossioni che originano dalla loro attività.

Sempre considerando che non c'è corrispondenza fra risultati della riscossione e risultati dell'accertamento in un determinato anno, si può, a titolo meramente indicativo, considerare che, senza voler tener conto delle sanzioni, la sola maggiore imposta accertata per IRPEF-IRPEG-ILOR-IVA è stata nello stesso 1997 superiore a 19.700 miliardi. Tra i fattori che contribuiscono a determinare l'enorme differenza fra riscossioni e accertamenti vanno compresi quelli attinenti alla qualità dei controlli (in termini di sostenibilità dei rilievi e di solvibilità del soggetto accertato) e quelli connessi alle carenze in materia di contenzioso.

Degli accertamenti, oggetto di un'apposita indagine della Corte, si è già trattato nel precedente paragrafo 4.3. Possono essere, tuttavia, aggiunti ulteriori elementi di analisi a riprova della mancanza di sufficienti presupposti per migliorarne la qualità. Il riferimento è all'impiego o meno di modalità istruttorie (allegati 23 e 24) (richieste al contribuente, acquisizione dati e notizie, accessi e ispezioni dell'ufficio) ed al tipo di modalità prevalentemente impiegate. Il primo dato, tanto inatteso quanto sconfortante, è che gli accertamenti condotti senza impiegare alcuna modalità istruttoria sono ulteriormente aumentati in percentuale nel 1997: rappresentano il 77% del totale, rispetto al 74% del 1996, anno che aveva fatto registrare un balzo di ben nove punti rispetto al 1995 (65%), a sua volta in crescita rispetto al 1994 (62%). Per i controlli con l'impiego di almeno una modalità istruttoria, la modalità più impiegata riguarda le richieste al contribuente per indagine generale (37,3%), seguita dall'acquisizione di dati e notizie da pubbliche amministrazioni, enti pubblici e notai (27,3%) e da richieste di dati al contribuente per indagine parziale (18,3%). Al di là di queste tre modalità, che insieme incidono quasi per l'83%, significativa è l'incidenza solo delle richieste al contribuente attraverso verbale di colloquio (8,7%) e l'acquisizione di dati e notizie dalla Polizia tributaria (3,5%). Per le altre modalità istruttorie di più elevata valenza investigativa sono impiegate solo le briciole di capacità operativa: è il caso degli accessi e delle ispezioni dell'ufficio, e in particolare degli accessi a banche ed uffici postali (0,09%), ma anche degli accessi mirati (0,90%) e delle ispezioni documentali (1,81%). Ma lo è anche per l'acquisizione di dati e notizie da banche ed uffici postali (0,93%). Uno sguardo ai dati dell'ultimo quadriennio mostra che gli accessi diretti in banca e presso gli uffici postali solo nell'ultimo anno si sono avvicinati all'1 per mille, mentre l'acquisizione di dati e notizie da banche ed uffici postali, pur avendo un peso relativamente maggiore, che ha raggiunto il massimo dell'1,55% nel 1995, è andata addirittura perdendo d'importanza negli ultimi due anni (1,19% nel 1996 e 0,93% nel 1997).

Venendo al contenzioso, le prospettive sembrano essere dal punto di vista statistico migliorate, con la riduzione dei processi giacenti davanti alle Commissioni di primo e di secondo grado di oltre 293 mila in un solo anno (da 2.494.515 nel 1996 a 2.201.033 nel 1997). Questa riduzione dipende soprattutto dal minor afflusso di ricorsi alle Commissioni tributarie provinciali (260 mila nel 1997, rispetto alle oltre 470 mila del 1996). Prospettive di consolidamento e di rafforzamento di questa tendenza sono legate al successo dell'accertamento con adesione, all'applicazione su vasta scala degli studi di settore, all'entrata a regime delle procedure di autocertificazione e collaudo, ad un più ampio ricorso all'autotutela e, soprattutto, al corretto funzionamento dell'Amministrazione che impedisca gli errori del tipo di quelli che hanno dato origine alla massa di "cartelle pazze". Solo in questo contesto un contributo positivo potrà venire dal tentativo di accelerare lo smaltimento dei contesti di minor valore, compiuto con l'art. 32, primo comma, della legge fiscale *omnibus* 8 maggio 1998, n. 146 che ha previsto l'istituzione del giudice monocratico per le cause inferiori a cinque milioni

di lire pendenti al 1° aprile 1998 dinanzi alle Commissioni tributarie di primo grado.

A tal proposito, però, come già segnalato nel referto dello scorso anno, va osservato che è rimasta sostanzialmente inattuata la disposizione, introdotta dall'art. 5, primo comma, del D.L. 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 26 giugno 1990, n. 165, che riserva almeno un'udienza al mese e per ciascuna sezione di Commissione tributaria alla trattazione di controversie per le quali l'ammontare dei tributi accertati e delle conseguenti sovrattasse e pene pecuniarie non sia inferiore a cento milioni di lire e riserva altresì un'altra udienza per ogni mese e per ciascuna sezione alla trattazione di controversie nei confronti di società con personalità giuridica. La ratio di questa disposizione si collega alla constatazione precedentemente fatta (allegato 10) che nell'ultimo triennio la maggiore imposta complessivamente accertata in riferimento all'8,5% dei controlli che si sono conclusi con l'accertamento di una maggiore imposta superiore a 100 milioni incide sul totale per il 90%. Parimenti va rilevato che i 19.668 controlli eseguiti nel 1997 sui Mod. 760 (allegato 8), relativi alle dichiarazioni dei redditi delle società di capitali e che rappresentano appena il 4,1% del totale dei controlli eseguiti nell'anno incidono per il 69,2% sul totale della maggiore imposta accertata.

Un'altra rilevante questione da tenere presente è poi quella dell'arretrato di controversie in Commissione centrale: 500 mila circa, con un ritmo di smaltimento di poco superiore alle 9 mila decisioni all'anno e che, se restasse invariato, richiederebbe la prosecuzione dell'attività della Commissione, che si sarebbe dovuta concludere il 31 ottobre prossimo, per almeno altri 50 anni. Come se questo non bastasse, si aggiunge ora il carico delle 200 mila controversie che si ritenevano estinte e che la sentenza n. 111 del 1998 della Corte Costituzionale, depositata il 16 aprile 1998, ha fatto rivivere dichiarando l'illegittimità dell'art. 75, comma 2, del d.lgs. 546 del 1992 (disciplina del nuovo processo tributario), il quale prevedeva che, per tutte le controversie pendenti al 15.1.1993 presso la Commissione centrale, andava presentata un'istanza di trattazione (originariamente entro il termine del 15 luglio 1993, poi prorogato al 28 febbraio 1994), in mancanza della quale la controversia si estingueva.

L'analisi qui svolta ci consente di andare al di là della generica considerazione, già fatta, sulla incapacità del Ministero delle finanze di trasformare in riscossioni e versamenti una quota crescente dei propri accertamenti.consentendo, più specificamente, di comprendere come tale insuccesso riguardi le entrate conseguenti all'attività di accertamento e controllo, ovvero alla lotta all'evasione. Accumulo dei residui e loro sostanziale inesigibilità rappresentano concreti, oggettivi ed incontrovertibili indicatori di inefficacia dell'attività di repressione delle violazioni della normativa tributaria. Il peggioramento dei relativi parametri porta a ritenere che non sono stati introdotti i correttivi necessari, ovvero che gli stessi sono insufficienti o inadeguati. Il prosieguo dell'esame, centrato sull'analisi dei "processi di produzione" e sulle modalità d'impiego delle risorse, permetterà di meglio valutare anche i livelli di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa, insieme con l'adeguatezza degli interventi posti in essere o prospettati.

4.6 I risultati della manovra finanziaria per il 1997.

Ai fini della valutazione della gestione per l'anno 1997 una specifica attenzione merita anche l'esame dei risultati della manovra collegata alla finanziaria 1997, che attribuiva alla politica tributaria un ruolo preponderante (il conseguimento dei due terzi dell'obiettivo di riduzione del fabbisogno ritenuta necessaria per assicurare il rientro nei parametri di finanza pubblica previsti per l'ammissione sin dall'inizio all'Unione monetaria europea)[53]. Gli

[53] Anche questa trattazione si collega a quella già svolta nel I volume, cap. III ("Il bilancio dello Stato: risultati del 1997"), nella parte della gestione dell'entrata relativa al confronto fra accertamenti e previsioni ed all'analisi dei

interventi a tal fine previsti attraverso la legge finanziaria (legge 663 del 1996), il provvedimento collegato (legge 662 del 1996), il d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 (recante disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), nonché il d.l. 28 marzo 1997, n. 79 ("misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica"), convertito con la legge 28 maggio 1997, n. 140, avrebbero dovuto produrre un gettito aggiuntivo di 34.058 miliardi, al netto degli effetti indotti di riduzione di gettito provocati da altre misure adottate con gli stessi provvedimenti.

L'Amministrazione ha potuto far conoscere il consuntivo dei risultati di gettito per quanto riguarda un po' meno dei due terzi delle previsioni[54], e cioè per 21.880 miliardi, pari al 64,2% delle maggiori entrate complessivamente attese. A fronte di tali previsioni, il maggior gettito consuntivato è di 16.151 miliardi, con uno scostamento, quindi, rispetto alle attese, di oltre un quarto (26,2)%. Si tratta di uno scostamento abbastanza significativo, tenuto conto del peso rilevante che nella manovra avevano una serie di interventi ad effetto sostanzialmente scontato (2% del TFR e contributi per l'Europa). Ed infatti per tali poste la previsione si è realizzata al 92,3%, pur se, anche qui, con notevoli differenze tra previsioni e consuntivo, se si guarda alle singole poste: rispetto al consuntivo, risulterebbero, infatti, macroscopicamente sopravvalutate le previsioni relative ai sostituti d'imposta dei dipendenti della pubblica amministrazione (1.300 miliardi rispetto a 492), mentre risulterebbero sottovalutate le previsioni relative agli altri sostituti d'imposta (1.580 rispetto a 1.975). Sopravvalutate appaiono anche le previsioni relative alle persone fisiche in sede di autotassazione (2.620 miliardi rispetto a 2.337).

Più comprensibile appare, invece, lo scostamento dei dati di consuntivo rispetto alle previsioni relative agli effetti di gettito per quegli interventi che mirano a indurre cambiamenti nei comportamenti dei contribuenti. E' questo, in particolare, il caso della regolarizzazione dei cosiddetti "omessi versamenti" (mancato pagamento di imposte dichiarate dovute dagli stessi contribuenti), sulle cui previsioni di entrata nella relazione al Parlamento dello scorso anno erano state avanzate argomentate perplessità, non condivise dall'Amministrazione. La relativa previsione risulta realizzata al 46,9% (1.173 miliardi a consuntivo rispetto a previsioni per 2.502), in proporzioni, però, notevolmente differenziate tra imposte dirette (16,1%) e IVA (70,1%). Ancora più modesta la percentuale di realizzazione di altri interventi a valenza comportamentale: 26 miliardi consuntivati rispetto ai 176 previsti (14,8%) per la regolarizzazione delle società di fatto o irregolari, 4 miliardi, contro previsioni per 397 miliardi (1%), per l'imposta sostitutiva nei confronti delle società non operative.

Nessuna considerazione è invece possibile formulare per quanto riguarda il grado di realizzazione della restante quota parte di maggior gettito (12.178 miliardi), relativa ad interventi per i quali non sono stati attivati (e per lo più non erano, in realtà, attivabili[55]) specifici codici tributi e voci di imputazione in bilancio e per i quali occorre in ogni caso procedere a stime anche in sede di consuntivo. Se, però, come è da presumersi, anche in questo caso la percentuale di realizzazione delle previsioni non si discosta da quella che ha fatto registrare la componente della manovra per la quale il monitoraggio è stato possibile, la relativa somma consuntivabile non dovrebbe superare i 9.000 miliardi.

A conclusione di quest'analisi, si, può, quindi, ritenere che si sia verificato un minor gettito di circa 9.000 miliardi rispetto a quello previsto dalla manovra. Siccome, però, le entrate

---

relativi fattori di scostamento.

[54] In pratica, solo per le entrate per le quali sono stati istituiti appositi nuovi codici tributi e correlati capitoli o articoli di bilancio.

[55] E' il caso, ad esempio, delle variazioni di aliquota o di modifica dei criteri di determinazione della base imponibile.

tributarie sono state superiori alle previsioni per oltre 22 mila miliardi (592.762 miliardi rispetto a previsioni definitive di competenza per 570.490), si ha, anche per questa via, la riprova che il peso delle sorgenti di gettito sulle quali il fisco esercita un'influenza solo indiretta, e spesso inconsapevole e comunque non misurabile, è di gran lunga superiore a quello delle sorgenti di gettito più direttamente controllabili.

5. Valutazione dei risultati e delle politiche gestionali.

5.1 Osservazioni dell'Amministrazione sui rilievi al rendiconto 1996.

A conclusione della relazione della Corte sul rendiconto 1996 era stata richiamata l'attenzione sulla persistente sottovalutazione della dimensione gestionale dei problemi ed in particolare: 1) sulla disattenzione in materia di flussi di entrata, e soprattutto per quanto riguarda l'andamento delle riscossioni; 2) sul consolidato squilibrio nella distribuzione delle risorse a favore delle attività indirette rispetto a quelle dirette di produzione, a favore delle strutture centrali rispetto a quelle periferiche, a favore degli uffici finanziari del Mezzogiorno rispetto a quelli del Nord, con la conseguenza di una produttività marginale e media dell'attività di controllo inferiore a quella potenziale; 3) sul permanere di situazioni di scissione tra responsabilità di conseguimento degli obiettivi di produzione e responsabilità di gestione delle risorse; 4) sulla mancata verifica di coerenza interna e di fattibilità delle scelte operate; 5) sul rilevante ritardo nell'attuazione di precise disposizioni di legge o di espliciti e condivisi obiettivi di ridimensionamento della presenza pubblica nell'economia (privatizzazione dell'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato – AAMS); 6) sulla tendenza a non completare i progetti già avviati, ma ad attivarne continuamente di nuovi, tendenza esemplificata nella volubilità in tema di politica dei controlli e di studi di settore, nel mancato completamento del circuito integrato di monitoraggio accertamento-contenzioso-riscossione, negli orientamenti altalenanti sul ruolo da riservare al SeCIT.

A questi rilievi vanno poi aggiunti quelli relativi ad alcune limitazioni del sistema di pianificazione, programmazione e controllo (PPC). Nel precedente paragrafo 3.2 ci si è già ampiamente soffermati sulle limitazioni che erano state evidenziate sul piano sia metodologico (difficoltà di una corretta valutazione della capacità operativa impiegata, calcolo del valore della produzione basato sulla quantità di risorse impiegate), sia organizzativo (adempimenti manuali aggiuntivi resi necessari dalla mancanza di un sistema di rilevazione automatizzata). Ad esse va però aggiunto il rilievo, più sostanziale, della scarsa importanza attribuita al processo di programmazione e controllo a causa della sua mancata incisione sull'adeguamento dei profili organizzativi e sulla ridistribuzione delle risorse in funzione degli obiettivi.

Come si è prima ricordato, l'Amministrazione ha formulato puntuali osservazioni su questi rilievi e su quelli più specifici contenuti nella relazione, dando, nel contempo, conto delle iniziative in merito intraprese. Su tali osservazioni ed iniziative si è già riferito o si riferirà nel contesto della trattazione dei singoli temi.

5.2 Monitoraggio dei flussi di entrata e riscossioni.

Rispondendo ai rilievi della Corte, l'Amministrazione ha riferito sulle misure adottate in materia di monitoraggio e controllo dei flussi di entrata, per passare dal modello delle ispezioni su singoli concessionari, per gestioni risalenti anche a diversi anni prima, e quindi con finalità esclusivamente repressive di specifiche pregresse irregolarità, ad un modello di effettivo controllo di gestione.

La prima di tali misure è rappresentata dalla procedura informatica denominata "Esiti di riscossione", che doveva diventare operativa sin dai primi mesi di quest'anno, che darà conto dell'intero iter dell'atto di accertamento fiscale, dall'emanazione dell'atto di accertamento alla

riscossione tramite ruolo e comprese le eventuali fasi intermedie connesse all'esperimento di procedure contenziose amministrative o giurisdizionali, di impugnativa o di sospensione della riscossione[56]. Si aggiunge, poi, nel contesto dello sviluppo del sistema integrato di PPC, il sotto-progetto, cui si è già fatto cenno, denominato, appunto, "controllo dei concessionari": entrambe le procedure dovrebbero rendere possibile, da un lato, il monitoraggio dell'andamento della riscossione coattiva e, conseguentemente, il controllo della "qualità" dell'azione di contrasto dell'evasione, e, dall'altro, la consuntivazione ed il controllo dell'attività dei concessionari.

Ad ovviare, poi, alla segnalata scarsa integrazione fra i sistemi informatici dell'Amministrazione finanziaria e dei concessionari sono preordinate:

a) la costituzione e messa a disposizione dei concessionari, entro l'anno in corso, di una base informativa delle possidenze dei contribuenti per fornire ausilio alla fase di riscossione coattiva;
b) la richiesta di inserimento urgente nel Piano Tecnico di Automazione della trasmissione per via telematica dai concessionari all'Amministrazione dei dati dei rapporti quadrimestrali, che ora avviene con l'invio di supporti cartacei o di floppy disk, e di quelli degli esiti delle riscossioni, sia per i versamenti diretti (già operativa su supporti), sia per quelli relativi ai ruoli;
c) la previsione, contenuta nel testo dello specifico provvedimento di delega al Governo in materia di riscossione[57], dell'obbligo per i concessionari di utilizzare un sistema informativo centralizzato e procedure informatiche uniformi per l'espletamento degli adempimenti amministrativo-contabili contemplati dalla legge.

Al rilievo che neppure dai consuntivi ufficiali fosse possibile conoscere le riscossioni sui residui effettivamente avvenute nell'esercizio, includendo il rendiconto generale, fra le "somme riscosse" anche quelle relative a riscossioni di precedenti esercizi e rimaste da versare alla fine di quello immediatamente anteriore, l'Amministrazione ritiene che una risposta possa venire dalla procedura "esiti" sulla quale si è già riferito. Va nel contempo dato atto della specifica attenzione che al problema dei residui attivi sta da qualche tempo dedicando la Direzione centrale per la riscossione, presso la quale è stato istituito un apposito Gruppo di lavoro, che ha condotto una serie di approfondimenti anche in vista dell'audizione parlamentare alla quale nel mese di maggio 1998 è intervenuto lo stesso Ministro delle finanze. Sembra, in altri termini, che l'Amministrazione abbia acquisito la consapevolezza della rilevanza, da tempo segnalata dalla Corte, che il monitoraggio della formazione, della composizione e della riscossione dei residui attivi ha ai fini della valutazione dell'efficacia e dell'efficienza gestionale e, in particolare, del controllo dell'efficacia delle politiche di contrasto dell'evasione.

Un ulteriore segnale di questa accresciuta consapevolezza della rilevanza del monitoraggio dei flussi di entrata lo si può individuare nella ricognizione esperita[58] in materia di istanze di rimborso (per i ruoli con l'obbligo del non riscosso per riscosso)[59] e di discarico

---

[56] Si tratta, come si vede, di una procedura che rileva anche ai fini del superamento di altre carenze, a cominciare da quella della finora mancata attivazione di un unico circuito di monitoraggio accertamento-contenzioso-riscossione.

[57] Si tratta dell'atto S 3288, approvato dalla Camera ed attualmente all'esame, in sede referente, della Commissione finanze del Senato.

[58] Peraltro attraverso la compilazione manuale presso le Sezioni Staccate degli uffici periferici di moduli trasmessi dalla Direzione centrale alle Direzioni regionali delle entrate.

[59] Com'è noto, le istanze di rimborso per inesigibilità vengono presentate dai concessionari a fronte dei carichi di imposte assunti con l'obbligo di corresponsione del non riscosso come riscosso e per i quali, quindi, essi hanno assolto l'onere dell'anticipazione del versamento. L'art. 86 del d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43 prescrive, però, che, trascorsi due mesi dalla presentazione delle istanze senza che gli uffici abbiano provveduto al rimborso, i concessionari hanno diritto a fruire degli sgravi provvisori corrispondenti al 90% (o al 100%, quando ricorrono particolari circostanze) dell'ammontare delle anticipazioni assolte. Di detti sgravi essi fruiscono tramite

(per i ruoli in semplice) al 31.12.1996 di quote d'imposta ritenute inesigibili da parte dei concessionari della riscossione e nella correlata laboriosa operazione di riscontro dei dati rilevati con quelli della precedente ricognizione al 31 dicembre 1995, riscontro non previsto, ma resosi necessario a causa delle numerose discordanze appurate. Da tale ricognizione è emerso che le quote inesigibili erariali "in lavorazione" al 31 dicembre 1996 ammontavano complessivamente a 41.568 miliardi, rispetto a 36.285 al 31.12.1995 (+14,6% in un solo anno). Ad aumentare sono stati soprattutto i rimborsi (da 13.410 a 16.334 miliardi, ovvero +21,8%). Sono aumentati anche i discarichi, ma ad un ritmo inferiore a quello dei rimborsi, ancorché comunque sostenuto (+10,3%, da 22.875 a 25.234 miliardi).

A fronte di tale massa di rimborsi e discarichi, di cui di fatto i concessionari hanno già da tempo fruito, stanno circa 550 mila istanze formalmente in lavorazione, ma in realtà giacenti, presso gli uffici periferici del Dipartimento delle entrate. Con specifico riferimento alle istanze di rimborso, infatti, il referto del S.In.Co. dà conto, come si è visto, di un risultato per il relativo parametro di consuntivo che, per scostamento negativo rispetto al programmato (-41%, ovvero 449.502 istanze rispetto alle 761.250 previste), risulta meno deludente solo degli avvisi al contribuente di rimborsi emessi (-59,1%). Ritardi ed inevitabile sommarietà nell'esame delle istanze contribuiscono a rendere puramente formale il controllo previsto dalla legge[60] ed agevolano comportamenti rinunciatari, o comunque disattenti, dei concessionari, ai fini dell'esperimento delle più complesse procedure di riscossione coattiva.

Alla possibilità da parte dei concessionari di ricorrere all'istituto del riconoscimento della inesigibiltà, senza alcuna sofferenza per i compensi loro spettanti, oltre che allo scarso controllo che gli stessi concessionari esercitano nei confronti dell'attività svolta dagli ufficiali di riscossione[61] ed all'intempestivo controllo da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria – particolarmente carente nelle strutture ispettive – l'Amministrazione fa risalire anche i numerosi casi, accertati dalla magistratura penale e segnalati nel referto dello scorso anno, di debitori del fisco dichiarati irreperibili dagli ufficiali esattoriali, ma in realtà facilmente rintracciabili con il semplice ausilio degli elenchi telefonici. Di fatto –osserva l'Amministrazione – poiché i concessionari curano sia le riscossioni spontanee, gravate di costi marginali, che quelle coattive, molto più dispendiose, è ovvia la preferenza operativa per la prima attività. E' quindi auspicabile che gli agenti della riscossione coattiva operino con esclusività in detto settore ed in presenza di un diverso sistema di compensi che sia basato, oltre che sull'entità delle riscossioni conseguite, soprattutto sulla tempestività di acquisizione. Proprio a tali criteri innovativi risultano ispirate alcune delle modifiche che dovrebbero essere introdotte nel sistema della riscossione con il provvedimento di delega al Governo cui si è già fatto cenno[62]. Modifiche che appaiono nell'insieme ragionevoli e convincenti, anche se suscita

---

corrispondenti minori versamenti delle riscossioni conseguite, cosicché ai residui attivi costituiti dalle quote inesigibili non definite dagli uffici, corrispondono, appunto, entrate non versate per pari importi.

[60] Il previsto varo della procedura informatica di lavorazione delle istanze di rimborso e di discarico delle quote inesigibili, seppure soltanto presso gli uffici del ramo II.DD., dovrebbe consentire in futuro l'acquisizione dei relativi dati statistici mediante l'elaborazione della base informativa, che la procedura medesima va costituendo. Ciò renderà, naturalmente, indispensabile un'attività di monitoraggio costante delle acquisizioni operate dagli uffici.

[61] Adducendo a giustificazione la veste di pubblici ufficiali di questi e disconoscendo, di contro, gli obblighi di vigilanza che comunque fanno loro capo, quali datori di lavoro.

[62] Il disegno di legge delega, già approvato, come si è detto, da un ramo del Parlamento, prevede una serie di innovazioni davvero rilevanti:

- servizio affidato esclusivamente a società per azioni costituite *ad hoc*;
- rideterminazione dell'estensione territoriale degli ambiti delle concessioni, allo scopo di meglio assicurare l'efficienza delle aziende concessionarie;
- eliminazione dell'obbligo del non riscosso come riscosso, assistita dalla possibilità di porre a carico dei concessionari l'obbligo del versamento annuale, per i tributi erariali, di un importo forfetario e, per quelli

non poche perplessità la previsione del puro e semplice azzeramento dell'esistente, senza, quanto meno, tentare l'effettuazione di un numero limitato di controlli a campione, sulla base di criteri molto selettivi da applicare per via automatizzata.

Confusa e poco convincente è, invece, la risposta dell'Amministrazione e dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle finanze per quanto riguarda le richieste di chiarimenti in ordine al protrarsi di situazioni patologiche di ritardo nelle regolazioni contabili dei rapporti con le regioni Sicilia e Sardegna e con i concessionari della riscossione, che portano ad evidenziare pendenze creditorie solo apparenti, in quanto già assorbite a saldo da corrispondenti debiti, relativi a spettanze trattenute dai rispettivi creditori in sede di versamento delle somme riscosse. Una particolare menzione merita la questione delle regolazioni contabili con ACI e SIAE, per la riscossione, curata da tali enti, rispettivamente, delle tasse automobilistiche e dell'imposta sugli spettacoli, oggetto anche, quest'ultima, di un progetto di revisione affidato ad un disegno di legge delega già approvato dalla Camera dei Deputati ed attualmente all'esame, in sede referente, della Commissione finanze del Senato (S2793 bis).

Una prima considerazione da farsi in proposito è di ordine organizzativo: i rapporti con ACI e SIAE non sono di competenza della Direzione centrale per la riscossione, ma della Direzione centrale per gli affari giuridici ed il contenzioso, per quanto riguarda l'applicazione e la modifica delle convenzioni che disciplinano il rapporto di riscossione, e del Servizio Ispettivo Centrale (SIC) - presso il quale opera un apposito "Servizio di controllo Aci-Siae" - per quanto riguarda i rendiconti. Data, però, la sua competenza funzionale in materia, la Direzione centrale per la riscossione è stata comunque chiamata a collaborare con il Ministro per la messa a punto e la gestione delle proposte di modifica sia delle modalità di riscossione-versamento delle tasse automobilistiche[63], sia dell'imposta sugli spettacoli e connessa tematica di rinnovo o proroga della concessione alla SIAE, scaduta il 31 dicembre scorso, delle attività di accertamento, liquidazione e riscossione dell'imposta.

L'altra questione riguarda, invece, il problema della rappresentazione in bilancio dei dati contabili relativi tanto alle entrate, quanto ai corrispondenti oneri per compensi ed aggi di riscossione riferibili alle tasse automobilistiche ed all'imposta sugli spettacoli. A tal proposito, la Direzione centrale degli affari giuridici e del contenzioso, dopo aver affermato che

---

emessi da Regioni, Provincie e Comuni, di una percentuale sulle somme riscosse nell'anno precedente;

- una nuova disciplina dei compensi, collegata all'entità delle somme riscosse, alla tempestività ed ai costi standard della riscossione, nonché alla situazione socio-economica degli ambiti territoriali;
- razionalizzazione e semplificazione delle procedure esecutive e di quelle di formazione dei ruoli attraverso: 1) l'accesso telematico dei concessionari ad un apposito archivio in cui verranno registrate tutte le informazioni necessarie allo svolgimento delle procedure esecutive, con un significativo risparmio di tempi e di energie lavorative per i concessionari e per gli uffici; 2) l'unificazione della cartella di pagamento e dell'avviso di mora in un unico atto e la ridefinizione dei limiti di importo attualmente vigenti per procedere all'iscrizione a ruolo; 3) la previsione di un limite d'importo al di sotto del quale l'espropriazione immobiliare deve essere sostituita con l'iscrizione di ipoteca legale sull'immobile; 4) l'esonero del concessionario dall'obbligo di procedere all'espropriazione mobiliare nella casa del debitore e l'incentivazione, invece, dell'obbligo di esperire le altre procedure mobiliari (ad esempio, pignoramento presso terzi ed accesso nei luoghi in cui viene svolta attività professionale);
- armonizzazione delle sanzioni nei confronti dei concessionari con i principi contenuti nell'art. 3, comma 133, della legge 662/96, relativi alla riforma delle sanzioni tributarie non penali;
- revisione della procedura di riconoscimento dell'inesigibilità delle quote iscritte a ruolo, con la previsione di verifiche ispettive a campione in luogo dell'attuale esame sistematico, molto più lento e implicante pesanti ricadute sull'organizzazione e sul funzionamento degli uffici periferici;
- l'azzeramento dell'esistente, con liquidazione automatica delle domande di rimborso e di discarico ancora pendenti;
- previsione della possibilità, per i concessionari, di utilizzazione di strumenti informatici nella tenuta della propria contabilità, anche ai fini di rendere insieme più semplici e più incisivi i controlli nei loro confronti.

[63] Art. 17, comma 11, legge 27 dicembre 1997, n. 449.

l'anomalia delle mancate regolazioni contabili "comporta l'iscrizione sul capitolo di entrata di una somma maggiore rispetto a quella che effettivamente affluisce in bilancio", ritiene opportuno segnalare che la soluzione "va individuata nell'istituzione di un capitolo specifico di spesa o nello stanziamento di maggiori somme sul capitolo già esistente 3438" ("Spesa per l'accertamento, la riscossione ed il riscontro delle imposte indirette sugli affari")[64]. A parte l'accenno, per la verità piuttosto criptico, all'iscrizione nel bilancio di entrata di somme apparentemente maggiori di quelle effettive, ciò che risulta sicuramente chiaro è che le previsioni di bilancio per aggi e compensi ai concessionari della riscossione sono sistematicamente e – sembrerebbe – consapevolmente sottostimate. In un diverso passaggio delle osservazioni ai rilievi della Corte l'Amministrazione delle finanze, pur avvertendo che l'ipotesi "va approfondita sia dal punto di vista della legittimità che da quello della operatività, nel contesto delle procedure contabili", ritiene che una soluzione al problema delle regolazioni contabili potrebbe essere anche quella della "ammissibilità dell'istituto della compensazione nei rapporti tra Amministrazione e Concessionari", e cioè, praticamente, la legittimazione, per legge, della prassi attuale di deroga al principio del bilancio al lordo.

Da parte sua, l'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle finanze ha comunicato di non essere in grado di fornire i dati richiesti dalla Corte, per quanto riguarda ACI e SIAE, sulle riscossioni lorde, gli aggi e i compensi trattenuti e i versamenti, in quanto gli stessi sono desumibili dai conti giudiziali resi da tali enti, trasmessi a quell'Ufficio soltanto fino all'anno 1988[65]. Sempre in risposta alle richieste formulate, lo stesso ufficio ha comunicato che nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, per il periodo 1992/97, non risulta istituito alcun capitolo per l'imputazione dei compensi spettanti all'ACI e alla SIAE, "in quanto tali enti provvedono a trattenere direttamente quanto loro spettante sulle somme dovute dallo Stato". Sicché, ad avviso dell'Ufficio del bilancio, per modificare l'attuale sistema, occorrerebbe procedere mediante "regolazioni contabili", le quali implicano però o l'adeguamento dello stanziamento del citato capitolo di spesa 3438 oppure l'istituzione di appositi capitoli di spesa. Per il 1997, il predetto ufficio ha trasmesso dei prospetti, prodotti dal sistema informativo della RGS, sui quali risultano esposti i dati riguardanti i versamenti che l'ACI e la SIAE effettuano "al netto sui vari capitoli di entrata del bilancio dello Stato". "Tali versamenti – aggiunge l'Ufficio – generano automaticamente, per pari importo, gli accertamenti e le riscossioni".

L'esame dei dati del rendiconto non fornisce elementi sufficienti di verifica delle prospettazioni formulate nelle risposte alle richieste istruttorie. In particolare, non risulta confermato quanto indicato dall'Ufficio centrale del bilancio in ordine all'automatica generazione, per pari importo, sia degli accertamenti che delle riscossioni in funzione dei versamenti, a loro volta effettuati al netto: gli importi di accertamenti, riscossioni e versamenti riferibili alle tasse automobilistiche (capitoli 1216, 1218, 1219, 1232 e 1235) ed all'imposta sugli spettacoli (capitoli 1230 e 1225) si differenziano fra di loro, anche se con la peculiarità, relativamente a quest'ultima, di riscossioni sistematicamente superiori agli accertamenti.

Non univoche, invece, le conclusioni che si possono trarre dai dati relativi ai residui (allegato 25). La tesi della esatta corrispondenza fra versamenti, riscossioni ed accertamenti, se fondata, comporterebbe, infatti, l'inesistenza di residui da versare relativi agli anni precedenti: per quanto riguarda l'ACI, tale circostanza risulta praticamente riscontrabile per i capitoli 1216

[64] Le somme occorrenti per l'anno 1998 vengono dall'Amministrazione quantificate in 300 miliardi, tenuto conto che occorre provvedere alla corresponsione anche di compensi arretrati.

[65] Per quanto riguarda, in particolare, gli aggi e compensi trattenuti dai contabili della riscossione, e che sono desumibili dai conti giudiziali, l'Ufficio fornisce, tuttavia, il dato dei compensi e degli aggi trattenuti dalla SIAE per l'anno 1997, per il quale è già stato trasmesso il "conto di cassa", da cui è possibile rilevare i dati stessi.

(3,5 miliardi da versare relativi ad anni precedenti, pari a poco più dell'un per mille delle riscossioni), 1232 (69 milioni e 6,5 per mille) e 1235 (413 milioni e 4,6 per mille). Meno evidente si presenta, però, il riscontro nel caso del capitolo 1219 (5,8 miliardi di somme da versare pertinenti ad anni precedenti, pari all'1,8%). Apparentemente del tutto negativo, poi, il riscontro nel caso del capitolo 1218 (121,4 miliardi e 13,3%). A quest'ultimo proposito, va tuttavia osservato che l'accumulo di somme da versare riguarda quasi per intero il 1996, quando, infatti, l'importo corrispondente non raggiungeva i 17 miliardi. Si può altresì osservare che, guardando agli ultimi quattro anni, gli importi da versare relativi agli anni precedenti di questo capitolo sembrano rispondere ad una specie di andamento ciclico: ammontavano a circa 118 miliardi nel 1994, con un'incidenza del 10% sulle riscossioni, si sono ridotti a soli 1,9 miliardi (1,9 per mille) l'anno dopo, per risalire, poi, come si è visto, prima a 16,6 miliardi nel 1996 e poi a 121,4 nel 1997. Analoga ciclicità, ancorché a livelli decisamente più bassi, è peraltro dato riscontrare anche per il capitolo 1219 (5,7 miliardi nel 1994, 55 milioni nel 1995, 46 milioni nel 1996 e nuovamente 5,8 miliardi nel 1997).

Ancora più interessante è, poi, rilevare come lo stesso andamento ciclico sia, in realtà, riscontrabile – peraltro anche qui su livelli molto bassi - per le somme da versare di anni precedenti relative all'imposta sugli spettacoli (capitolo 1230) (allegato 26): gli importi dell'anno iniziale e di quello finale del periodo sono praticamente identici (9,2 miliardi nel 1994 e 9,5 miliardi nel 1997), mentre molto contenuti sono gli importi relativi agli anni centrali (161 e 611 milioni rispettivamente nel 1995 e nel 1996). In valori percentuali, l'incidenza di questi importi sulle riscossioni è nel 1997 significativamente più elevata di quella del 1994 (2,4% rispetto all'1,6%) solo in ragione della consistente riduzione delle somme riscosse nell'ultimo anno (-41% rispetto al 1996).

L'esame dei dati del rendiconto sembra, quindi, confermare l'esistenza di anomalie contabili, senza tuttavia consentire di raggiungere in proposito conclusioni definitive. D'altra parte, neppure le risposte ottenute alle richieste istruttorie formulate sono tali da consentire di fermarsi all'osservazione, prima formulata, in ordine alla sistematica e consapevole sottostima (o addirittura assenza) delle previsioni di spesa. Come si è visto, l'Ufficio centrale del bilancio sembra, infatti, addirittura configurare la pacifica ammissibilità di due diverse procedure di copertura della spesa: la prima, attualmente praticata, di non porsi neppure il problema in sede previsionale, limitandosi, con il rendiconto, a consuntivare accertamenti e riscossioni nell'importo pari a quello dei versamenti netti effettuati da ACI e SIAE; la seconda, che viene ora proposta, di provvedere ai necessari stanziamenti. La questione verrà, pertanto, approfondita nel contesto dell'indagine sulle riscossioni programmata dalla Sezione del controllo.

Per concludere sui problemi segnalati in materia di riscossione, vanno ricordati gli **omessi versamenti** – oggetto, come si è visto al precedente paragrafo 4.6, di specifici provvedimenti di sanatoria in sede di finanziaria 1997, con risultati particolarmente deludenti per le imposte dirette. Secondo l'Amministrazione, l'incentivo maggiore alla pratica dell'omissione completa o parziale del versamento delle imposte dichiarate sarebbe costituito dall'eccessivo ritardo con il quale si procede al controllo delle dichiarazioni medesime. La risposta sembra pertanto essere nell'introduzione delle dichiarazioni telematiche, prevista dalla finanziaria '97, a regime nell'arco di tre anni, ma operativa già dal 1° gennaio 1998 per alcune categorie di contribuenti e di intermediari. Con tale innovazione si ridurranno drasticamente i tempi di acquisizione degli elementi impositivi e di liquidazione da controllare, con conseguenze di accelerazione sulle successive fasi di accertamento di irregolarità, di irrogazione di sanzioni e di riscossione. Tutto ciò è sicuramente vero, ma sarà necessario che vengano superate altre carenze, a cominciare da quella dei mancati o tardivi abbinamenti dei

versamenti con le dichiarazioni, in buona parte responsabili dell'insorgere del ricordato fenomeno delle "cartelle pazze".

5.3 Utilizzazione delle risorse.

La consistenza media del personale del Ministero delle finanze nel 1997 è stata di 64.681 unità, di cui quasi due terzi (41.037, ovvero 63,45%) appartenente al Dipartimento delle entrate, un quinto (12.365 e 19,12%) al Dipartimento del territorio e circa il 16% (10.042 unità) al Dipartimento del territorio. Alle strutture di staff (Segretariato generale, Direzione generale degli affari generali e del personale, Se.CIT e Scuola tributaria Vanoni) appartengono le residue 1.237 unità (1,9%). La consistenza è diminuita rispetto al 1996 sia per il Ministero nel suo complesso (-1.100 unità), sia per ciascuna delle singole strutture, ad eccezione del Se.CIT, per il quale il numero di addetti è rimasto invece invariato (176 unità). Più consistente il decremento relativo per le strutture di staff (Direzione generale degli AA.GG. e del personale – 5,35%, Segretariato generale –4,09%) che per i dipartimenti (Dogane –0,40%, Entrate –1,76%, Territorio -2,16%).

I raffronti operati sulla base di alcuni dei parametri indicativi dell'utilizzo del personale mostrano situazioni alquanto diversificate da struttura a struttura (allegato 27). Anzitutto il costo orario del lavoro: se si esclude il Se.CIT, per il quale esso raggiunge il valore di £.61.000, in ragione della indennità aggiuntiva del 50% della retribuzione riconosciuta al personale di collaborazione, il rapporto consuntivato per il 1997 varia tra un massimo di £.47.285 per le Dogane ed un minimo di £.35.433 per il Dipartimento del territorio; per le Entrate è stato di £.37.000. Variano le ore di presenza pro capite, dalle 1.854 delle Dogane alle 1.524 delle Entrate, soprattutto per la differenza nello straordinario, massimo per le Dogane (330 ore pro capite, ma erano state 366 nel 1996) e minimo per le Entrate (39 ore), ma limitato anche per il Dipartimento del territorio (76 ore). Su un livello più elevato della media anche lo straordinario del Segretariato generale (112 ore). Queste differenze dipendono, naturalmente, dal diverso importo pro capite delle relative risorse monetarie assegnate: 591 mila lire per il Dipartimento del territorio, poco più di un milione per il Dipartimento delle entrate, oltre 9,1 milioni per il Dipartimento delle dogane[66].

Sul numero complessivo delle ore di presenza influisce, però, anche l'assenteismo, che varia anch'esso da una struttura all'altra. In particolare, il numero delle ore di assenza pro capite per malattia è risultato particolarmente elevato per la Scuola centrale tributaria (130 ore), seguita dalla Direzione generale del personale (110 ore), mentre per i dipartimenti siamo sulle 97 ore per le Entrate (102 nel 1996), le 89 per le Dogane e le 86 per il Territorio. Anche per quanto riguarda le altre ore di assenza pro capite, per le strutture centrali di *staff*, e con l'eccezione del Se.CIT, si riscontrano livelli decisamente superiori a quelli corrispondenti dei dipartimenti: oltre 300 ore, rispetto alla media di poco più di 260 per i dipartimenti.

Nella relazione dello scorso anno è stata svolta un'apposita analisi che ha consentito di accertare evidenti situazioni di irrazionalità nella distribuzione del personale – e dei relativi compensi accessori – tanto sul territorio, quanto fra dipartimenti, fra centro e periferia, fra attività dirette e attività indirette, irrazionalità ancor più evidente se a messa a raffronto con il numero dei controlli eseguiti e la maggiore imposta accertata. Utilizzando i dati, già analizzati, sulle riscossioni a mezzo ruolo per l'anno 1997 forniti dal Dipartimento delle entrate nella ripartizione per regione, è possibile fornire anche elementi di valutazione sugli squilibri rilevabili nella distribuzione del personale sul territorio con riferimento ad un parametro

[66] Le risorse assegnate nel 1997 per lavoro straordinario ammontano, infatti, a 41 miliardi e 59 milioni per il Dipartimento delle entrate, a 7 miliardi 306 milioni per il Dipartimento del territorio, a 2 miliardi 672 milioni per la Direzione AA.GG. e Personale ed Uffici Amministrati e 91,5 miliardi per il Dipartimento delle dogane.

effettivo (le riscossioni) e non più soltanto virtuale (la maggiore imposta accertata).

Non essendo ancora disponibile una contabilità analitica per centro di costo, che consentirebbe di quantificare la spesa imputabile agli uffici delle diverse regioni, non è possibile calcolare il rapporto spesa/riscossioni per regione. Dato il peso determinante che la spesa per il personale ha sulla spesa complessiva (70%) – e tenendo sempre presente che le riscossioni di un certo anno sono solo in minima parte riferibili all'attività di liquidazione e di accertamento di quello stesso anno - si può tuttavia vedere come varia per regione il rapporto riscossioni/addetti. Un primo tipo di verifica, effettuato mettendo a raffronto la distribuzione regionale delle riscossioni con quella del personale (allegato 22), evidenzia situazioni di rilevante diversità, con la Lombardia che incide per l'11,4% in termini di personale, ma per il 22,51% in termini di riscossioni, con un rapporto fra i due parametri pari al 50,64%; all'altro opposto troviamo la Sicilia, che, con il 9,69% degli addetti, fa registrare appena il 4,34% delle riscossioni, con un rapporto fra i due parametri del 223%. I rapporti così calcolati possono essere intesi come espressivi di un rapporto costi/benefici: nel caso della Lombardia, ciò significa che per ottenere un punto percentuale delle somme riscosse basta poco più di mezzo punto percentuale del personale complessivamente impiegato; nel caso della Sicilia, invece, per ottenere sempre un punto percentuale di somme riscosse, sono necessari 2,23 punti percentuali del personale impiegato. Vicine alla situazione della Lombardia troviamo l'Umbria (con un rapporto costi/benefici del 51,44%). il Piemonte (con il 73,37%) e il Trentino A.A. (con il 76,71%). Vicine, invece, alla situazione della Sicilia si collocano la Puglia (218,68%), la Basilicata (183,32%), l'Abruzzo (151,42%) e la Campania (150,35%).

Un altro tipo di raffronto può essere operato considerando il rapporto riscossioni/addetti, in valore assoluto e rispetto alla media nazionale. Anche così, però, le diversità prima evidenziate si ripropongono ovviamente negli stessi termini: le riscossioni per addetto risultano quasi doppie della media nazionale (rispettivamente 197% e 194%) per Lombardia e Umbria, mentre sono inferiori alla metà (rispettivamente 45% e 46%) per Sicilia e Puglia. Al di sopra della media si collocano anche Piemonte (136%), Trentino A.A. (120%), Veneto (116%) e Toscana (110%). Con la media nazionale è sostanzialmente allineata l'Emilia Romagna (99%). Tutte le altre regioni del Centro-sud, ma anche Val d'Aosta (con il 71%) e Liguria (78%), fanno registrare riscossioni per addetto inferiori alla media nazionale.

Questa ulteriore eloquente conferma della irrazionalità dell'attuale distribuzione del personale sul territorio rende ancora più importante verificare se e quali aggiustamenti si siano nel 1997 realizzati rispetto all'anno precedente. Rilevante, a tal fine, appare il riferimento alle nuove piante organiche. Nella relazione dello scorso anno, infatti, pur ritenendo il modello di distribuzione del personale sul territorio sottostante le nuove piante organiche non del tutto in linea con la struttura della distribuzione della domanda di controllo e di informazione/assistenza oggettivamente rilevabile, si rilevava, comunque, il miglioramento che esse comportavano per un'assegnazione più equilibrata degli addetti e se ne auspicava, pertanto, l'attuazione.

Sia il Dipartimento delle entrate che quello delle dogane hanno nelle loro osservazioni dato conto degli sforzi fatti per ovviare agli inconvenienti segnalati, pure in presenza di accertate carenze nelle varie qualifiche.

Il Dipartimento delle entrate osserva, anzitutto, che, con l'art. 3, comma 197 della legge 28.12.1995, n. 549, è stato previsto un piano annuale di rotazione di quote di dirigenti e di personale con funzione di accertamento, che sicuramente introduce elementi di flessibilità nella destinazione del personale, evitando, nel contempo, il formarsi di situazioni di abitudinarietà oltremodo disincentivanti[67]. Per quanto più direttamente riguarda l'attuazione delle piante

[67]Nella stessa legge sono contemplati anche corsi di riqualificazione e di aggiornamento del personale, il cui

organiche, il Dipartimento osserva che a colmare il divario esistente nella distribuzione territoriale degli addetti si provvederà anche con l'assegnazione di personale vincitore dei concorsi[68].

Il Dipartimento delle dogane, da parte sua, fa presente che nel corso del 1996 è stata portata a compimento la procedura paraconcorsuale per i trasferimenti a domanda del personale dipendente. Questa mobilità interna si è indirizzata verso le sedi vacanti previste dal bollettino ufficiale del Ministero, sulla base del criterio di favorire le sedi con organici più carenti. Per ottimizzare la distribuzione territoriale delle risorse, sono stati destinati agli uffici del Nord tutti i neo-assunti per concorso.

L'analisi condotta attraverso l'elaborazione dei dati forniti dall'Amministrazione (allegato 28) conferma che tra il 1996 ed il 1997 va registrato un sensibile miglioramento nella distribuzione territoriale delle presenze per due dei tre i dipartimenti. In particolare, per il Dipartimento delle entrate lo scostamento semplice medio relativo è diminuito dal 20% nel 1996 al 17% nel 1997, ad indicare l'avvicinamento che si è realizzato nel modello della distribuzione effettiva del personale sul territorio rispetto al modello presunto ottimale e corrispondente a quello sottostante alle piante organiche. Ancora più sensibile il ridimensionamento per il Dipartimento del territorio: lo stesso rapporto è, infatti, passato dal 19% al 14%. Diverse sono, invece, le considerazioni da farsi a proposito del Dipartimento delle dogane e II.II.: lo scostamento semplice medio relativo è infatti diminuito, sia pure di poco, per gli UTF, dall'11% al 10%, ma è rimasto invariato per gli uffici doganali (14%) e per i laboratori chimici (12%). Risulta così evidente che, soprattutto dove era maggiore (Entrate e Territorio), l'irrazionalità della distribuzione territoriale degli addetti, evidenziata nel referto sul rendiconto per l'esercizio finanziario 1996, è stata, almeno in parte, concretamente corretta.

Nonostante gli aggiustamenti intervenuti, l'esame delle tabelle (allegati 29, 30, 31 e 31b) porta tuttavia a rilevare persistenti situazioni di squilibrio in più e in meno rispetto al modello presunto ottimale di distribuzione. Nel caso del Dipartimento delle entrate, le carenze principali riguardano, in termini assoluti, la Lombardia, con -1.753 addetti, l'Emilia Romagna con –415 e il Veneto con –324. Gli scostamenti in più riguardano, a loro volta, soprattutto la Campania (+1.049), la Sicilia (+826) e la Puglia (+426). Un dato interessante da segnalare è che, mentre la tendenza è stata in genere alla riduzione della situazione sia di carenza che di "esubero", nel caso della Campania tra il 1996 ed il 1997 la situazione di eccedenza non è diminuita, ma aumentata, sia pure di poco (da +1.022 a +1.049).

Squilibri di una certa rilevanza si osservano tuttora anche per gli altri due Dipartimenti. Nel caso del Dipartimento del territorio, tale squilibrio appare evidente già dal segno meno davanti agli scostamenti nelle presenze presso tutte le direzioni compartimentali del Nord e del segno più davanti agli scostamenti nelle presenze presso tutte le direzioni compartimentali del Centro-sud, con tre direzioni particolarmente carenti (Lombardia, Piemonte-Val d'Aosta-Liguria, Emilia Romagna-Marche) bilanciate da tre particolarmente eccedentarie (Campania-Calabria, Lazio-Abruzzo-Molise, Sicilia). Nel caso, infine, del Dipartimento delle dogane e delle II.II., balza evidente la situazione di particolare carenza del compartimento di Milano per quanto riguarda sia gli uffici doganali (-259 unità, pari al –19,4%), sia gli U.T.F. (-56 unità,

---

espletamento, originariamente previsto nei primi mesi del 1998, è stato rinviato, per motivi organizzativi, al secondo semestre di questo stesso anno.

[68] Per quanto riguarda gli impiegati, i concorsi previsti sono quelli a 1.085 posti di coadiutore, IV q.f., e a 915 posti di assistente tributario, VI q.f., il cui espletamento è previsto entro l'anno 1998. Per quanto riguarda il personale con qualifica dirigenziale, le relative piante organiche sono state definite con il d.m. 21.12.1996, n. 700, che ha previsto anche gli uffici delle entrate e andrà a modificare il DPCM 18.11.1996. Alla parziale copertura delle relative carenze di organico il Dipartimento si propone di provvedere con il concorso a 999 posti di dirigente, 151 posti di dirigente tecnico e con quelli a 162 e 163 posti, sempre di dirigente, il cui espletamento è previsto anch'esso entro il 1998.

pari al -18,6%). In termini relativi, appare significativo anche lo scostamento che si registra per il compartimento doganale di Bologna (-19,2%) e quello U.T.F. di Trieste (-22,2%).

L'Amministrazione evidenzia le difficoltà di correggere l'attuale distribuzione degli addetti sul territorio in presenza di accertate carenze nelle varie qualifiche. Ed infatti le piante organiche prevedono un maggior numero di addetti negli uffici periferici che, rispetto alle presenze effettive nel 1997, è del +26% per il Dipartimento delle entrate, del +35,7% per il Dipartimento del territorio, del +46,6% per gli uffici doganali, del +44% per gli U.T.F. e del +42,2% per i Laboratori chimici. Si tratta, soprattutto per quanto riguarda il Dipartimento delle Dogane, di previsioni chiaramente irrealistiche, a meno che non si pensi, non già di aumentare il numero complessivo degli addetti, ma di operare tanto massicci quanto improbabili spostamenti dal centro alla periferia. Il gonfiamento delle piante organiche porta alla conseguenza che le carenze, sia pure in misura diversificata, riguarderebbero tutte le ripartizioni territoriali, anche quelle precedentemente indicate come relativamente eccedentarie. Ed è proprio facendo leva su tale dato formale che si è nel tempo potuta consolidare la situazione di squilibrio che è stata descritta. Andrà, quindi, mantenuto fermo il principio, ponendolo, anzi, come vincolo inderogabile nella direttiva annuale, della destinazione di tutti i neo-assunti e della mobilità esterna ed interna alle sedi che risultino relativamente carenti sulla base di quella che dovrebbe essere la distribuzione degli addetti effettivi applicando i parametri ridistributivi rilevabili dal modello delle piante organiche. In altri termini, queste ultime andrebbero applicate, non tanto per ciò che riguarda il numero degli addetti, ma per la loro quota relativa di presenza nelle diverse sedi.

Squilibri nella distribuzione del personale si verificano, peraltro, anche tra centro e periferia: eccessivo, ad esempio, appare il personale delle direzioni centrali del Dipartimento delle dogane (8,4%) rispetto sia al Dipartimento delle entrate (3,5%), sia al Dipartimento del territorio (4,5%). Per le Entrate un peso sproporzionato lo hanno le direzioni regionali (15,6%), ben al di sopra della percentuale spettante alle direzioni compartimentali del territorio (2,9%). Anche se non allo stesso livello delle entrate, alta è anche la quota di personale delle direzioni compartimentali delle dogane e delle imposte indirette (9,9%).

Su questi temi la Corte condurrà ulteriori approfondimenti, anche alla luce dell'esigenza di verificare le implicazioni che sul piano organizzativo non può non avere l'avvenuto abbattimento delle barriere doganali con i paesi dell'Unione europea e che, stando, invece, alle previsioni delle piante organiche, addirittura comporterebbero un aumento, peraltro non marginale, del numero degli addetti[69].

Un altro aspetto della gestione delle risorse che merita di essere considerato è quello relativo all'uso dei compensi accessori come strumento di incentivazione della mobilità territoriale e funzionale del personale. Nella relazione dello scorso anno si era rilevato come tale strumento non fosse stato utilizzato, sia perché i compensi accessori avevano visto considerevolmente ridursi il proprio peso, sia perché, con l'eccezione del Dipartimento delle dogane, nella distribuzione dei compensi stessi era stato privilegiato il personale dell'amministrazione centrale. A tal proposito, l'Amministrazione ha precisato che nell'accordo del 31 luglio 1996, stipulato con le organizzazioni sindacali, è stata destinata per le finalità stabilite art. 36 del CCNL[70] la somma di circa 77 miliardi, di cui solo il 2,06% assegnata per la remunerazione delle strutture centrali di *staff*. Inoltre, agli Uffici centrali dei

[69] A tal proposito va rilevato che il Dipartimento delle dogane e imposte indirette è l'unico per il quale la direttiva generale per l'azione amministrativa prevedeva un aumento, sia pure minimo (+176 unità, pari a +1,75%) della consistenza del numero degli addetti rispetto al 1996. Per entrambi gli altri dipartimenti, così come per le strutture di *staff*, la direttiva prevedeva, invece, un decremento.

[70] Fondo per la produttività collettiva.

Dipartimenti delle entrate e del territorio è stata assegnata, rispettivamente, una quota pari al 3,27% ed al 3,97%. Al personale periferico dei due Dipartimenti è stata destinata una percentuale del 71,90% e del 18,80%. Analoghi criteri sarebbero stati seguiti per l'anno 1997. Nel corso del 1997 l'Amministrazione ha anche definito con le organizzazioni sindacali, ma ancora solo relativamente al 1996, i criteri di erogazione al personale delle somme del Fondo per la perequazione con il personale delle dogane[71] e del cosiddetto fondo anti-evasione[72].

Nel 1997 le disponibilità del citato fondo per la produttività collettiva previsto dall'art. 36 del CCNL, ammontanti a circa 38 miliardi per il Dipartimento delle dogane ed a 81,6 miliardi per la restante parte dell'Amministrazione, sono state ripartite, sulla base degli accordi raggiunti con le OO.SS., con criteri che avrebbero tenuto conto, sia del personale in servizio, sia dei carichi di lavoro. Le risorse da destinare invece al Fondo per la perequazione sono state determinate in circa 65 miliardi, tenendo presente che lo 0,50% delle somme derivanti dall'accertamento con adesione non è più destinato a tale fondo, per cui il finanziamento va riferito solo ai risparmi sugli interessi derivanti dall'accelerazione dei rimborsi I.V.A. ed II.DD., ai quali si aggiunge, ma solo per il 1997, la seconda rata del concordato di massa di cui alla legge 656 del 1994. Ancora in corso di definizione l'ammontare del fondo anti-evasione, da determinarsi da parte della Ragioneria Generale in base al maggior numero di accertamenti, verifiche e controlli effettuati rispetto all'anno precedente.

Non risulta conclusivamente definito neppure l'ammontare delle somme destinate alla erogazione dei compensi incentivanti da erogarsi, ai sensi dell'art. 12 del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito dalla legge n. 140 del 1997, nella misura del 2% delle riscossioni definitive conseguenti all'attività di accertamento[73], subordinatamente al raggiungimento degli obiettivi numerici e monetari stabiliti dal Ministro nella direttiva generale annuale. Nel rispondere alle richieste istruttorie della Corte, l'Amministrazione presumeva che l'importo di tali somme si potesse calcolare in circa 79 miliardi di lire al lordo delle ritenute a carico dello Stato, per il Dipartimento delle entrate, ed in poco più di 3 miliardi di lire per il Dipartimento delle dogane. Ciò vuol dire che le riscossioni del Dipartimento delle entrate nel 1997 conseguenti ad accertamenti e controlli, ma diverse da quelle riscosse a mezzo ruolo, riguardanti, cioè, sia i versamenti effettuati dai contribuenti a seguito di accertamenti definiti per mancata impugnazione o con adesione o di conciliazioni giudiziali, sia le somme della specie riscosse dai soppressi Servizi Autonomi di Cassa (S.A.C.), ammonterebbero a circa 1.450 miliardi, se è vero che le somme riscosse a mezzo ruolo, come comunicato dallo stesso Dipartimento delle entrate, sono dell'ordine di 2.500 miliardi. Per quanto riguarda questo fondo, sono peraltro ancora in corso le contrattazioni sindacali previste dalla stessa normativa per definire le modalità di erogazione dei compensi.

Mentre si deve concludere che mancano, allo stato, gli elementi informativi necessari per

---

[71] Art. 3, comma 196 legge 28 dicembre 1995, n. 549.

[72] In applicazione dell'art. 7, comma 4, del d.l. 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165, secondo quanto disposto dai commi 193 e 194 dell'art. 3 della legge 549/95 e dal comma 132 dell'art. 3 della legge 662/96.

[73] Le attività considerate sono, per il Dipartimento delle entrate, l'accertamento con adesione, l'accertamento definito per mancata impugnazione, l'accertamento impugnato, la conciliazione giudiziale, il controllo formale delle dichiarazioni, i pagamenti del sesto della penalità massima irrogabile e di quelle derivanti da avviso di irrogazioni di sanzioni. Le attività considerate per le Dogane riguardano, oltre alle verifiche di polizia giudiziaria, i controlli in materia doganale e per l'applicazione delle altre disposizioni, nazionali e comunitarie, demandate alle dogane negli spazi doganali e presso aziende, magazzini, depositi e punti franchi. Per la produzione e consumo, infine, il riferimento delle somme riscosse è ai controlli su produzione, cessione, deposito e circolazione di merci soggette ad imposte sulla produzione e sui consumi, alla vigilanza sulle produzioni e sugli impieghi di prodotti succedanei a quelli tassati, agli altri controlli e verifiche tecniche demandate agli Uffici tecnici di finanza, alle verifiche di polizia giudiziaria.

una valutazione sufficientemente affidabile, a fini comparativi, della rilevanza quantitativa dei compensi accessori, vanno, peraltro, formulate due considerazioni. La prima si riferisce all'esigenza, che balza evidente anche dalla loro semplice sommaria descrizione, di una unificazione e razionalizzazione dei diversi fondi di incentivazione che si sono venuti stratificando nel tempo, per evitare che il loro impatto risulti dispersivo, e forse anche contraddittorio. La seconda, che rileva, come vedremo, anche ai fini dell'esigenza appena prospettata, riguarda la constatazione degli effetti positivi che il nuovo fondo del due per cento ha già avuto, quanto meno ai fini del monitoraggio dei risultati dell'attività svolta. Ed, infatti: sono state rilevate le riscossioni a mezzo ruolo per settore impositivo e per regione; sono stati elaborati i dati storici del triennio 1994-1996 relativi all'attività di controllo sostanziale nei settori delle imposte dirette e dell'imposta sul valore aggiunto, per ciascun ufficio periferico del Dipartimento delle entrate, individuando la maggior imposta accertata per otto diverse classi d'importo e le corrispondenti percentuali di controlli positivi e di maggiore imposta definibile[74]. Operazione analoga è stata svolta per il Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette, separatamente per diritti doganali ed accise. Ciò che va, però, soprattutto rilevato è che, con la fissazione di obiettivi monetari al cui conseguimento è condizionata l'erogazione dei compensi, viene data una spinta formidabile all'accelerazione del processo di evoluzione dalla tradizionale cultura orientata al semplice rispetto delle procedure ad una cultura orientata anzitutto al mercato[75] ed al conseguimento del risultato. Di qui l'opportunità di dare a questo fondo un maggior peso quantitativo, riconducendo allo stesso anche le altre frammentarie forme di incentivazione oggi esistenti.

5.4 Profili organizzativi.

Nella relazione dello scorso anno sono stati evidenziati una serie di ritardi nell'attuazione di precise disposizioni di legge :

1) mancata applicazione del nuovo redditometro elaborato in sede SeCIT nel 1993, per il quale l'Amministrazione ha riferito di aver sottoposto la questione al Ministro con relazione del 30 maggio 1997, per l'esistenza di problematiche che potrebbero essere risolte solo attraverso l'adozione di apposita norma;
2) l'istituzione dell'anagrafe dei conti bancari, in relazione alla quale il Ministero delle finanze riferisce di aver inviato, nel mese di settembre 1997, al Ministero del tesoro, per le osservazioni di competenza, uno schema di decreto interministeriale (che fa seguito a vari altri precedentemente ed inutilmente inviati) previsto dall'art. 20, n. 4) della legge n. 413 del 1991;
3) l'introduzione del diritto d'interpello o *ruling*, operativamente concretizzatasi agli inizi di quest'anno con la nomina e l'insediamento dell'apposito comitato;
4) la mancata generalizzazione dell'impiego del codice fiscale come unica "chiave identificativa" dei soggetti nei loro rapporti con le pubbliche amministrazioni, previsto dall'art. 2, primo comma, del d.l. 15 gennaio 1993, convertito dalla legge 17 marzo 1993, n. 63: in ordine a tale adempimento, che non coinvolge il solo Ministero delle finanze, l'Amministrazione ha fatto presente che, in ottemperanza a quanto disposto dal d.P.C.M. 5 maggio 1994, sono stati progressivamente attuati i collegamenti telematici dei comuni

[74] Si ripropone qui il problema di come tenere conto anche dei recuperi di perdite accertate dagli uffici per centinaia di miliardi.

[75] Con tutto ciò che implica ai fini del modo di intendere i rapporti con il contribuente, da riguardare come cliente/utente, prima ancora che come soggetto passivo di potere autoritativo, e pertanto – prima ancora che da reprimere - da informare, assistere e, per quanto possibile, lasciare soddisfatto relativamente alle modalità del prelievo.

con l'Anagrafe tributaria aventi come chiave di accesso il codice fiscale, mentre è stata addirittura necessaria una modifica normativa, introdotta con l'art. 24, comma 1, lettera *a)*, legge 27.12.1997, n. 449, per prescrivere l'indispensabilità del codice fiscale perché i ruoli di cui all'art. 12 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, possano essere formati e resi esecutivi;

5) la liquidazione delle domande di condono, che, com'è noto, è in questi ultimi mesi avvenuta, ma rivelando, attraverso la vicenda più volte ricordata delle cosiddette "cartelle pazze", tutti i problemi irrisolti nella programmazione e nell'organizzazione del lavoro degli uffici, nei loro rapporti con il centro informativo e con la concessionaria SOGEI, nei ritardi nell'abbinamento dichiarazioni/versamenti, nella stessa frequente persistente ambiguità nell'interpretazione delle norme[76].

Un ulteriore ritardo segnalato riguardava l'avvio degli uffici unici delle entrate previsti dalla legge n. 358 del 1991. L'Amministrazione ha fatto presente nelle sue osservazioni che il forte slittamento rispetto ai tempi prestabiliti dell'attivazione di tali uffici sarebbe dovuto ai notevoli ritardi intervenuti nell'emanazione delle norme regolamentari richieste per la determinazione del numero e delle sedi degli uffici medesimi, precisando di aver messo a punto una compiuta ipotesi di loro individuazione, basata su una metodologia di rilevazione dei relativi carichi potenziali di lavoro dei nuovi uffici, sin dal maggio 1993, e cioè appena due settimane dopo l'attivazione del Dipartimento stesso. Tale ipotesi venne trasfusa in uno schema di regolamento, inviato in data 13 aprile 1994, insieme con una dettagliata relazione illustrativa della metodologia impiegata per l'individuazione degli uffici, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero del tesoro, ai fini dell'acquisizione dell'intesa prescritta dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29. Le osservazioni pervenute dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Ministero del tesoro, rispettivamente nel novembre 1994 e nel gennaio 1995, non riguardarono, però, né la metodologia di individuazione adottata, né la distribuzione territoriale proposta per gli uffici, ma solo la mancata individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero, alla luce dei principi fissati dal d.lgs. n. 29 del 1993. Tale riserva veniva mantenuta ferma dai due dicasteri, nonostante la prospettazione da parte del Ministero delle finanze che gli uffici delle entrate non costituiscono articolazioni interne di uffici di dirigente generale[77]. Per porre fine all'*impasse*, venivano, pertanto, redatti uno schema di regolamento governativo di individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed uno schema di regolamento ministeriale per l'individuazione degli uffici corrispondenti ad altro livello dirigenziale, al quale ultimo veniva allegata l'elencazione degli uffici delle entrate già

[76] La vicenda ha avuto inizio nel mese di febbraio 1997, con le prime avvisaglie in Sicilia, per poi interessare tutta la penisola. Gli errori inizialmente segnalati riguardavano la codificazione imprecisa e la mancata registrazione delle istanze di sospensione inoltrate per il terremoto del 1990. Si sono poi aggiunte le iscrizioni a ruolo a seguito della liquidazione delle dichiarazioni integrative del 1991 risultate errate a causa del mancato abbinamento delle posizioni riscontrate con i versamenti dovuti in base al condono. Ed infine sono risultate errate anche un gran numero di cartelle relative alle dichiarazioni dei redditi. Secondo quanto reso noto dal Ministero, le cartelle sospese facendo ricorso all'autotutela erano circa 981 mila. Di queste 350 mila riguardavano il condono ex lege 413/91 e 631 mila le dichiarazioni dei redditi. La commissione d'indagine del SeCIT istituita dal Ministro delle finanze ha, da parte sua, confermato che, per quanto riguarda la liquidazione del condono, il punto nevralgico dell'intera vicenda sta nella questione dell'afflusso al sistema informativo dei dati riguardanti i versamenti per ritardi e disfunzioni da parte delle aziende di credito cui ha fatto capo la canalizzazione di circa 8 milioni di versamenti (i dati, che dovevano affluire entro l'ottobre 1993, non erano ancora pervenuti nel 1995). A tale disfunzione, che non riguarda le sole liquidazioni del condono, dovrebbe essere stato posto rimedio con il d.lgs. 241/97 e con le recenti intese intervenute con l'ABI e sperimentate – sembra – con successo per i primi versamenti unificati.

[77] L'art. 7, comma 11 della legge n. 358/91 stabilisce che i criteri di individuazione degli uffici delle entrate sono "costituiti "dal tipo e dal numero dei contribuenti e dai volumi di lavoro, dal tipo di insediamenti economico-produttivi, nonché dalla consistenza demografica, dall'importanza delle strutture sociali e amministrative esistenti, dalla facilità delle comunicazioni, ed, in ogni caso, dalla maggiore possibile aderenza alle particolari esigenze locali".

contenuta nel precedente schema regolamentare, che veniva, quindi, ritirato. Ottenuto nel luglio 1995 l'assenso delle due amministrazioni, gli schemi venivano inviati per il prescritto parere al Consiglio di Stato, che, dopo gli approfondimenti disposti nell'adunanza generale del successivo 28 settembre ed affidati ad un'apposita commissione speciale, si pronunciava nell'adunanza generale del 22 febbraio 1996, muovendo alcuni rilievi – non attinenti, comunque, all'individuazione degli uffici delle entrate –sulla cui base venivano apportate agli schemi le opportune modifiche.

A questo punto, però, era il (nuovo) Ministro delle finanze a ritenere, all'inizio del mese di agosto 1996, a seguito di una nuova valutazione delle esigenze funzionali dell'Amministrazione, di dover ridimensionare (pressoché dimezzandolo) il previsto incremento di posti di dirigente generale, rendendo necessaria una parziale riformulazione dei due schemi regolamentari, che - dopo l'avviso favorevole ottenuto nel mese di settembre dalle altre due amministrazioni, di cui è richiesta l'intesa, e, nell'adunanza del 28 novembre 1996, del Consiglio di Stato - venivano emanati a fine dicembre e, superato il controllo preventivo di legittimità della Corte, pubblicati nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale del 14 febbraio 1997, per entrare in vigore il successivo 1° marzo. A partire da tale data sono stati messi in atto i successivi adempimenti (nomina dei dirigenti, determinazione delle competenze degli uffici a base circoscrizionale, determinazione delle competenze delle sezioni staccate), propedeutici all'attivazione degli uffici. Tale attivazione, che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 73 del d.P.R. 27 marzo 1992, n. 287, può intervenire solo dopo tre mesi dalla nomina dei rispettivi dirigenti, è infine avvenuta, per un primo gruppo di nove uffici[78]. La completa realizzazione degli uffici delle entrate è ora prevista entro il 2000.

Si è ritenuto opportuno riportare il puntuale resoconto – in base agli elementi forniti dall'Amministrazione - dei passaggi che in qualche modo spiegano le ragioni di un ritardo di sei anni per giungere al semplice e, peraltro sperimentale, avvio dell'operatività degli uffici unici delle entrate, sia per la rilevanza che la vicenda di *per se* ha, sia perché essa è altresì indicativa delle difficoltà che nella pubblica amministrazione normalmente si incontrano nell'attuazione delle riforme, quando, esauritosi l'impulso iniziale della decisione parlamentare, il successivo iter è affidato alle logiche ed ai tempi dei soli organi amministrativi e di consulenza. Con ciò si vuole ancora una volta sottolineare come l'attuazione delle riforme richieda l'attenzione e la tensione dei vertici politici dell'Amministrazione, non solo per la rilevanza delle scelte che in questa fase devono essere comunque compiute, ma anche per la necessità di dover valutare e decidere senza indugio in ordine alle esigenze di aggiustamenti e, ove necessario, anche di ripensamenti che dovessero manifestarsi, particolarmente, poi, se, come nel caso di specie, dovesse trattarsi di innovazioni comunque controverse. Sempre nel caso di specie, si è visto, infatti, come, quando questa attenzione e questa tensione sono sopravvenute, per entrare nella fase operativa siano bastati pochi mesi.

Un ritardo anch'esso rilevante riguardava l'aggiornamento del Catasto. Un Catasto aggiornato può rappresentare un formidabile strumento di lotta all'evasione, se è vero che le abitazioni fiscalmente censite al 31 dicembre 1997 erano 23,1 milioni, e cioè 1,7 milioni in meno rispetto a quelle rilevate sei anni prima all'ultimo censimento ISTAT del 1991. Sul piano dei recuperi, il problema più critico che era stato segnalato nella relazione al Parlamento dello scorso anno, relativo all'arretrato di circa 8 milioni di unità immobiliari senza dati di

[78] In data 1° luglio 1997 presso le sedi di Alessandria, Imola, Trapani, Bologna (con quattro uffici circoscrizionali) e Rimini (con due uffici circoscrizionali); altri due uffici (in particolare quelli circoscrizionali di Cagliari) sono stati attivati il successivo 1° ottobre. A causa dei lunghi tempi di espletamento delle procedure para-concorsuali per la nomina dei dirigenti e la successiva attesa di altri tre mesi perché l'ufficio entri nella fase operativa, l'avvio di altre 79 sedi e 33 sezioni staccate è stato rimandato a luglio di quest'anno.

classamento ed il cui recupero, al ritmo dell'ultimo triennio, avrebbe richiesto più di un quarto di secolo, è stato affrontato con una disposizione della legge 449 del 1997 che stanzia 100 miliardi per il biennio 1998-99, per azzerare entro il 31 dicembre dell'anno prossimo le pratiche pendenti, anche con l'utilizzo di personale reclutato nell'ambito dei lavori socialmente utili, oppure attraverso convenzioni con soggetti pubblici e privati in possesso di specifici requisiti.

Nel frattempo, con l'emanazione dei due regolamenti approvati dal Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 1998, si è finalmente concluso il lungo iter della riforma degli estimi catastali iniziato con il d.P.R. 604/73. I nuovi regolamenti introducono due innovazioni di grande rilievo: 1) dal 2000 i nuovi estimi saranno calibrati sul parametro dei metri quadri e non più del numero dei vani; 2) il Catasto passerà nella gestione dei comuni, responsabilizzati, peraltro, ai fini della revisione degli estimi e dei classamenti. Anche questa riforma richiede un attento monitoraggio nella fase attuativa per evitare sbandamenti sul piano operativo, per assicurare il rispetto dei tempi, evitare ingiustificate disomogeneità e per assicurare la necessaria diretta informazione dei cittadini interessati, senza illudersi che possa bastare la pubblicità degli albi comunali.

Al di là, comunque, dello specifico problema degli uffici unici delle entrate e del decentramento del Catasto, il tema del riassetto dell'Amministrazione finanziaria si è riproposto con riferimento all'evidente situazione di *stress* in cui si sono venute a trovare, e tuttora chiaramente si trovano, le strutture amministrative nella fase della elaborazione e della messa a punto della riforma del sistema impositivo e, soprattutto, nella successiva fase della sua attuazione. In altri termini, è apparso ancora una volta evidente come la vera partita per la modernizzazione del fisco italiano si giochi sul versante del miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Ed è sempre operando su tale versante che si potranno rimuovere le iniquità e le complicazioni di fatto, che diversamente tenderanno a permanere e ad aggravarsi, vanificando i pur meritori sforzi innovativi esperiti sul piano legislativo per contrastare l'evasione e semplificare gli adempimenti.

Nel referto dello scorso anno, la Corte aveva sottolineato il carattere prioritario della soluzione dei problemi di gestione rispetto a quelli di legislazione, evidenziando altresì i limiti della legge di ristrutturazione del 1991 per quanto riguarda il mancato completo superamento della tradizionale situazione di dualismo tra responsabilità di conseguimento degli obiettivi e responsabilità di decidere in ordine all'impiego delle risorse disponibili. E' una situazione che obiettivamente porta a deresponsabilizzare le strutture amministrative rispetto ai risultati dell'azione di governo e soggettivamente ad offrire alibi, difficili da smontare, per difendersi da eventuali accuse di inefficienza. Ed è una situazione che è destinata a durare fino a quando non saranno stati del tutto superati i residui del modello attuale, caratterizzato, da una parte, dalla commistione fra responsabilità politica e responsabilità della gestione e, dall'altra, dalla suddivisione delle competenze per funzioni, più o meno omogenee, per passare, invece, a un modello di strutture organizzate per processi decisionali e per politiche di intervento.

Il Ministro delle finanze ha nei mesi scorsi annunciato di voler attuare una riforma, anche qui radicale, del Ministero, utilizzando lo strumento della delega offerto dalla legge Bassanini, uno che, prevede, fra i principi e i criteri direttivi, anche quello della possibilità di trasformare in agenzie le attuali strutture amministrative. Secondo quanto è stato reso noto, con la riforma si realizzerebbe la netta separazione del livello di direzione politica del Ministero dalla gestione amministrativa. La prima verrebbe affidata ad uffici centrali di *staff*, posti alle dirette dipendenze del Ministro, con funzioni di coordinamento e di definizione delle politiche fiscali (Gabinetto), di redazione delle norme e di formulazione dei relativi pareri (servizio legislativo), di analisi, proposta e monitoraggio sugli effetti delle decisioni adottate (ufficio

studi), di controllo sui risultati conseguiti (controllo di gestione)[79]. I compiti operativi, a partire dall'accertamento, verrebbero, invece, affidati ad una o più agenzie, con autonomia organizzativa, funzionale e, almeno in parte, finanziaria (trattenendo una quota degli incassi derivanti dall'azione amministrativa o dai servizi resi a cittadini ed utenti). L'agenzia o le agenzie si dedicherebbero alle attività operative al servizio non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e degli Enti locali, nella logica di favorire la realizzazione del federalismo fiscale. La scelta del modello dell'agenzia viene giustificata con l'obiettivo di superare le attuali rigidità che impediscono di poter operare secondo criteri manageriali, per obiettivi. Per quanto riguarda la veste giuridica, sembra possa trattarsi del modello di ente pubblico strumentale indipendente, che consentirebbe, appunto, alla struttura di avere propria personalità giuridica pubblica ed autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria, venendosi, quindi, a distinguere dal resto dell'Amministrazione finanziaria, pur restando sottoposta al suo controllo. Scomparirebbero il Segretariato generale e la Direzione generale AA.GG. e del personale, mentre il SeCIT, come si dirà meglio in seguito, assorbirebbe anche le funzioni dell'Ufficio studi, con compiti di analisi e di proposta di politica fiscale. Nessun cambiamento ci sarebbe per la Guardia di finanza, mentre il coordinamento delle agenzie e fra Guardia di finanza ed agenzie sarebbe assicurato da un organo collegiale, chiamato "Consiglio di direzione delle Finanze", costituito dai responsabili di tali strutture e presieduto dal Ministro o da un suo delegato. Tale Consiglio potrebbe, naturalmente, assicurare soltanto il coordinamento strategico e non anche quello - di carattere necessariamente sistematico e continuativo, oggi intestato al Segretario generale – da svolgersi sul piano operativo e di supporto ai fini del raccordo dei centri di responsabilità di primo livello e in particolare dell'integrazione delle loro attività complementari (ad esempio, fra Entrate e Dogane per l'IVA all'importazione o fra Entrate e Territorio per la fiscalità immobiliare).

Il Consiglio dei Ministri del 12 giugno scorso ha praticamente dato avvio all'annunciato progetto di riforma, approvando, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, uno schema di decreto legislativo di modifica della legge 24 aprile 1980, n. 146, istitutiva del Servizio centrale degli ispettori tributari. Lo schema di decreto legislativo, sul quale dovrà esprimere il proprio parere l'apposita Commissione parlamentare istituita ai sensi dell'art. 5 della stessa legge n. 59 del 1997, prevede che l'attuale denominazione del SeCIT muti in quella di "Servizio centrale per i controlli tributari e gli studi di politica economica e fiscale", che gli ispettori si chiamino esperti, siano in numero massimo di 50, siano rinnovabili per settenni anche più di una sola volta e che le attuali funzioni vengano integrate con quella di elaborare "studi di politica economica e di analisi fiscale in conformità agli indirizzi stabiliti dal Ministro delle finanze, per la definizione, da parte del Governo e del Ministro stesso, degli obiettivi e dei programmi da attuare, anche ai sensi del combinato disposto degli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nonché ai fini della programmazione sistematica dell'attività antievasione". Per quanto riguarda l'organizzazione, il Servizio viene articolato in due sezioni, di cui una per le attività di controllo finora svolte, e l'altra per i nuovi compiti di studi e di analisi economico-scientifici. Organi del Servizio resterebbero il direttore – scelto secondo le procedure della legge 146 del 1980 – ed il Comitato di coordinamento; un esperto nominato dal Ministro svolgerebbe le funzioni di coordinatore della nuova sezione di studi fiscali. Il Servizio così riformato e integrato verrebbe ad assorbire le funzioni dell'Ufficio centrale per l'elaborazione di studi di politica tributaria e di analisi fiscale operante presso il Segretariato generale. Relativamente ai poteri, il Servizio non potrà più auto-organizzarsi, in quanto sarà il Ministro delle finanze, con decreti da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis della legge 23 agosto 1988, n. 400, a stabilire norme per il funzionamento del Servizio stesso. Il Servizio

[79] A queste quattro unità organizzative centrali se ne aggiungerebbe una quinta – l'Ufficio stampa.

verrebbe anche a perdere la possibilità, che oggi ha, di avvalersi della collaborazione di un apposito contingente della Guardia di finanza per le verifiche presso i contribuenti.

La priorità che viene data a queste innovazioni ed il loro contenuto sono in linea con la mancanza, che il Ministro delle finanze ha più volte pubblicamente denunciato, di una struttura ministeriale in grado elaborare studi e proposte di politica fiscale, con la conseguenza di essersi dovuto affidare, per la redazione degli stessi testi della riforma dello scorso anno, all'opera di "volontari"[80]. Ed è sicuramente preoccupante che anche le grandi ristrutturazioni normative , che richiedono competenze altamente specialistiche e rivestono carattere di grande delicatezza, debbano essere svolte da pochi volontari, senza il supporto di adeguate strutture interne di analisi, di canalizzazione/verifica degli apporti esterni, di valutazione delle implicazioni in termini di copertura amministrativa. Questo, da un lato, probabilmente spiega anche i numerosi ed imprevisti problemi che si presentano in sede di attuazione e che richiedono ripetuti aggiustamenti della normativa appena adottata e, dall'altro, induce a chiedersi perché la priorità non sia stata data alla creazione ed all'organizzazione delle strutture interne necessarie per ben progettare, collaudare e gestire il processo di riforma.

Per quanto riguarda, poi, specificamente la progettata riforma del SeCIT, la Corte lo scorso anno ne aveva riconosciuto la necessità, in particolare ai fini del superamento dell'ambiguità dell'attuale modello legislativo, la cui interpretazione ha continuato ad oscillare fra il modello dell'autorità amministrativa indipendente e quello di una struttura di controllo interno a disposizione del Ministro, con tutti gli equivoci, le inefficienze e le tensioni che ne sono derivate. Con la riforma in itinere diventa sicuramente chiaro che l'interpretazione corretta debba essere la seconda, anche se sopravvivono procedure che appaiono più conformi con il primo tipo di interpretazione, com'è il caso dell'obbligo per il Ministro delle finanze di scegliere il Direttore nell'ambito di una terna designata dai componenti del Servizio e del parere delle Commissioni parlamentari sui programmi di controllo sull'attività di accertamento degli uffici e di quella di verifica della Guardia di finanza[81].

Al chiarimento di cui si è detto non si perviene direttamente, ma con la modifica sostanziale introdotta nella missione istituzionale del Servizio: non più quella di controllore dell'efficacia dell'azione anti-evasione, ma di centro di elaborazione della politica tributaria, da espletarsi sulla base sia dell'analisi economica e tributaria, sia della diretta ricognizione delle carenze e delle insufficienze tanto del sistema impositivo, quanto dell'apparato di prevenzione e di repressione delle violazioni delle norme dell'ordinamento tributario.

Nella relazione allo schema di decreto legislativo si parla, in realtà, di "*ampliamento delle funzioni* demandate al servizio", che "svolgerà, in uno alle attività precedentemente affidategli, quelle prettamente scientifiche, concernenti l'elaborazione di studi di politica economica e tributaria, nonché di analisi fiscale". Attività, queste – si aggiunge – che, "all'attualità, non possono non riconoscersi come primarie in una amministrazione, come quella finanziaria, che deve principalmente perseguire determinati obiettivi in termini di riforme fiscali, nonché di lotta all'evasione". Si precisa, quindi, che all'interno di tale organismo – "che dovrà distinguersi per l'elevato standard di qualificazione professionale" – coesisteranno "due distinte categorie di esperti, operanti in settori paralleli (quello ispettivo e quello di analisi economico-fiscale), ma comunque collegati e interagenti".

Come si vede, l'accento viene posto sul parallelismo delle due attività e sulla distinzione delle due professionalità, configurando una sorta di giustapposizione che rischia – ove non

---

[80] Il Ministro ha avuto, infatti, modo di dichiarare che la riforma del sistema impositivo "è stata scritta in cinque persone, compreso il ministro e qualche volontario" (cfr. "Il Sole-24 – Ore" del 29 aprile 1998, pag. 19).

[81] Venendo così a mancare un organo di controllo in qualche modo esterno sull'attività di accertamento, aumentano corrispondentemente le responsabilità della Corte dei conti nella materia.

venisse corretta – di costituire una nuova fonte di equivoci e di tensioni, o comunque di richiedere un continuo e faticoso impegno di raccordo da parte dello stesso Ministro. Se è ritenuta essenziale la risoluzione del problema della progettazione della politica tributaria e della verifica dei suoi risultati, e se è vero che fino ad oggi il Ministero delle finanze non ha potuto disporre di un organismo in grado di effettivamente attendere a tali compiti, appare del tutto comprensibile l'intento di riqualificare a tal fine un organismo come il SeCIT che ha visto progressivamente, ed in forme spesso anche tortuose, modificarsi ed appannarsi il proprio ruolo. La riqualificazione non può, però, essere costruita operando il semplice innesto di un'attività diversa, che dovrebbe restare comunque distinta ed autonoma da quella "tradizionale" – persino sul piano organizzativo e degli stessi obblighi di servizio (con un allentamento dei vincoli di incompatibilità). Meglio, allora, varrebbe assicurare la coesione strategica ed operativa della struttura attribuendo all'intero Servizio, integrato con le nuove professionalità[82], la funzione di analisi e di proposta a cui sarebbe finalizzata la stessa attività di tipo ispettivo[83].

Appare, quindi, anzitutto necessario esplicitare se effettivamente ciò che si vuol realizzare è un **centro di eccellenza** dell'Amministrazione finanziaria, in grado di fornire le idee e di consentire le verifiche di cui hanno costantemente bisogno i responsabili della politica tributaria e di fornire, altresì, i nuovi quadri di primo livello di cui ha sicuramente bisogno un apparato ancora troppo condizionato da una cultura prevalentemente formalistico-burocratica. Se questo è l'obiettivo, allora non ci può limitare, come si è già detto, ad un semplice innesto, destinato, peraltro, ad essere retto da logiche organizzative del tutto diverse ed autonome. Operare la giustapposizione di due corpi destinati a restare distinti e quasi estranei l'uno all'altro sarebbe anzi rischioso. E', pertanto, necessario assicurare la coesione strategica ed organizzativa dell'intero Servizio. Così come ne va assicurata la massima professionalità, prevedendo specifici criteri e specifiche procedure di selezione, da una parte, e di alta formazione (anche a livello internazionale), dall'altra.

Questo primo tentativo di riforma dell'Amministrazione, quindi, mentre sembra corrispondere ad obiettivi sicuramente in linea con le esigenze di ammodernamento dell'apparato, suscita non poche perplessità per quanto riguarda le soluzioni tecniche immaginate. E' auspicabile che il preannunciato generale disegno di riforma dell'Amministrazione finanziaria con la trasformazione dei Dipartimenti in agenzie presti particolare attenzione alla strumentazione tecnico-organizzativa, per evitare il rischio, da non sottovalutare, che ad innovazioni insufficientemente elaborate conseguano effetti di sbandamento sul piano operativo, con tutte le conseguenze che frattanto ne deriverebbero anche ai fini della gestione del difficile e delicato processo di attuazione della riforma del sistema impositivo appena approvata e di completamento degli stessi processi, finalmente e positivamente avviati, di riassetto degli uffici periferici e di informatizzazione delle dichiarazioni e dei versamenti.

6. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato.

6.1 Aspetti finanziari della gestione ed entrate erariali.

La struttura del bilancio di previsione dei Monopoli per l'anno 1997 è rimasta sostanzialmente immutata rispetto a quella del precedente esercizio, con modifiche che attengono soltanto all'istituzione di sei nuovi capitoli, di cui tre per legge, nello stato di

[82] Peraltro compatibili con la logica di interdisciplinarità che sin dalle origini ha caratterizzato il SeCIT.

[83] Facendo naturalmente salvi gli obblighi incidentali di censura, segnalazione e denuncia ai fini di eventuali azioni sul piano disciplinare, della responsabilità per danno erariale e della responsabilità penale.

previsione della spesa[84], e tre, nello stato di previsione dell'entrata, per decreto ministeriale del Tesoro[85].

Nel corso dell'esercizio la gestione del bilancio dei Monopoli, a fronte di una previsione iniziale, sia in entrata che di spesa, per un importo complessivo di 11.805 miliardi, è stata interessata da variazioni di bilancio per circa 201 miliardi[86]. Il risultato dell'esercizio è stato positivo, essendosi chiuso con un avanzo di gestione di poco superiore a 200 miliardi, con una differenza in meno dello 0,67% rispetto alle previsioni assestate e del 17,5% rispetto al risultato del precedente esercizio[87] (allegato 32).

Si vedrà in seguito quali sono i principali problemi relativi alla gestione industriale e da cui l'entità dell'avanzo finanziario di gestione è ovviamente condizionata, ma una valutazione complessiva del ruolo svolto e dei risultati conseguiti dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (A.A.M.S.) non può non prendere le mosse dall'esame dell'andamento del complesso delle entrate erariali che alla stessa fanno capo.

Le entrate erariali derivanti dalla gestione dei monopoli fiscali sono nel 1997 ammontate a circa 19.415 miliardi, +1,1% rispetto alle previsioni assestate e +12% rispetto alle entrate accertate 1996 (allegato 33).

Al risultato positivo ha contribuito in larghissima parte il lotto (allegato 34), il cui provento netto si è più che raddoppiato nel corso dell'anno, passando da 1.509 a 3.984 miliardi (+164%), con una differenza consistente anche rispetto all'assestato (+25%). Poco al di sopra delle previsioni assestate (+1,2%) e +5,9% rispetto all'anno precedente l'imposta sul consumo dei tabacchi (11.257 miliardi); minore l'incremento rispetto al 1996 (+4,5%), ma con una differenza significativa rispetto alle previsioni (+4,6%) per l'IVA al netto dei recuperi (3.074 miliardi).

Negativo, invece, l'apporto delle differenze relative alle altre voci, rispetto sia alle previsioni, sia all'accertato del 1996. Deludenti, in particolare, gli utili delle lotterie nazionali, sia tradizionali che ad estrazione istantanea, che si sono dimezzati rispetto all'anno precedente. In particolare, gli utili delle lotterie tradizionali (69 miliardi circa) sono stati inferiori all'assestato ed al consuntivato 1996, rispettivamente, del 51% e del 45%, mentre gli utili di quelle ad estrazione istantanea (830 miliardi) sono inferiori del 48% e del 56%, rispettivamente, alle previsioni assestate ed agli accertamenti 1996. Come si è già visto, quasi in linea con le previsioni (-0,7%), ma del 17,5% al di sotto del corrispondente importo del 1996, l'avanzo finanziario di gestione (200 miliardi).

L'esame di questi dati evidenzia il ruolo trainante che nella crescita delle entrate erariali derivanti dalla gestione dei monopoli fiscali è andato rapidamente assumendo il lotto (Allegato 35), il cui provento netto, in conseguenza non solo dell'affidamento della relativa gestione alla Lottomatica, ma anche dell'introduzione dell'estrazione infrasettimanale e dell'aumento dei punti di vendita (da 4.500 a 8.358), risulta nel 1997 pari a 6,7 volte quello del 1994. Il peso del lotto sugli accertamenti complessivi si è in un solo anno più che raddoppiato, passando dall'8,7% del 1996 al 20,5% nel 1997, divenendo, così, la seconda posta per importanza, dopo

---

[84] Cap. 111 (Fondo di incentivazione di cui art. 14 del d.P.R. 1.2.1986, n. 13), cap. 505 (Spese per l'attuazione degli interventi previsti dalla legge 14.5.1981, n. 219) e cap. 509 (Conferimento all'A.T.I. S.p.A. per la sottoscrizione dell'aumento di capitale).

[85] Cap. 170 (Sovvenzione straordinaria in attuazione dell'art. 71 del C.C.N.L. stipulato il 5 aprile 1996), cap. 173 (Sovvenzione straordinaria per l'attuazione del C.C.N.L. per il biennio 1996/97), cap. 174 (Sovvenzione del Tesoro per il fondo di incentivazione di cui all'art. 57 del C.C.N.L.).

[86] Con esclusione dei prelevamenti dal fondo di riserva delle lotterie nazionali e successivo versamento al cap. 2002 di entrata del bilancio dell'Amministrazione.

[87] Detto avanzo, costituito dalla differenza algebrica tra le entrate accertate e le spese impegnate, viene iscritto al cap. 153 della spesa, per poi essere interamente versato al bilancio dello Stato (cap. 2954 – titolo II – ctg. IX – rubr. 2).

l'imposta sul consumo dei tabacchi e prima dell'IVA al netto dei recuperi.[88].

L'analisi di questi dati conferma, poi, la fondatezza del rilievo della Corte nella relazione dello scorso anno in ordine al permanere del clima di sfiducia e di disaffezione originato dal mancato pagamento di alcuni premi e dalle incerte risposte gestionali che ne erano seguite e che rendevano irrealistica la previsione di crescita degli utili delle lotterie nazionali. I risultati dell'esercizio 1997 sembrano indicare che, a meno di politiche gestionali decisamente innovative, per le lotterie nazionali sarebbe imprudente porsi nel futuro obiettivi che vadano molto al di là dei risultati consuntivati lo scorso anno.

6.2 Gestioni industriali.

Con l'Azienda chinino non più operativa, le gestioni industriali dell'AAMS riguardano i tabacchi, con un valore consuntivato della produzione nel 1997 di 1.966 miliardi, ed i sali, con un valore della produzione di 45,1 miliardi. Data l'evidente sproporzione fra i due componenti[89], l'esame della gestione industriale dell'AAMS sostanzialmente coincide con l'esame della gestione dell'unità tabacchi.

Per quanto riguarda specificamente l'**unità sali**, ci si può, quindi, limitare a qualche rapido accenno sull'andamento generale, così come risulta dal referto del S.In.Co., tenuto conto che, analogamente a quanto accade anche per l'unità tabacchi, non è possibile far riferimento ai dati esposti nel rendiconto patrimoniale per l'anno 1997, non ancora disponibile alla data di redazione del presente referto. Un risultato positivo si registra in termini di quantità prodotta: 912,6 tonnellate, rispetto alle 670 programmate ed alle 700,5 del 1996, con una differenza in più, quindi, rispettivamente di +36,2% e di +30,3%. Si tratta di un dato che non deve però trarre in inganno, in quanto ciò che effettivamente rileva è il risultato economico. Ma i motivi dell'insoddisfazione cominciano ancora prima con i risultati delle vendite, che aumentano solo marginalmente, da 737 a 744,4 tonnellate (+1%), rispetto all'anno precedente, e con una differenza in meno del 5,8% rispetto al programmato. La maggiore produzione si è quindi semplicemente trasformata in maggiori rimanenze (allegato 36).

La conferma che non basta l'aumento della produzione per far attribuire al risultato della gestione un segno positivo viene dal risultato economico che per l'Azienda Sali mostra per il 1997 una perdita pari a circa 31 miliardi, a fronte di un valore della produzione, che, come si è visto, è di appena 45 miliardi. Dall'analisi del conto economico (allegato 37), si nota che il

---

[88] A proposito dell'imposta sui tabacchi vanno evidenziati gli effetti sul piano industriale delle manovre di politica fiscale condotte variando i soli prezzi finali di vendita e tenendo ferma l'aliquota di tassazione. In questo modo i ricavi dei produttori vengono a lievitare senza che si sia verificato alcun aumento dei costi. Nel caso del produttore nazionale si potrebbe dire che ad avvantaggiarsene sarebbe comunque sempre lo Stato, attraverso l'aumento dell'avanzo finanziario di gestione che l'AAMS verserebbe al bilancio dello Stato. Va tuttavia tenuto presente il disincentivo che ciò rappresenta a ridurre, o quanto meno a non far aumentare, i costi di produzione e di distribuzione.

Al parziale riequilibrio tra livelli di fiscalità e ricavi tendeva l'art. 2, comma 152, della legge 23.12.1996, n. 662 che dava facoltà al Ministro delle finanze di disporre con propri decreti, entro il 28.2.1997, l'aumento, sino al livello massimo del 62%, dell'aliquota di base della tassazione sulle sigarette prevista dal comma 1, lettera a), dell'art. 28 del d.l. 30.81993, n. 331, convertito, con modificazioni, nella legge 29.10.1993, n. 427. Con DM del 28.2.1997, tale aliquota, precedentemente variata con il predetto d.l. 331/93, veniva aumentata di un punto. dal 57% al 58%. L'art. 14, comma 9 del collegato alla finanziaria 1998 (L.27.12.1997, n. 449) ha nuovamente attribuito al Ministro delle finanze la facoltà di disporre (entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge) la variazione della struttura dell'accisa sulle sigarette di cui all'art. 6 della legge 7.3.1985, n. 76, sulla base di quanto disposto dalla direttiva 95/59/CE del Consiglio del 27.11.1995.

[89] La evidente sproporzione fra la gestione tabacchi e la gestione sali si ripropone anche per quanto riguarda le altre poste del conto economico: il costo della produzione è stato di 1.046 miliardi per la prima e di 58,2 miliardi per la seconda, il margine I rispettivamente di 920 e –13,1 miliardi, il margine operativo lordo 630,7 e –12,5 miliardi, il margine operativo netto 664 e –10,3 miliardi, il risultato (utile o perdita) di periodo 458 e –30,8 miliardi.

costo della produzione, al netto degli ammortamenti, è pari a circa 54 miliardi (+20% rispetto al valore della produzione), al quale vanno aggiunti, oltre ai costi della distribuzione (1,6 miliardi) e ad altre voci minori, spese generali per ben 21 miliardi. Il S.In.Co. opportunamente avverte che il risultato è oltre tutto positivamente influenzato, fra l'altro, dal contributo derivante dal rilevante incremento delle rimanenze di sale greggio, di cui si è appena detto – dovuto alle favorevoli condizioni climatiche – per un valore di oltre 2 miliardi.

Esaminando, poi, la redditività delle singole saline, si evidenzia che, su quattro, solo quella di Margherita di Savoia presenta un margine positivo di circa 1,8 miliardi, che, tuttavia, al netto delle rimanenze, si trasformerebbe anch'esso in un margine negativo di circa 800 milioni.

Considerando l'andamento di lungo periodo, va rilevato che a partire dal 1994 la vendita dei sali, che fin dal 1973, anno della liberalizzazione del mercato, era andata ininterrottamente calando, ha ripreso, sia pure di poco, a crescere. L'aumento riguarda, in particolare, i sali industriali ed i sali alimentari in pacchi, i quali ultimi, garantiscono, rispetto agli altri prodotti, un maggior margine. Tutto ciò non basta, però, come si è visto, ad evitare risultati di gestione del tutto negativi e senza reali prospettive di miglioramento, nel medio termine, a meno di drastiche azioni innovative che non è dato allo stato di riscontrare.

Venendo all'**unità tabacchi**, i dati del conto economico riportati nel referto annuale (allegato 38) del S.In.Co. indicano un margine operativo lordo (MOL) di 664 miliardi (pari al 34% del valore della produzione), il quale, per calcolare l'utile, va decurtato, oltre che degli ammortamenti (11 miliardi) e di altre voci minori (fitti e interessi passivi), di ben 195 miliardi di spese generali. L'utile è pertanto pari a circa 458 miliardi (il 23% circa del valore della produzione, pari a 1.966 miliardi), con una variazione positiva rispetto sia al programmato per l'anno (+8%), sia al consuntivato per il 1996 (+10,4%). Il risultato, tuttavia si ridimensiona se si tiene conto che alla sua formazione contribuisce, per circa il 20%, la variazione del valore delle scorte (+94 miliardi, rispetto ad una previsione di diminuzione di 18 miliardi).

In termini fisici (tonnellate), le quantità consuntivate risultano allineate per la produzione (52.500) e lievemente inferiori per la commercializzazione (90.500) rispetto a quelle programmate ed a quelle realizzate nel 1996. Se si comparano le vendite (sempre in quantità) del 1997 con quelle del 1996, distinguendo tra marche nazionali, marche estere su licenza e marche estere importate, si desume, sulla scorta dei dati del S.In.Co. (allegato 39), che, a fronte dell'invarianza della domanda globale, calano, sia in valore assoluto sia in rapporto alle vendite globali, le vendite di prodotto nazionale (dal 39,8% al 37,7%) e quelle di prodotto estero lavorato dall'AAMS su licenza (dal 16,8% al 16,2%), mentre aumenta in misura corrispondente (dal 43,4% al 46,1%), la quota di mercato della produzione estera, con un mancato ricavo da parte dell'AAMS stimato in circa 77 miliardi. Si tratta di un'evoluzione sicuramente preoccupante che si colloca nel *trend* di lungo periodo di continua perdita di quota di mercato dei prodotti nazionali (di circa 2 punti percentuali all'anno a partire dal 1984) a favore di quelli esteri. Con l'aggravante che la contrazione riguarda ancora una volta anche il prodotto lavorato su licenza, per i limiti volutamente imposti, in questo caso, dal licenziante, chiaramente evidenziando, per questa via, la debolezza contrattuale dei Monopoli[90].

Questo quadro si aggrava ulteriormente se, diversamente da come si è sempre fatto, le quote di mercato vengono calcolate con riferimento, non già ai quantitativi fisici che prescindono dalla disomogeneità dei valori unitari dei diversi prodotti, ma, più correttamente, con riferimento ai valori monetari (allegato 40). Espresse in valore al netto dell'aggio, le

[90] Il S.In.Co. sottolinea, a tal proposito, la ridotta coerenza degli obiettivi posti rispetto agli accordi contrattuali con Philip Morris, intervenuti in data successiva a quella di programmazione, che hanno limitato a 15.200 tonn. (rispetto alle 16.100 programmate) i quantitativi da produrre e commercializzare.

vendite del 1997 sono ammontate complessivamente a 17.849 miliardi (+730 miliardi e +4,3% rispetto al 1996). Considerando le singole componenti, il valore è diminuito di poco per i prodotti nazionali (-0,4% rispetto al –5,4% fatto registrare in termini fisici), come riflesso dell'aumento dei prezzi unitari di vendita e, probabilmente, anche di un aumento relativo maggiore delle vendite dei prodotti a prezzo unitario più elevato. Maggiore la diminuzione per i prodotti su licenza (-3,1%, di poco inferiore alla diminuzione delle quantità -3,7%). Decisamente in crescita (+9,6% rispetto a +6,1% in quantità) le vendite in valore dei prodotti importati. La conseguenza è che le quote di mercato espresse in termini di valore delle vendite vedono i prodotti importati al 53,6% (50,9% nel 1996), quelli su licenza al 15% (16,2% nel 1996) e quelli nazionali al 31,4% (da 32,9% nell'anno precedente). In termini di valore, dunque, le vendite di prodotti importati fanno registrare una quota di mercato superiore di circa 7,5 punti percentuali rispetto a quella calcolata in base alle quantità, i prodotti su licenza 1,2 punti in meno e quelli nazionali 6,3 punti percentuali in meno.

La continuazione di questa tendenza ha la conseguenza di contenere i ricavi AAMS e di aumentare l'incidenza dei costi fissi di manifattura, peggiorando il conto economico. L'obiettivo di aumentare, o quanto meno di non veder ulteriormente diminuire la quota di mercato dei prodotti nazionali, è stato, però, come si è visto, mancato. Con la beffa della recente condanna dell'AAMS da parte dell'Unione Europea al pagamento di una multa di 6 milioni di ECU (circa 12 miliardi di lire), per abuso di posizione dominante, nella distribuzione delle sigarette, a danno dei produttori stranieri. La condanna, che comporta anche l'impegno per l'Amministrazione "a porre termine alle infrazioni in corso e ad astenersi dal continuare o reiterare i comportamenti abusivi" ed a trasmettere alla Commissione di Bruxelles per tre anni un rapporto annuale sulla distribuzione di sigarette estere in Italia, è giunta a conclusione di un'inchiesta avviata con la comunicazione dell'avvio di una procedura di infrazione, pervenuta al Ministero delle finanze il 14 marzo 1997, su denuncia di alcuni produttori esteri di sigarette (R.J. Reynolds, Rothmans e ITA). L'Esecutivo comunitario ha constatato una violazione grave e continuata (dal 1985 all'estate 1996) dell'art. 86 del Trattato di Roma, per l'imposizione, sfruttando la posizione dominante sul mercato, di "numerose clausole restrittive" che "limitano gravemente l'accesso delle sigarette estere al mercato italiano", nonché di restrizioni alle possibilità di espansione delle vendite di sigarette straniere e di vincoli di presentazione e di controllo[91]. La condanna è stata emessa per punire comportamenti prolungati che avrebbero provocato gravi distorsioni alla concorrenza nella distribuzione all'ingrosso di sigarette e sarebbe stata tutto sommato mite, in considerazione sia del fatto che la quota di mercato dei prodotti esteri in Italia è comunque notevolmente aumentata, sia delle assicurazioni fornite dal Governo italiano sull'immediata adozione di comportamenti volti alla rimozione delle situazioni lesive della concorrenza, che nel frattempo sarebbero stati gradualmente eliminati[92], con l'adeguamento ai principi di neutralità e di libera concorrenza della rete commerciale[93].

---

[91] Tra i comportamenti censurati rientrano l obbligo imposto ai produttori stranieri di introdurre una nuova marca non più di due volte all'anno, l'impegno a non superare soglie prestabilite di vendita, l'imposizione del marchio "Monital", la richiesta di pagamenti forfetari per i controlli effettuati dai Monopoli di Stato, il rifiuto di concedere a produttori stranieri aumenti di quota nella distribuzione, l'imposizione a magazzini e dettaglianti di pratiche volte a favorire le marche nazionali.

[92] In particolare, è stata data notizia della concessione di 132 autorizzazioni per immettere sul mercato tabacco estero e della modifica delle norme sul capitolato.

[93] Nell'apprendere della condanna, il Ministro delle finanze ha fatto sapere di non essere stato portato a conoscenza, da parte dell'allora responsabile dei Monopoli, dell'esistenza dei comportamenti censurati, responsabile che è stato collocato a riposo il 28 febbraio 1997, anche per comportamenti simili a quelli che hanno provocato la condanna dell'Italia. Il Ministro ha altresì sottolineato che la condanna dell'U.E. rappresenta "un prezzo – sia pure contenuto, rispetto alle somme che potevano essere irrogate, in considerazione dei pronti interventi correttivi adottati dall'Amministrazione" – che l'Italia deve pagare per "la cattiva gestione che, in passato, ha caratterizzato l'azione

L'avvio della procedura d'infrazione era stato segnalato nella relazione della Corte dello scorso anno, evidenziando, fra l'altro, che, secondo i denuncianti, le clausole ritenute jugulatorie sarebbero state imposte ai produttori esteri diversi dalla Philip Morris. Su questo specifico elemento, e senza entrare nel merito della procedura d'infrazione allora in corso, l'Amministrazione ha formulato l'osservazione che si trattava di affermazione infondata, in quanto i rapporti dell'AAMS "con **TUTTE** le ditte presenti sul mercato interno (n. 36 ditte estere) sono regolate da un contratto-tipo le cui clausole, cioè, sono identiche per tutti i contraenti". La Corte non ha né elementi, né motivi per non ritenere corrispondente al vero la precisazione dell'Amministrazione a proposito di una non corretta prospettazione da parte dei denuncianti. Ciò che in realtà la Corte sottolineava già allora, e che deve nuovamente ribadire oggi, è che sarebbe illusorio pensare che l'obiettivo della difesa e dell'ampliamento della quota di mercato dei prodotti nazionali possa essere affidato, come pure sarebbe avvenuto sino all'estate del 1996, all'espediente di sfruttare ciò che ancora resta dell'originaria posizione di monopolio, soprattutto sul piano della distribuzione. La soluzione ovviamente sta nell'accelerazione del processo di privatizzazione e di riqualificazione, secondo severe logiche manageriali, delle attuali strutture. Tesi, questa, che risulta peraltro pienamente e concretamente condivisa dallo stesso Ministro delle finanze che, di fronte alle difficoltà dell'iter del disegno di legge in sede parlamentare, ha fatto ricorso alle possibilità offerte dalla delega contenuta nella legge Bassanini 1 (n. 59 del 1997) per trasformare l'AAMS in ente pubblico economico, in vista del successivo passaggio ad una o più società per azioni.

L'attenzione va quindi appuntata sulle numerose e rilevanti carenze gestionali che emergono, *ictu oculi*, dallo stesso referto del S.In.Co..

Un primo problema è costituito dall'elevata incidenza delle spese generali d'opificio e delle spese generali ed oneri non attribuiti (allegati 41, 42 e 43). Le prime risultano pari al 19% del costo di produzione ovvero al 15,8% del valore della produzione e si compongono, per circa l'80% (e, quindi, pari al 15,2% del costo di produzione ed al 12,6% del valore della produzione), di costi fissi di manodopera, e per il residuo 20% di costi di funzionamento, che, data la loro natura (vigilanza, manutenzione, facchinaggio, ecc.), riguardano comunque, anch'essi, l'impiego di manodopera. Ad evidenziare il livello anomalo di questi costi fissi di manodopera basta la constatazione che il costo della manodopera direttamente impegnata negli impianti è pari solo al 10% del costo ed al 7,1% del valore della produzione. Si tratta, naturalmente, di valori medi, in quanto l'analisi per opificio fa emergere situazioni del tutto incredibili, come quella della manifattura di Napoli, con spese generali d'opificio pari al 28% del valore della produzione, ed ancor più di quella di Palermo, con un'incidenza addirittura del 45%.

Ci sono, poi, come si è detto, spese generali ed oneri non attribuiti per 195 miliardi, che assorbono circa un terzo del margine operativo netto e che riguardano, per circa 100 miliardi, spese sostenute dalle manifatture, ma non direttamente imputate alla produzione (trasporti esterni, missioni ed altri costi), per 30 miliardi i costi della Direzione generale, per circa 20 miliardi il costo del personale comandato presso altre amministrazioni, per circa 16 miliardi rimborsi alla Guardia di finanza per i servizi di vigilanza e scorta, per 15 miliardi rimborsi INAIL ed 8 miliardi il Centro di sperimentazione.

In aggiunta a ciò, il S.In.Co. fa anche rilevare l'elevato importo delle spese di distribuzione e trasporto (da sommare al costo di produzione, già analizzato, di 1.046 miliardi), pari a 256 miliardi, e con un'incidenza, quindi, di ben 2.810 lire al kg..

Un secondo ordine di disfunzioni riguarda l'elevato livello delle scorte, tanto di prodotti finiti, quanto di materie prime. Per quanto concerne i prodotti finiti, le scorte sono aumentate di

---

politica e amministrativa del Ministero delle finanze" (cfr. "Il Sole 24 Ore del 18 giugno 1998, pagina 19).

3.100 tonnellate, valutate, come già detto, in circa 94 miliardi. Le giacenze di prodotti finiti delle marche nazionali sono attualmente pari ad oltre due mesi e mezzo di vendita – un livello sicuramente elevato e che infatti la direttiva 1997 avrebbe voluto veder diminuire e non – come è invece avvenuto – significativamente aumentare. Decisamente elevato è però anche il livello delle scorte di materie prime, pari ad oltre due anni di produzione.

Un terzo elemento che suscita particolari perplessità è non solo il basso grado di sfruttamento della capacità produttiva teorica annua (69%), ma soprattutto il modo, a dir poco troppo prudenziale, in cui la capacità operativa teorica annua viene calcolata: moltiplicando la potenzialità teorica giornaliera (a sua volta fornita, sulla base di criteri non esplicitati, dalla Direzione centrale di produzione) per appena 220 giorni teorici lavorati e ad un solo turno (allegato 44).

La quarta disfunzione gestionale di particolare rilevanza riguarda le notevoli differenze di produttività e di redditività fra gli opifici e la grande variabilità fra le manifatture persino del cosiddetto "indice di difettosità visiva del prodotto". Oscillazioni e variabilità di entità tale da rendere evidente l'esigenza di realizzare economie di scala e recuperi di produttività concentrando la produzione sulle manifatture più redditizie (Lecce, Chiaravalle, Bari, Rovereto, Scafati e qualche altra) rispetto alle 18 attuali.

6.3 Problemi e prospettive della privatizzazione.

In esito ai rilievi contenuti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996, l'Amministrazione ha fatto pervenire le sue osservazioni in cui, oltre a quanto già ricordato a proposito della procedura d'infrazione all'art. 86 del Trattato europeo, fa una serie di precisazioni a puntuale giustificazione delle scelte compiute e delle situazioni illustrate:

a) l'AAMS provvede a fornire al Ministro delle finanze, con la relazione sui bilanci industriali, i dati finanziari, economici e patrimoniali necessari per condurre un'analisi del rendiconto con una metodologia appropriata alla natura industriale e non amministrativa dell'attività svolta;

b) le entrate erariali sono nel 1996 aumentate rispetto all'anno precedente, anche se risultano inferiori alle previsioni, esse, sì, da criticamente valutare, anche perché formulate senza il coinvolgimento dell'AAMS e del suo sistema informativo;

c) diversamente da quanto infondatamente ipotizzato dal S.In.Co., il livello delle vendite annuali non può essere "indirizzato" facendo leva sugli stock dei Magazzini, sia perché il valore della dotazione – ossia del quantitativo standard che consente a ciascun organo di far fronte alla domanda dei rivenditori aggregati – e, quindi, dei corrispondenti quantitativi, è, nel medio periodo, fisso, sia perché si tratta comunque di prodotti ceduti a fronte del pagamento anticipato del valore degli stessi e sia, infine, perché il sistema distributivo è disciplinato dalla Legge 1293/57 e dal relativo regolamento di attuazione al quale correttamente l'Amministrazione si attiene nel rispetto del principio di neutralità sancito dalla normativa comunitaria;

d) il problema fondamentale della produzione di tabacchi lavorati non è quello dell'arretratezza tecnologica delle manifatture, che sono invece tecnologicamente aggiornate, ma l'esubero delle unità produttive – non imputabile esclusivamente a responsabilità gestorie dell'Amministrazione;

e) la produzione su licenza è da considerare positivamente sotto il profilo non solo reddituale e di acquisizione di *know how* dell'Amministrazione, ma anche economico generale, in quanto consente di produrre in Italia marchi che, altrimenti, sarebbero di provenienza estera;

f) il basso livello di utilizzo della capacità produttiva dipende dal diminuito livello della domanda di prodotti nazionali e dall'esigenza di salvaguardare interessi di ordine sociale;

g) la riduzione del numero degli addetti è avvenuta unicamente attraverso il blocco del *turn over*, e quindi senza che siano stati operati licenziamenti, ma anche in modo indiscriminato, con conseguenti squilibri nella composizione professionale e nella distribuzione territoriale, per i concomitanti vincoli derivanti dai reiterati divieti *ex lege* delle assunzioni strettamente necessarie, per determinate qualifiche ed in numero limitato;
h) delle analisi tecniche e delle innovazioni qualitative dei prodotti l'Amministrazione non ritiene di dover parlare, essendo soggette al comprensibile riserbo industriale;
i) il contrasto all'illecita concorrenza e al contrabbando incontra obiettive difficoltà operative, rientrando la materia nella competenza istituzionale di altri organi dello Stato – Guardia di finanza e Prefetture – ai quali l'Amministrazione non ha mancato di fornire tutti gli elementi di competenza;
l) non vengono condivise le aspettative di più penetranti analisi che deriverebbero, con l'istituzione dell'ETI, dalla separazione dei cosiddetti "costi aziendali" dai "costi amministrativi", in quanto attualmente è lo Stato a guadagnarci dall'acquisizione del gettito erariale di competenza **al netto di ogni spesa**, mentre con il costituendo ETI o con la successiva S.p.A., le entrate dai monopoli fiscali, ed in particolare quelle derivanti dall'accisa sui tabacchi lavorati, saranno entrate al lordo delle spese per il funzionamento della struttura che sarà competente all'accertamento delle entrate e al controllo dei depositi fiscali dell'ETI e delle ditte estere;
m) le aspettative assegnate dalla Corte al processo di privatizzazione appaiono improntate ad una dose di ottimismo eccessivo, in quanto ""basterebbe osservare che sul mercato italiano sono presenti numerose multinazionali le quali, pur non difettando di cultura manageriale e competenza nelle problematiche di "qualità e competitività" dei prodotti, vedono continuamente erosa la propria posizione"";
n) sempre a proposito dell'accelerazione del processo di privatizzazione auspicato dalla Corte, l'Amministrazione, come già precedentemente accennato, dichiara di non comprenderne "le ragioni pubblicistiche", dato che la nuova struttura, anche se dovesse recuperare efficienza, sarebbe "privata" e, "in quanto tale, non rientrante nell'ambito delle valutazioni della Corte medesima anche ai soli fini del riscontro degli esiti attesi";
o) infine, al contrario di quanto conclusivamente osservato nella relazione della Corte in ordine alla necessità di rompere gli indugi, accelerando il processo di privatizzazione, senza coltivare l'illusione di poter preliminarmente risanare e ristrutturare, l'AAMS ritiene che l'attuazione del disegno di trasformazione debba presupporre un processo di trasformazione (già avviato dall'Amministrazione e che dovrebbe essere concluso dall'Eti) al fine di evitare *l'underpricing* dell'operazione di privatizzazione, con ulteriori svantaggi per le casse dello Stato.

Nulla la Corte ha da replicare alle osservazioni da *a)* ad *i)*, sia perché si riferiscono tutte a considerazioni tratte dal referto del S.In.Co., sia perché o sono già state oggetto di specifici approfondimenti - com'è, in particolare, il caso delle osservazioni sub *c)*, *d)* e *f)* – o perché si tratta di utili informazioni e precisazioni – ed è il caso delle osservazioni sub *a)*, *b)* e *i)* –ovvero si tratta di valutazioni che possono essere condivise, come nel caso di quanto riportato sub *d)*, *e)* e *g)*. Non si può, infine, che prendere atto del riserbo manifestato a proposito delle innovazioni qualitative dei prodotti e che, naturalmente, preclude qualsiasi possibilità di valutazioni in merito.

Diverso è invece il discorso da farsi per le osservazioni da *l)* ad *o)*, in quanto esse attengono a rilievi propri della Corte e si collegano al processo di privatizzazione in atto. In particolare, in merito a quanto affermato sub *l)*, e cioè che lo Stato con la privatizzazione verrà a perderci, in quanto le entrate dai monopoli fiscali non saranno più al netto, com'è oggi, ma al lordo delle spese di accertamento e controllo, la considerazione della Corte sui vantaggi derivanti dalla separazione dei "costi aziendali" dai "costi amministrativi" che sarà resa possibile dalla privatizzazione risponde a prioritarie esigenze di trasparenza, da una parte, e ad esigenze di efficienza e di economicità complessiva del sistema Italia, anche se ciò può confliggere con l'interesse erariale ad un maggior gettito tributario, dall'altra. In ordine, poi, all'affermazione che non basterebbe una gestione privatistica per recuperare quote di mercato - osservazione sub *m)*, - si può rinviare a quanto argomentato a proposito della condanna U.E. per abuso di posizione dominante: gli ostacoli artificiosamente frapposti al dilagare dei produttori esteri in Italia non hanno impedito che da circa vent'anni la quota di mercato dei prodotti nazionali diminuisse al ritmo del 2 per cento all'anno. Per contrastare questa tendenza è necessaria una profonda revisione delle strategie industriali finora seguite – strettamente domestiche e fortemente condizionate da logiche burocratiche e da vincoli paralizzanti, di cui la frammentazione dei centri di produzione ed il peso esorbitante di personale indiretto e di spese generali sono fra le riprove più evidenti.

Non si comprende, poi, il senso dell'osservazione sub *n)*, visto che il ruolo della Corte non è certamente quello di difendere ad ogni costo le "ragioni pubblicistiche", nel senso che l'Amministrazione sembra intendere di salvaguardia della presenza pubblica diretta nell'economia, ma piuttosto le ragioni dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione pubblica, anche quando ciò consiglia, o, come nel caso di specie, addirittura impone, la rinuncia ad una presenza pubblica diretta nell'economia. L'Amministrazione peraltro sbaglia nel ritenere che ad indurre la Corte a tenere un atteggiamento diverso possa semplicemente bastare la considerazione che, con la privatizzazione, la gestione sarebbe, appunto, "privata" e, in quanto tale, " sottratta al controllo della Corte medesima".

Resta da prendere in considerazione l'ultima osservazione sull'opportunità che, al fine di evitare l'*underpricing* dell'operazione di privatizzazione, l'AAMS debba essere preliminarmente risanata e ristrutturata. Il tema può essere ora appropriatamente trattato con riferimento al varo definitivo, avvenuto con la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 18 giugno scorso, del decreto legislativo che istituisce l'Ente tabacchi italiano (ETI), con il compito di svolgere le attività produttive e commerciali, già riservate o comunque attribuite all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con esclusione delle attività inerenti il lotto e le lotterie. L'Ente dovrà trasferire i compiti produttivi, entro un periodo massimo di 33 mesi, a una o più società per azioni, dando spazio all'azionariato diffuso. L'Ente è gestito da un presidente, un consiglio di amministrazione ed un collegio dei revisori, sotto l'alta vigilanza del Ministro delle finanze, che detta gli indirizzi programmatici ed è soggetto al controllo della Corte dei conti con le modalità previste dall'art. 1 della legge 21 marzo 1958, n. 259. All'ETI è attribuito un fondo di dotazione che, inizialmente, non potrà essere inferiore a 500 miliardi, eventualmente integrando il saldo positivo netto fra il valore contabile dell'insieme dei rapporti attivi e passivi attribuiti all'Ente stesso. Il trasferimento delle risorse ai fini dell'inizio dell'attività avverrà entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, a cura di una commissione straordinaria nominata dal Ministro delle finanze. Le determinazioni sui programmi generali e sui processi di ristrutturazione, risanamento e incremento delle produzioni saranno adottate entro un anno dall'insediamento del consiglio d'amministrazione, sentito un comitato consultivo paritetico cui partecipano rappresentanti dell'ente, dei lavoratori e, per le questioni di loro competenza, rappresentanti di gestori di magazzino, tabaccai, produttori e trasformatori

di tabacchi greggi. Particolari garanzie sono state previste per il personale, che conserverà trattamento economico-giuridico e regime previdenziale e pensionistico: dall'entrata in vigore del decreto, il personale addetto a compiti di commercio e produzione verrà inserito in un ruolo a esaurimento delle Finanze e distaccato presso l'ETI con rapporto di lavoro di diritto privato. Il personale trasferito che, a seguito di trasformazioni aziendali, risulterà in esubero anche nei sette anni successivi alla trasformazione dell'ente in S.p.A., manterrà il diritto a essere riammesso nei ruoli dell'amministrazione finanziaria e vedrà riconosciuta l'anzianità di servizio. Qualora abbiano raggiunto i 30 anni di contributi e i 58 di età, gli addetti in esubero potranno andare in prepensionamento agevolato con le regole previste per i bancari (art. 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662). L'ETI potrà adottare incentivi per ridurre gli esuberi.

Per completare la sommaria esposizione del contenuto del decreto legislativo, va rilevato che il Governo ha accolto solo in parte le richieste contenute nel parere espresso dalla Bicamerale per la Pubblica Amministrazione, istituita ai sensi dell'art. 5 della legge 59 del 1997: ha accolto quelle relative al rafforzamento delle garanzie per i lavoratori dipendenti e per l'inserimento anche dei rappresentanti dei tabaccai nel comitato consultivo paritetico, nonché quelle per la trasmissione al Parlamento delle deliberazioni governative concernenti la trasformazione dell'ente in S.p.A. e la fissazione in sei mesi del tempo per il trasferimento delle risorse dall'AAMS all'ETI. Non sono state invece accolte le richieste di definire meglio le attività trasferite all'ETI e l'assetto della commissione che dovrà guidare il passaggio e neanche quella di garantire il regime di neutralità fiscale per le operazioni relative all'istituzione dell'Ente. Il Governo non ha neanche tenuto conto delle obiezioni che erano state sollevate in sede parlamentare sull'anomalia del passaggio del regime monopolistico dallo Stato ad un società per azioni e sul rischio di eccesso di delega del provvedimento in esame, sulla base della triplice considerazione che la riforma era stata avviata in sede parlamentare, non è funzionale al riordino della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri e concerne, non già un ente promozionale - (art. 11, lettera *b)* legge n. 59 del 1997 - , ma un ente economico di produzione.

Nonostante i dubbi che sono stati espressi sulla sua legittimità, il ricorso al decreto legislativo va visto con favore, in quanto dà finalmente avvio, senza ulteriori indugi e con decisione ormai irreversibile, a quel processo di dismissione che, come si è visto, viene ancora oggi sostanzialmente solo subìto dall'Amministrazione. Un primo importante risultato è che, con l'istituzione dell'ETI, verrà nettamente marcata la distinzione tra ruolo di arbitro controllore – che continuerà ad essere svolto dall'Amministrazione – e ruolo di attore/concorrente nel settore della produzione e della vendita dei tabacchi, che sarà svolto dal nuovo (e transitorio) ente. Un'ulteriore garanzia ai fini della messa a punto di un processo di ristrutturazione sta non solo nel termine di un anno dalla data d'insediamento del CdA per le "determinazioni riguardanti programmi generali, produttivi e commerciali e programmi di ristrutturazione, risanamento e incremento delle produzioni", ma anche dal contributo decisivo che potrà essere fornito dall'*advisor*[94], che ha quattro mesi di tempo per prendere in esame la situazione dei Monopoli, fare una diagnosi e predisporre un piano d'intervento.

Restano naturalmente i rischi di un processo che, dato il doppio passaggio previsto, si presta a tentativi di rallentamenti e di rinvii. Il processo vorrebbe, peraltro, essere indolore, come risulta dalle garanzie di ogni genere accordate al personale e dal diritto di consultazione riconosciuto ai tradizionali partners dell'AAMS – dipendenti, gestori di magazzino, tabaccai,

[94] Rappresentato da un raggruppamento formato da Deloitte & Touche, in posizione di capofila, e da Consiel, società di consulenza del gruppo Telecom Italia. La scelta è stata effettuata partendo dalla lista di 19 candidati che si erano segnalati all'Amministrazione dopo la pubblicazione della richiesta di manifestare interesse.

produttori e trasformatori di tabacchi greggi. A parte i costi economici e di tempo che ciò comporta, c'è da temere per l'incisività, la tempestività e la determinatezza delle scelte strategiche che verranno compiute. Tutti motivi che rendono necessario un continuo, attento e penetrante monitoraggio del processo di dismissione da parte della Corte[95].

[95] Naturalmente anche con riferimento alle chiusure contabili (rendiconto finanziario, conto del patrimonio, ecc.) ed agli atti relativi al trasferimento dei beni dall'Amministrazione dei Monopoli all'ETI.

Ministero delle finanze: risorse umane per funzioni obiettivo - (anno 1997) **Allegato 1**

(ore/persona in migliaia)

	Dipartimento entrate						
Funzioni obiettivo	Direttiva 1997	Consuntivato 1997	Direttiva 1998	Differenza assoluta Direttiva 1998-Consuntivo 1997	Differenza % Direttiva 1998 Consuntivo 1997	Differenza assoluta Direttiva 1997-Consuntivo 1997	Differenza % Direttiva 1997-Consuntivo 1997
Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi	10.212	11.503	10.298	-1.205	-10,48	1.291	12,65
Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo	5.011	5.086	5.002	-84	-1,66	75	1,50
Totale attività indiretta	**15.223**	**16.590**	**15.300**	**-1.290**	**-7,77**	**1.367**	**8,98**
Gestione dei tributi	18.674	17.937	15.332	-2.605	-14,52	-737	-3,95
Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	25.042	22.693	25.472	2.779	12,25	-2.349	-9,38
Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose							
Servizi ai cittadini ed alle imprese ed agli enti locali	3.337	3.762	5.126	1.364	36,26	425	12,74
Altre attività dirette e di supporto ad altre amministrazioni			43	43			
Totale attività dirette	**47.053**	**44.392**	**45.973**	**1.581**	**3,56**	**-2.661**	**-5,66**
Totale generale	**62.276**	**60.981**	**61.273**	**292**	**0,48**	**-1.295**	**-2,08**

Allegato 2

Ministero delle finanze: risorse umane per funzioni obiettivo - (anno 1997)

(ore/persona in migliaia)

	Dipartimento delle dogane e II.II						
Funzioni obiettivo	Direttiva 1997	Consuntivato 1997	Direttiva 1998	Differenza assoluta Direttiva 1998 Consuntivo 1997	Differenza % Direttiva 1998- Consuntivo 1997	Differenza assoluta Direttiva 1997- Consuntivo 1997	Differenza % Direttiva 1997- Consuntivo 1997
Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi	3.604	3.560	3.219	-341	-9,57	-44	-1,23
Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo	1.092	1.120	1.025	-95	-8,45	28	2,54
Totale attività indiretta	**4.696**	**4.679**	**4.244**	**-435**	**-9,30**	**-16**	**-0,35**
Gestione dei tributi	7.349	7.030	7.275	245	3,48	-318	-4,33
Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	6.049	5.612	5.903	291	5,18	-437	-7,22
Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose			304	304			
Servizi ai cittadini ed alle imprese ed agli enti locali	519	580	685	105	18,08	61	11,78
Altre attività dirette e di supporto ad altre amministrazioni			69	69			
Totale attività dirette	**13.917**	**13.223**	**14.236**	**1.013**	**7,66**	**-694**	**-4,99**
Totale generale	**18.612**	**17.902**	**18.480**	**578**	**3,23**	**-710**	**-3,82**

Allegato 3

Ministero delle finanze: risorse umane per funzioni obiettivo - (anno 1997)

(ore/persona in migliaia)

	Dipartimento del territorio						
Funzioni obiettivo	Direttiva 1997	Consuntivato 1997	Direttiva 1998	Differenza assoluta Direttiva 1998 Consuntivo 1997	Differenza % Direttiva 1998-Consuntivo 1997	Differenza assoluta Direttiva 1997-Consuntivo 1997	Differenza % Direttiva 1997-Consuntivo 1997
Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi	2.941	2.862	3.001	139	4,86	-79	-2,69
Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo	1.294	1.316	1.194	-122	-9,25	22	1,67
Totale attività indiretta	4.235	4.178	4.195	17	0,41	-58	-1,36
Gestione dei tributi	7.886	7.783	8.527	744	9,56	-104	-1,31
Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	341	274	273	-1	-0,40	-67	-19,68
Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose							
Servizi ai cittadini ed alle imprese ed agli enti locali	4.230	3.948	3.973	25	0,64	-282	-6,68
Altre attività dirette e di supporto ad altre amministrazioni	3.039	2.904	2.756	-148	-5,08	-136	-4,47
Totale attività dirette	15.497	14.908	15.529	621	4,17	-589	-3,80
Totale generale	19.732	19.086	19.724	638	3,35	-647	-3,28

Allegato 4

Ministero delle finanze: risorse umane per funzioni obiettivo indirette - (anno 1997)

(ore/persona in migliaia)

	Funzioni obiettivo							
	Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi				Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo			
Centri di responsabilità	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %
Segretariato generale	351	341	-11	-3,10	581	539	-42	-7,25
Direzione generale affari generali e del personale	725	709	-16	-2,25	86	66	-20	-23,36
Scuola centrale tributaria	111	107	-3	-2,94	17	14	-3	-16,63
Se.C.I.T.	76	77	1	1,33	142	154	11	7,99
Dipartimento delle entrate	10.212	11.503	1.291	12,65	5.011	5.086	75	1,50
Dipartimento delle Dogane e II.II.	3.604	3.560	-44	-1,23	1.092	1.120	28	2,54
Dipartimento del territorio	2.941	2.862	-79	-2,69	1.294	1.316	22	1,67
Totale funzione obiettivo	**18.020**	**19.159**	**1.139**	**6,32**	**8.224**	**8.295**	**71**	**0,86**
TOTALE ATTIVITA' INDIRETTE (1)	**26.244**	**27.454**	**1.209**	**4,61**				

(1) Non sono state incluse le risorse umane impiegate rispettivamente dal Segretariato generale per *Altre attività e servizi di supporto alle altre P.A.* e dal Se.C.I.T. per *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*

Allegato 5

Ministero delle finanze: risultati generali della gestione (anno 1997)

(ore/persona in migliaia)

	Dipartimento delle Entrate				Dipartimento delle Dogane e Imposte indirette				Dipartimento del Territorio			
	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %
Valore della Produzione totale	64.071	57 241	-6.830	-10,66	18 886	20.907	2.021	10,70	19.771	22.724	2.953	14,93
costo delle attività dirette	47 115	44.482	-2.633	-5,59	13.963	13.291	-672	-4,81	15.497	14.908	-589	-3,80
margine lordo	16.956	12.759	-4.197	-24,75	4.923	7.616	2.693	54,70	4.274	7.816	3.542	82,86
costo delle attività indirette	15.223	16.590	1 367	8,98	4 695	4.679	-16	-0,34	4.236	4.178	-58	-1,37
risultato riassuntivo della gestione	1.733	-3.831	-5.564	-321,05	228	2.937	2.709	1.186,09	39	3 638	3.600	9.296,53
efficienza gestionale	102,78	93,73	-9,05	-8,81	101,22	116,34	15,12	14,94	100,20	119,06	18,86	18,82

	Ministero finanze			
	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %
Valore della Produzione totale	102.729	100.873	-1.856	-1,81
costo delle attività dirette	76.575	72.681	-3.894	-5,09
margine lordo	26.154	28.191	2.038	7,79
costo delle attività indirette	24.154	25.447	1.293	5,35
risultato riassuntivo della gestione	2.000	2.745	745	37,24
efficienza gestionale	102,55	103,64	1,09	1,07

Allegato 6

Ministero delle finanze: risultati della gestione - funzione obiettivo *Gestione dei tributi* (anno 1997)

(ore/persona in migliaia)

	Dipartimento delle Entrate				Dipartimento delle Dogane e Imposte indirette				Dipartimento del Territorio			
	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %
Valore della Produzione totale	25.322	23.570	-1.752	-6,92	9.830	10.448	618	6,28	10.100	11.540	1.440	14,26
meno costo delle attività dirette	18.674	17.937	-737	-3,95	7.348	7.030	-318	-4,33	7.886	7.783	-103	-1,31
uguale al margine lordo	6.648	5.633	-1.015	-15,27	2.482	3.418	936	37,70	2.214	3.758	1.544	69,71
efficienza operativa	135,60	131,40	-4,20	-3,10	133,78	148,62	14,84	11,09	128,08	148,28	20,20	15,77

	Ministero finanze			
	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %
Valore della Produzione totale	45 253	45.558	306	0,68
meno costo delle attività dirette	33.908	32.750	-1.158	-3,42
uguale al margine lordo	11.345	12.808	1.464	12,90
efficienza operativa	133,46	139,11	5,65	4,24

Allegato 7

Ministero delle finanze: risultati della gestione - funzione obiettivo *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari* (anno 1997)

(ore/persona in migliaia)

	Dipartimento delle Entrate				Dipartimento delle Dogane e Imposte indirette				Dipartimento del Territorio			
	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %
Valore della Produzione totale	34.129	28.975	-5.153	-15,10	8.286	9.586	1.300	15,69	447	410	-36	-8,10
meno costo delle attività dirette	25.042	22.693	-2.349	-9,38	6.048	5.612	-436	-7,20	341	274	-67	-19,68
uguale al margine lordo	9.087	6.283	-2.804	-30,86	2.238	3.973	1.735	77,55	105	136	31	29,42
efficienza operativa	136,29	127,69	-8,60	-6,31	137,00	170,79	33,79	24,66	130,87	149,74	18,87	14,42

	Ministero delle finanze			
	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %
Valore della Produzione totale	42.861	38.971	-3.890	-9,08
meno costo delle attività dirette	31.431	28.579	-2.852	-9,07
uguale al margine lordo	11.430	10.392	-1.038	-9,08
efficienza operativa	136,36	136,36	0,00	0,00

Allegato 8

CONTROLLI II.DD. NELL'ANNO 1997 - TOTALE NAZIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA

(importi in migliaia)

MODELLO	FONTE D'INNESCO	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI			GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%	% POS.		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
	VERBALI	59.145	9,60	15.079	3,54	85,6	3,922	965.171.294	64.008	0,25	16 318,81
	LISTE	72.043	11,70	13.601	3,19	79,5	5,297	174.768.326	12.850	0,19	2 425,90
MOD. 740	ACC. PARZ.	85.052	13,81	281.736	66,15	90,0	0,302	204.483.400	726	3,31	2 404,21
	INIZIATIVA	399.593	64,89	115.479	27,11	88,2	3,460	2.928.936.155	25.363	0,29	7.329,81
	TOTALE	**615.832**	**100,00**	**425.895**	**100,00**	**89,0**	**1,446**	**4.273.430.430**	**10.034**	**0,69**	**6.939,28**
	VERBALI	23.228	18,50	4.220	16,22	80,6	5,504	128.071.271	30.349	0,18	5.513,68
	LISTE	22.871	18,22	3.014	11,59	79,3	7,588	24.248.763	8 045	0,13	1.060,26
MOD. 750	ACC. PARZ.	2.711	2,16	8.162	31,38	96,4	0,332	12.477.148	1.529	3,01	4 603,09
	INIZIATIVA	76.716	61,12	10.616	40,81	76,0	7,226	99.226.627	9.347	0,14	1.293,43
	TOTALE	**125.525**	**100,00**	**26.012**	**100,00**	**83,5**	**4,826**	**264.021.800**	**10.150**	**0,21**	**2.103,34**
	VERBALI	50.735	26,14	5.813	29,56	84,8	8,728	2.911.900.592	500.929	0,11	57.394,54
MOD. 760	LISTE	35.218	18,15	2.992	15,21	76,4	11,771	657.972.634	219.911	0,08	18 682,64
	INIZIATIVA	108.136	55,71	10.863	55,23	81,6	9,955	7.279.710.156	670.138	0,10	67.319,83
	TOTALE	**194.089**	**100,00**	**19.668**	**100,00**	**81,7**	**9,868**	**10.849.576.848**	**551.636**	**0,10**	**55.899,89**
MOD. 770	**TOTALE**	**7.884**		**9.076**		**86,9**	**0,869**	**276.364.200**	**30.450**	**1,15**	**35.053,81**
	VERBALI	134.982	14,31	27.186	5,66	85,0	4,965	4.564.175.982	167.887	0,20	33.813,12
	LISTE	130.186	13,80	19.801	4,12	78,5	6,575	965.278.949	48.749	0,15	7.414,64
TOTALE	ACC. PARZ.	87.763	9,30	234.862	48,86	90,2	0,374	223.118.900	950	2,68	2.542,29
	INIZIATIVA	590.400	62,59	198.802	41,36	86,8	2,970	10.982.816.490	55.245	0,34	18.602,34
	TOTALE	**943.331**		**480.651**	**100,00**	**88,4**	**1,963**	**15.662.974.137**	**32.587**	**0,51**	**16.603,91**

(1) I totali della M.I.A. sono calcolati moltiplicando la somma delle medie (compresi mod. 750) per i controlli eseguiti

Allegato 9

CONTROLLI II.DD. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA

(importi in migliaia)

REGIONI	FONTE D'INNESCO	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI			GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%	% POS.		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
	VERBALI	375,40	12,08	96	7,21	78,10	3,91	20.031.552	208.662,00	0,26	53.360,55
	LISTE	791,60	25,48	133	9,98	72,20	5,95	1.066.394	8.018,00	0,17	1.347,14
VALLE	ACC. PARZ.	205,30	6,61	516	38,71	81,40	0,40	225.492	437,00	2,51	1.098,35
D'AOSTA	INIZIATIVA	1 714,10	55,82	587	44,07	87,90	2,95	8 169 279	13 917,00	0,34	4.710,96
	TOTALE	**3.106,40**	**100,00**	**1 332**	**100,00**	**83,10**	**2,33**	**25.474.500**	**19.125,00**	**0,43**	**8.200,65**
	VERBALI	11 792,80	12,63	1 840	1,98	84,10	6,41	207 942.080	113.012,00	0,16	17.632,97
	LISTE	14 102,80	15,10	1 638	1,54	79,70	8,61	33.913.152	20.704,00	0,12	2.404,71
PIEMONTE	ACC. PARZ	9.950,30	10,65	25 578	55,32	92,10	0,39	18.620.784	728,00	2,57	1.871,38
	INIZIATIVA	57.561,00	61,62	17 182	37,16	84,00	3,35	275.788.282	16.051,00	0,30	4.791,24
	TOTALE	**93.406,90**	**100,00**	**46.238**	**100,00**	**88,30**	**2,02**	**491.371.226**	**10.627,00**	**0,50**	**5.260,55**
	VERBALI	9.528,40	19,66	1.649	7,60	82,50	5,78	74.213.245	45.005,00	0,17	7.788,64
	LISTE	6.668,50	13,76	804	3,70	76,40	8,29	46.655.316	58.029,00	0,12	6.996,37
LIGURIA	ACC. PARZ.	4.435,60	9,15	11.920	54,92	88,90	0,37	8.367.840	702,00	2,69	1 886,52
	INIZIATIVA	27.832,00	57,43	7.330	33,77	85,10	3,80	108.058.860	14.742,00	0,26	3.882,54
	TOTALE	**48.464,50**	**100,00**	**21.703**	**100,00**	**86,70**	**2,23**	**215.988.256**	**9.952,00**	**0,45**	**4.456,63**
	VERBALI	17.013,00	13,05	3.756	4,70	84,60	4,53	1.421.413.128	378.438,00	0,22	83.548,65
	LISTE	12.421,00	9,53	2.081	2,60	76,90	5,97	326 402.769	156.849,00	0,17	26.278,30
LOMBARDIA	ACC. PARZ	15.579,00	11,95	43.191	54,05	91,20	0,36	14.893.524	344,83	2,77	956,00
	INIZIATIVA	85.317,10	65,46	30.885	38,65	86,90	2,76	6.662.882.820	215.732,00	0,36	78.095,51
	TOTALE	**130.330,10**	**100,00**	**79.913**	**100,00**	**88,80**	**1,63**	**7.948.146.980**	**99.460,00**	**0,61**	**60.984,74**
	VERBALI	1.827,20	44,15	348	12,42	70,40	5,25	14.668.200	42.150,00	0,19	8.027,69
	LISTE	54,00	1,30	9	0,32	44,40	6,00	6.300	700,00	0,17	116,67
ALTO	ACC. PARZ.	366,40	8,85	1.023	36,52	94,70	0,36	2.209.680	2.160,00	2,79	6.030,79
ADIGE	INIZIATIVA	1.890,60	45,69	1.421	50,73	90,90	1,33	23.366.924	16.444,00	0,75	12.359,53
	TOTALE	**4.138,20**	**100,00**	**2.801**	**100,00**	**89,60**	**1,48**	**37.774.286**	**13.486,00**	**0,68**	**9.128,19**

(1) I totali della M.I.A sono calcolati moltiplicando la somma delle medie (compresi mod. 750) per i controlli eseguiti.

Allegato 9

CONTROLLI II.DD. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA

(importi in migliaia)

REGIONI	FONTE D'INNESCO	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI			GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%	% POS.		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
TRENTINO	VERBALI	690,30	9,74	164	5,29	93,90	4,21	13.437.176	81.934,00	0,24	19.465,70
	LISTE	905,00	12,77	133	4,29	79,70	6,80	2.209.928	16.616,00	0,15	2.441,91
	ACC. PARZ	458,70	6,47	972	31,34	95,00	0,47	1.029.348	1.059,00	2,12	2.244,05
	INIZIATIVA	5.034,00	71,02	1.832	59,08	74,70	2,75	16.471.512	8.991,00	0,36	3.272,05
	TOTALE	**7.088,00**	**100,00**	**3.101**	**100,00**	**82,30**	**2,29**	**29.561.833**	**9.533,00**	**0,44**	**4.170,69**
FRIULI VENEZIA GIULIA	VERBALI	4.792,50	22,47	1.019	8,90	87,20	4,70	107.766.383	105.757,00	0,21	22.486,46
	LISTE	1.342,90	6,30	175	1,53	81,10	7,67	4.978.050	28.446,00	0,13	3.706,94
	ACC. PARZ.	1.784,90	8,37	5.229	45,66	92,00	0,34	5.338.809	1.021,00	2,93	2.991,10
	INIZIATIVA	13.405,60	62,86	5.029	43,91	92,20	2,67	91.195.886	18.134,00	0,38	6.802,82
	TOTALE	**21.325,90**	**100,00**	**11.452**	**100,00**	**91,50**	**1,86**	**192.863.132**	**16.841,00**	**0,54**	**9.043,61**
VENETO	VERBALI	10.692,90	13,31	2.335	4,85	84,10	4,58	333.433.330	142.798,00	0,22	31.182,68
	LISTE	8.057,40	10,03	1.190	2,47	76,80	6,77	53.970.070	45.353,00	0,15	6.698,20
	ACC. PARZ.	7.640,50	9,51	21.283	44,20	86,90	0,36	20.538.095	965,00	2,79	2.688,06
	INIZIATIVA	53.945,10	67,15	23.343	48,48	83,40	2,31	441.439.473	18.911,00	0,43	8.183,12
	TOTALE	**80.335,90**	**100,00**	**48.151**	**100,00**	**84,80**	**1,67**	**787.654.058**	**16.358,00**	**0,60**	**9.804,51**
TOSCANA	VERBALI	7.881,20	12,24	1.621	5,08	85,60	4,86	105.882.099	65.319,00	0,21	13.434,77
	LISTE	9.076,00	14,09	1.409	4,41	78,40	6,44	27.437.457	19.473,00	0,16	3.023,08
	ACC. PARZ.	6.208,30	9,64	15.375	48,17	91,60	0,40	10.593.375	689,00	2,48	1.706,32
	INIZIATIVA	41.246,40	64,04	13.511	42,33	87,50	3,05	252.939.431	18.721,00	0,33	6.132,40
	TOTALE	**64.411,90**	**100,00**	**31.916**	**100,00**	**89,00**	**2,02**	**368.917.044**	**11.559,00**	**0,50**	**5.727,47**
EMILIA ROMAGNA	VERBALI	7.451,00	11,97	1 650	4,29	81,20	4,52	209.251.350	126.819,00	0,22	28 083,66
	LISTE	7.446,50	11,96	1.179	3,06	65,90	6,32	47.577.366	40.354,00	0,16	6.389,23
	ACC. PARZ.	8.055,60	12,94	20.190	52,44	90,60	0,40	17.747.010	879,00	2,51	2.203,06
	INIZIATIVA	39.286,00	63,12	15.481	40,21	83,50	2,54	387.737.126	25.046,00	0,39	9.869,60
	TOTALE	**62.239,10**	**100,00**	**38.500**	**100,00**	**86,60**	**1,62**	**609.917.000**	**15.842,00**	**0,62**	**9.799,58**

(1) I totali della M.I.A sono calcolati moltiplicando la somma delle medie (compresi mod. 750) per i controlli eseguiti.

Allegato 9

CONTROLLI II.DD. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA

(importi in migliaia)

REGIONI	FONTE D'INNESCO	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI			GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%	% POS.		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
	VERBALI	3.847,90	14,05	789	6,03	87,20	4,88	64.283.775	81.475,00	0,21	16 706,20
	LISTE	3.937,80	14,38	682	5,21	72,90	5,77	8.061.922	11.821,00	0,17	2.047,32
MARCHE	ACC. PARZ.	1.967,60	7,19	5.748	43,92	83,90	0,34	4.098.324	713,00	2,92	2 082,91
	INIZIATIVA	17.629,80	64,38	5.867	44,83	84,10	3,00	94.083.212	16.036,00	0,33	5.336,60
	TOTALE	**27.383,10**	**100,00**	**13.086**	**100,00**	**83,60**	**2,09**	**154.611.090**	**11.815,00**	**0,48**	**5.646,22**
	VERBALI	1.396,70	12,76	415	6,24	87,20	3,37	14.263.965	34.371,00	0,30	10.212,62
	LISTE	1.829,80	16,72	367	5,51	72,80	4,99	3.339.700	9.100,00	0,20	1.825,17
UMBRIA	ACC. PARZ.	1.216,00	11,11	3.287	49,39	89,60	0,37	4.069.306	1 238,00	2,70	3.346,47
	INIZIATIVA	6.500,20	59,40	2.586	38,86	77,00	2,51	40.685.538	15.733,00	0,40	6.259,12
	TOTALE	**10.942,70**	**100,00**	**6.655**	**100,00**	**83,60**	**1,64**	**57.945.085**	**8.707,00**	**0,61**	**5.295,32**
	VERBALI	19.041,20	21,76	2.295	7,82	86,80	8,30	689.730.120	300.536,00	0,12	36.223,04
	LISTE	18.335,60	20,95	2.189	7,46	85,60	8,38	141.234.280	64.520,00	0,12	7.702,74
LAZIO	ACC. PARZ	5.419,80	6,19	15.439	52,61	91,20	0,35	26.431.568	1.712,00	2,85	4.876,85
	INIZIATIVA	44.722,00	51,10	9.423	32,11	87,40	4,75	977.419.521	103.727,00	0,21	21.855,45
	TOTALE	**87.518,60**	**100,00**	**29.346**	**100,00**	**89,20**	**2,98**	**1.728.156.594**	**58.889,00**	**0,34**	**19.746,16**
	VERBALI	3.057,70	9,91	758	5,39	79,90	4,03	84.202.430	111.085,00	0,25	27.537,83
	LISTE	3 872,20	12,55	795	5,65	73,20	4,87	15.350.655	19.309,00	0,21	3.964,32
ABRUZZO	ACC. PARZ	1.745,50	5,66	5.100	36,26	90,20	0,34	4.013.700	787,00	2,92	2.299,46
	INIZIATIVA	22.170,50	71,88	7.411	52,69	82,10	2,99	84.581.743	11.413,00	0,33	3.815,06
	TOTALE	**30.845,90**	**100,00**	**14.064**	**100,00**	**84,40**	**2,19**	**172.691.856**	**12.279,00**	**0,46**	**5.598,54**
	VERBALI	910,60	9,06	192	5,62	84,90	4,74	5.607.936	29.208,00	0,21	6.158,51
	LISTE	3.124,20	31,09	430	12,58	85,30	7,27	9.736.490	22.643,00	0,14	3.116,47
MOLISE	ACC. PARZ.	556,10	5,53	1.357	39,69	88,40	0,41	967.541	713,00	2,44	1.739,87
	INIZIATIVA	5.456,90	54,31	1.440	42,12	92,80	3,79	38.141.280	26.487,00	0,26	6.989,55
	TOTALE	**10.047,80**	**100,00**	**3.419**	**100,00**	**89,70**	**2,94**	**51.459.369**	**15.051,00**	**0,34**	**5.121,46**

(1) I totali della M.I.A. sono calcolati moltiplicando la somma delle medie (compresi mod. 750) per i controlli eseguiti.

Allegato 9

CONTROLLI II.DD. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA

(importi in migliaia)

REGIONI	FONTE D'INNESCO	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI			GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%	% POS.		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
CAMPANIA	VERBALI	8.949,70	13,66	2.459	6,59	88,30	3,64	427.846.328	173.992,00	0,27	47.805,66
	LISTE	11.777,80	17,98	2.151	5,77	84,20	5,48	114.514.938	53.238,00	0,18	9 722,93
	ACC. PARZ	6.973,50	10,65	18.628	49,95	94,80	0,37	17.659.344	948,00	2,67	2.532,35
	INIZIATIVA	37.806,40	57,71	14.052	37,68	88,20	2,69	365.394.156	26.003,00	0,37	9.664,88
	TOTALE	**65.507,40**	**100,00**	**37.290**	**100,00**	**91,30**	**1,76**	**848.906.850**	**22.765,00**	**0,57**	**12.958,95**
PUGLIA	VERBALI	6 739,70	9,84	1.378	4,73	85,20	4,89	259.298.260	188.170,00	0,20	38.473,26
	LISTE	6.783,70	9,91	926	3,18	78,30	7,33	59.892.754	64 679,00	0,14	8 828,92
	ACC PARZ	4.791,50	7,00	11 797	40,48	93,60	0,41	8.682.592	736,00	2,46	1.812,08
	INIZIATIVA	50.149,20	73,25	15.045	51,62	88,30	3,33	741.853.905	49.309,00	0,30	14.792,94
	TOTALE	**68.464,10**	**100,00**	**29.146**	**100,00**	**90,00**	**2,35**	**1.019.293.912**	**34.972,00**	**0,43**	**14.888,01**
BASILICATA	VERBALI	483,40	4,49	150	3,54	86,70	3,22	3 846.150	25.641,00	0,31	7.956,45
	LISTE	1.230,20	11,42	181	4,27	90,60	6,80	1.886.563	10.423,00	0,15	1.533,54
	ACC. PARZ.	818,20	7,60	1.864	43,99	95,80	0,44	2.016.848	1.082,00	2,28	2.464,98
	INIZIATIVA	8.239,90	76,50	2.042	48,19	95,20	4,04	23.948.576	11.728,00	0,25	2.906,42
	TOTALE	**10.771,70**	**100,00**	**4.237**	**100,00**	**95,00**	**2,54**	**30.692.828**	**7.244,00**	**0,39**	**2.849,39**
CALABRIA	VERBALI	3.673,50	10,94	974	7,19	81,30	3,77	107.869.526	110.749,00	0,27	29.364,24
	LISTE	5.365,60	15,97	954	7,04	69,40	5,62	12.825.576	13.444,00	0,18	2.390,33
	ACC. PARZ.	1.993,10	5,93	4.749	35,07	96,20	0,42	3.718.467	783,00	2,38	1.865,67
	INIZIATIVA	22.556,10	67,15	6.865	50,69	81,20	3,29	66.370.820	9.668,00	0,30	2.942,48
	TOTALE	**33.588,30**	**100,00**	**13.542**	**100,00**	**85,60**	**2,48**	**179.092.950**	**13.225,00**	**0,40**	**5.332,00**
SICILIA	VERBALI	12 785,10	17,53	2.826	7,32	87,30	4,52	367.430.868	130.018,00	0,22	28.738,99
	LISTE	11.851,30	16,25	2.182	5,65	81,40	5,43	49.603.406	22.733,00	0,18	4.185,48
	ACC. PARZ	6.431,40	8,82	18.463	47,82	97,70	0,35	21 915.581	1.187,00	2,87	3.407,59
	INIZIATIVA	41.857,20	57,40	15.137	39,21	88,70	2,77	228.250.823	15.079,00	0,36	5.453,08
	TOTALE	**72.925,00**	**100,00**	**38.608**	**100,00**	**92,50**	**1,89**	**621.318.544**	**16.093,00**	**0,53**	**8.519,97**

(1) I totali della M I A sono calcolati moltiplicando la somma delle medie (compresi mod. 750) per i controlli eseguiti.

Allegato 9

CONTROLLI II.DD. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA

(importi in migliaia)

REGIONI	FONTE D'INNESCO	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI			GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%	% POS.		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
SARDEGNA	VERBALI	2.052,20	19,57	472	7,67	90,70	4,35	32.423.568	68.694,00	0,23	15.799,42
	LISTE	1.211,60	11,55	193	3,14	81,30	6,28	2.860.453	14.821,00	0,16	2.360,89
	ACC. PARZ	1.165,60	11,11	3.153	51,26	99,10	0,37	3.679.551	1.167,00	2,71	3.156,79
	INIZIATIVA	6.058,80	57,77	2.333	37,93	89,60	2,60	57.128.171	24.487,00	0,39	9.428,96
	TOTALE	**10.488,20**	**100,00**	**6.151**	**100,00**	**94,30**	**1,71**	**91.514.578**	**14.878,00**	**0,59**	**8.725,48**

(1) I totali della M I.A. sono calcolati moltiplicando la somma delle medie (compresi mod. 750) per i controlli eseguiti.

Allegato 10

DISTRIBUZIONE NAZIONALE DEI CONTROLLI NEL TRIENNIO 1995-1997

Settore Imposte Dirette

	1995		1996		1997		Media triennio	
	Numero	M.I.A.	Numero	M.I.A.	Numero	M.I.A.	Numero	M.I.A.
0 - 20	76.046	300.771.392	107.708	372.572.450	124.961	477.913.130	102.905	383.752.324
20 - 50	8.472	266.507.207	9.620	302.196.596	12.069	381.017.104	10.054	316.573.636
50 - 100	3.903	275.718.738	4.577	321.154.903	5.615	394.204.683	4 698	330.359.441
oltre 100	5.980	6.599.570.997	7.514	7.912.516.167	19.265	13.632.217.881	10.920	9.381.435.015
Totale	94.401	7.442.568.334	129.419	8.908.440.116	161.910	14.885.352.798	128.577	10.412.120.416

Allegato 11

Distribuzione degli accertamenti IRPEF - anno 1997 - per classi di maggiore imponibile accertato, per fonti di unesco e per tributo

	VERBALI				INIZIATIVA				LISTE				TOTALE			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
IRPEF																
0	2 507	16,6	0	0	45 573	26,7	0	0	2 961	21,8	0	0	51 041	25,6	0	0
0-5 milioni	2 080	13,8	5	0,3	37 818	22,2	78	1,3	1.971	14,5	5	1,2	41 869	21	88	1,1
5-10 milioni	1 637	10,9	12	0,7	16 729	9,8	123	2	1 707	12,6	13	3,1	20073	10,1	148	1,8
10-30 milioni	3 467	23	64	3,7	40 740	23,9	781	12,9	3.760	27,6	70	16,9	47967	24,1	915	11,1
30-50 milioni	1 551	10,3	61	3,5	16 180	9,5	609	10,1	1 443	10,6	57	13,8	19174	9,6	727	8,9
50-100 milioni	1 460	9,7	105	6	7 477	4,4	511	8,5	1.066	7,8	75	18,2	10003	5	691	8,4
100-500 milioni	1 811	12	389	22,3	4 720	2,7	959	15,9	634	4,7	120	29,1	7165	3,6	1 468	17,9
500-1000 milioni	296	2	207	11,8	638	0,4	439	7,3	39	0,3	27	6,5	973	0,5	673	8,2
1000-5000 milioni	227	1,5	450	25,7	520	0,3	1 009	16,6	19	0,1	37	9	766	0,4	1 496	18,2
oltre 5000 milioni	43	0,3	455	26	120	0,1	1 538	25,4	1	0	8	2,2	184	0,1	2 002	24,4
TOTALE	15 079	100	1 748	100	170 515	100	6 047	100	13 601	100	413	100	199 195	100	8 208	100
	7,6 (1)		21,3 (1)		85,6 (1)		73,7 (1)		6,8 (1)		5,0 (1)		84,2 (2)		26,4 (2)	
ILOR (MOD.760)																
0	1 830	43,4	0	0	4 691	44,2	0	0	1 256	41,7	0	0	7 777	43,6	0	0,0
0-5 milioni	214	5,1	1	0,1	1 133	10,7	3	0,5	290	9,6	1	0,7	1 637	9,2	5	0,3
5-10 milioni	175	4,1	1	0,1	801	7,5	6	1	227	7,5	2	1,3	1 203	6,7	9	0,6
10-30 milioni	479	11,4	9	1,1	1 677	15,8	30	4,9	479	15,9	9	6	2 635	14,7	48	3,1
30-50 milioni	265	6,2	11	1,4	734	6,9	29	4,7	243	8,1	10	6,6	1 242	7	50	3,2
50-100 milioni	320	7,6	24	3	717	6,8	50	8,2	254	8,4	18	11,9	1 291	7,2	92	5,9
100-500 milioni	639	15,1	149	18,8	703	6,6	148	24,1	225	7,5	44	29,1	1 567	8,8	341	21,9
500-1000 milioni	141	3,3	99	12,5	90	0,8	62	10,1	24	0,8	17	11,3	255	1,4	178	11,4
1000-5000 milioni	138	3,3	280	35,4	59	0,6	117	19,1	13	0,4	20	13,2	210	1,2	417	26,8
oltre 5000 milioni	19	0,5	219	27,6	11	0,1	168	27,4	3	0,1	30	19,9	33	0,2	417	26,8
TOTALE	4 220	100	793	100,01665	10 616	100	613	100	3 014	100	151	100	17850	100	1 557	100
	23,6 (1)		50,9 (1)		59,5 (1)		39,4 (1)		16,9		9,7 (1)		7,5 (2)		5 (2)	
IRPEG																
0	1.176	20,2	0	0	2 974	27,6	0	0	884	29,5	0	0	5 034	23,6	0	0
0-5 milioni	282	4,8	1	0	726	6,6	2	0	199	6,7	0	0	1 207	6,1	3	0
5-10 milioni	197	3,4	1	0	566	5,2	4	0	190	6,4	1	0,1	955	4,9	6	0
10-30 milioni	550	9,5	11	0,2	1 518	14	29	0,2	426	14,2	8	0,5	2 494	12,7	48	0,7
30-50 milioni	399	6,8	16	0,3	780	7,2	31	0,2	230	7,7	9	0,6	1 409	7,2	56	0,8
50-100 milioni	549	9,4	40	0,7	1 082	10	78	0,6	291	9,7	21	1,4	1 922	9,8	139	0,7
100-500 milioni	1 285	22,1	322	5,5	1 942	17,9	447	3,2	493	16,5	110	7,4	3 720	18,9	879	4,1
500-1000 milioni	501	8,6	359	6,2	475	4,4	340	2,5	119	4	84	5,7	1 095	5,5	783	3,7
1000-5000 milioni	665	11,4	1 461	25	570	5,2	1 237	8,8	123	4,1	268	18,1	1 358	6,9	2 966	13,9
oltre 5000 milioni	209	3,8	3 622	62,1	228	2,1	11 823	84,5	37	1,2	983	66,2	474	2,4	16 428	77,1
TOTALE	5 813	100	5 833	100,0	10 861	100	13 991	100	2 992	100	1 484	100	19 668	100	21 308	100
	29,6 (1)		27,4 (1)		55,2 (1)		65,7 (1)		15,2 (1)		7 (1)		8,3 (2)		88,6 (2)	
TOTALE COMPLESSIVO	25 112		8 374		191 992		20 651		19 607		2 048		236 713		31 073	
	10,6 (1)		26,9 (1)		81,1 (1)		66,5 (1)		8,3 (1)		6,6 (1)		100		100	

A - Numero accertamenti
B % sul totale tributo
C Maggiore imponibile (in miliardi)
D % su totale maggiore imponibile

(1) % della categoria sui totali generali (ultime due colonne sul rigo)
(2) % sul totale complessivo

Allegato 12

CONTROLLI I.V.A. NELL'ANNO 1997 - TOTALE NAZIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA

(importi in migliaia)

ISTRUTTORIA	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI		GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
	numero	%	numero	%		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
VERIFICA GENERALE	71.036,00	46,53	26.723	35,16	2,66	1.944.089.345	72.749,67	0,38	27.367,66
VERIFICA PARZIALE	31.132,60	20,39	15.634	20,57	1,99	1.543.883.123	98 751,64	0,50	49.590,56
PV GIACENTI O III REPARTO	828,50	0,54	1.657	2,18	0,50	20 023.653	12.084,28	2,00	24.168,56
RISCONTRO	12.240,90	8,02	17.487	23,01	0,70	384.573 902	21.991,99	1,43	31.417,13
QUESTIONARIO	5.200,80	3,41	2.364	3,11	2,20	30.706.189	12.989,08	0,45	5.904,13
CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	25.690,60	16,83	9.881	13,00	2,60	123.687.662	12.517,73	0,38	4 814,51
DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	6.513,40	4,27	2.246	2,96	2,90	50.560.772	22 511,47	0,34	7.762,58
INDAGINE BANCARIA	11,90	0,01	4	0,01	2,98	147.464	36.866,00	0,34	12 391,93
TOTALE	**152.654,70**	**100,00**	**75.996**	**100,00**	**2,01**	**4.097.672.110**	**53.919,58**	**0,50**	**26.842,75**

Allegato 13

CONTROLLI I V A NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA

(importi in migliaia)

REGIONE	ISTRUTTORIA	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI		GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
PIEMONTE	VERIFICA GENERALE	4 136,80	43,31	1 557	34,30	2,66	114.867.431	73 774,84	0,38	27.767,22
	VERIFICA PARZIALE	2 188,60	22,91	1.093	24,08	2,00	33 047 895	30.235,95	0,50	15 100,02
	PV GIACENTI O III REPARTO	20,00	0,21	40	0,88	0,50	227.645	5.691,13	2,00	11 382,25
	RISCONTRO	566,30	5,93	809	17,82	0,70	16.506 614	20.403,73	1,43	29.148,18
	QUESTIONARIO	574,20	6,01	261	5,75	2,20	1.733.086	6.640,18	0,45	3.018,26
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	1 674,40	17,53	644	14,19	2,60	8 777.825	13 630,16	0,38	5 242,37
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	388,60	4,07	134	2,95	2,90	2.325.778	17.356,55	0,34	5.985,02
	INDAGINE BANCARIA	3,20	0,03	1	0,02	3,20	137.204	137.204,00	0,31	42.876,25
TOTALE		**9.552,10**	**100,00**	**4.539**	**100,00**	**2,10**	**177.623.478**	**39.132,73**	**0,48**	**18.595,23**
VALLE D'AOSTA	VERIFICA GENERALE	277,70	42,55	104	34,78	2,67	3.356.411	32.273,18	0,37	12 086,46
	VERIFICA PARZIALE	58,90	9,03	32	10,70	1,84	1.128.983	35.280,72	0,54	19.167,79
	PV GIACENTI O III REPARTO	1,50	0,23	3	1,00	0,50	5 887	1.962,33	2,00	3.924,67
	RISCONTRO	29,40	4,51	42	14,05	0,70	307.200	7.314,29	1,43	10.448,98
	QUESTIONARIO	173,80	26,63	79	26,42	2,20	1.947.732	24.654,84	0,45	11.206,74
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	15,60	2,39	6	2,01	2,60	20.715	3 452,50	0,38	1.327,88
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	95,70	14,66	33	11,04	2,90	81.905	2.481,97	0,34	855,85
TOTALE		**652,60**	**100,00**	**299**	**100,00**	**2,18**	**6.848.833**	**22.905,80**	**0,46**	**10.494,69**

Allegato 13

CONTROLLI I.V.A. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA

(importi in migliaia)

REGIONE	ISTRUTTORIA	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI		GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
LIGURIA	VERIFICA GENERALE	4 309,40	61,71	1 593	51,60	2,71	46.826 572	29 395,21	0,37	10 866,15
	VERIFICA PARZIALE	957,80	13,72	498	16,13	1,92	10 622.565	21 330,45	0,52	11.090,59
	PV GIACENTI O III REPARTO	58,00	0,83	116	3,76	0,50	559 726	4.825,22	2,00	9.650,45
	RISCONTRO	228,20	3,27	326	10,56	0,70	4.325.108	13.267,20	1,43	18.953,15
	QUESTIONARIO	94,60	1,35	43	1,39	2,20	581.532	13.524,00	0,45	6 147,27
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	1.274,00	18,24	490	15,87	2,60	1.285.394	2.623,25	0,38	1.008,94
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	60,90	0,87	21	0,68	2,90	487 765	23.226,90	0,34	8.009,28
TOTALE		**6.982,90**	**100,00**	**3.087**	**100,00**	**2,26**	**64.688.662**	**20.955,19**	**0,44**	**9.263,87**
LOMBARDIA	VERIFICA GENERALE	8.031,70	45,53	2.994	34,21	2,68	366.810.800	122.515,30	0,37	45.670,38
	VERIFICA PARZIALE	3.736,10	21,18	1.966	22,47	1,90	792 496.540	403 100,99	0,53	212.118,66
	PV GIACENTI O III REPARTO	26,00	0,15	52	0,59	0,50	296.959	5.710,75	2,00	11 421,50
	RISCONTRO	1.418,20	8,04	2.026	23,15	0,70	37.934.225	18.723,70	1,43	26 748,15
	QUESTIONARIO	244,20	1,38	111	1,27	2,20	5.275.981	47 531,36	0,45	21 605,16
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	4.006,60	22,71	1.541	17,61	2,60	31.107.089	20 186,30	0,38	7.763,96
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	176,90	1,00	61	0,70	2,90	2.535.548	41.566,36	0,34	14.333,23
TOTALE		**17.639,70**	**100,00**	**8.751**	**100,00**	**2,02**	**1.236.457.142**	**141.293,24**	**0,50**	**70.095,13**

Allegato 13

CONTROLLI I V.A. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA

(importi in migliaia)

REGIONE	ISTRUTTORIA	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI		GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
ALTO ADIGE	VERIFICA GENERALE	608,90	48,00	229	37,30	2,66	4.370.738	19.086,19	0,38	7 178,09
	VERIFICA PARZIALE	245,40	19,35	137	22,31	1,79	9.946.736	72.603,91	0,56	40.532,75
	PV GIACENTI O III REPARTO	2,00	0,16	4	0,65	0,50	28.333	7 083,25	2,00	14.166,50
	RISCONTRO	86,10	6,79	123	20,03	0,70	152.769	1.242,02	1,43	1.774,32
	QUESTIONARIO	24,20	1,91	11	1,79	2,20	9.103	827,55	0,45	376,16
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	148,20	11,68	57	9,28	2,60	493.501	8.657,91	0,38	3.329,97
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	153,70	12,12	53	8,63	2,90	431.574	8.142,91	0,34	2.807,90
TOTALE		**1.268,50**	**100,00**	**614**	**100,00**	**2,07**	**15.432.754**	**25.134,78**	**0,48**	**12.166,14**
TRENTINO	VERIFICA GENERALE	489,70	42,85	190	35,38	2,58	6.133.175	32.279,87	0,39	12.524,35
	VERIFICA PARZIALE	256,10	22,41	138	25,70	1,86	4.295.215	31.124,75	0,54	16.771,63
	PV GIACENTI O III REPARTO	2,50	0,22	5	0,93	0,50	189.955	37.991,00	2,00	75.982,00
	RISCONTRO	50,40	4,41	72	13,41	0,70	496.390	6.894,31	1,43	9.849,01
	QUESTIONARIO	52,80	4,62	24	4,47	2,20	34.378	1.432,42	0,45	651,10
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	189,80	16,61	73	13,59	2,60	1.181.458	16.184,36	0,38	6.224,75
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	101,50	8,88	35	6,52	2,90	568.585	16.245,29	0,34	5.601,82
TOTALE		**1.142,80**	**100,00**	**537**	**100,00**	**2,13**	**12.899.156**	**24.020,77**	**0,47**	**11.287,33**

Allegato 13

CONTROLLI I.V.A. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA

(importi in migliaia)

REGIONE	ISTRUTTORIA	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI		GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
VENETO	VERIFICA GENERALE	4.596,90	47,51	1.694	37,19	2,71	160.826.737	94.939,04	0,37	34.985,91
	VERIFICA PARZIALE	2.739,50	28,31	1.394	30,60	1,97	49.265.859	35.341,36	0,51	17.983,52
	PV GIACENTI O III REPARTO	37,50	0,39	75	1,65	0,50	594.436	7.925,81	2,00	15.851,63
	RISCONTRO	456,40	4,72	652	14,31	0,70	16.203.068	24.851,33	1,43	35.501,90
	QUESTIONARIO	756,80	7,82	344	7,55	2,20	4.123.149	11.985,90	0,45	5.448,14
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	522,60	5,40	201	4,41	2,60	5.266.833	26.203,15	0,38	10.078,13
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	565,50	5,84	195	4,28	2,90	3 265 856	16.747,98	0,34	5.775,17
TOTALE		**9.675,20**	**100,00**	**4.555**	**100,00**	**2,12**	**239.545.938**	**52.589,67**	**0,47**	**24.758,76**
FRIULI VENEZIA GIULIA	VERIFICA GENERALE	2.575,00	72,56	946	49,84	2,72	43.036.693	45.493,33	0,37	16.713,28
	VERIFICA PARZIALE	559,30	15,76	299	15,75	1,87	6.071.104	20.304,70	0,53	10.854,83
	PV GIACENTI O III REPARTO	116,00	3,27	232	12,22	0,50	1.399.241	6.031,21	2,00	12.062,42
	RISCONTRO	293,30	8,26	419	22,08	0,70	4.020.991	9.596,64	1,43	13.709,48
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	5,20	0,15	2	0,11	2,60	10.431	5.215,50	0,38	2.005,96
TOTALE		**3.548,80**	**100,00**	**1.898**	**100,00**	**1,87**	**54.538.460**	**28.734,70**	**0,53**	**15.368,14**

Allegato 13

CONTROLLI I.V.A. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA

(importi in migliaia)

REGIONE	ISTRUTTORIA	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI		GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
EMILIA ROMAGNA	VERIFICA GENERALE	5.230,40	51,49	1.939	34,87	2,70	144.702.314	74.627,29	0,37	27.665,63
	VERIFICA PARZIALE	1.806,50	17,78	927	16,67	1,95	23.783.985	25.656,94	0,51	13.165,78
	PV GIACENTI O III REPARTO	21,00	0,21	42	0,76	0,50	365.362	8.699,10	2,00	17.398,19
	RISCONTRO	1.410,50	13,88	2.015	36,24	0,70	77.469.617	38.446,46	1,43	54.923,51
	QUESTIONARIO	55,00	0,54	25	0,45	2,20	442.627	17.705,08	0,45	8.047,76
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	1.206,40	11,88	464	8,35	2,60	4.084.421	8.802,63	0,38	3.385,63
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	429,20	4,22	148	2,66	2,90	1.298.437	8.773,22	0,34	3.025,25
TOTALE		**10.159,00**	**100,00**	**5.560**	**100,00**	**1,83**	**252.146.763**	**45.350,14**	**0,55**	**24.820,04**
MARCHE	VERIFICA GENERALE	1.989,50	53,84	758	36,44	2,62	44.784.993	59.083,10	0,38	22.510,68
	VERIFICA PARZIALE	693,50	18,77	381	18,32	1,82	9.224.253	24.210,64	0,55	13.301,01
	PV GIACENTI O III REPARTO	10,50	0,28	21	1,01	0,50	56.310	2.681,43	2,00	5.362,86
	RISCONTRO	512,40	13,87	732	35,19	0,70	5.287.075	7.222,78	1,43	10.318,26
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	486,20	13,16	187	8,99	2,60	1.898.882	10.154,45	0,38	3.905,56
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	2,90	0,08	1	0,05	2,90	0	0,00	0,34	0,00
TOTALE		**3.695,00**	**100,00**	**2.080**	**100,00**	**1,78**	**61.251.513**	**29.447,84**	**0,56**	**16.576,86**

Allegato 13

CONTROLLI I.V.A NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA

(importi in migliaia)

REGIONE	ISTRUTTORIA	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI		GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
TOSCANA	VERIFICA GENERALE	5.000,90	43,41	1.836	33,51	2,72	86 646.164	47.192,90	0,37	17.326,11
	VERIFICA PARZIALE	2.600,80	22,58	1.249	22,80	2,08	33.419.942	26 757,36	0,48	12.849,87
	PV GIACENTI O III REPARTO	124,00	1,08	248	4,53	0,50	1.661.396	6 699,18	2,00	13 398,35
	RISCONTRO	652,40	5,66	932	17,01	0,70	9.166.370	9.835,16	1,43	14.050,23
	QUESTIONARIO	321,20	2,79	146	2,66	2,20	1.346 215	9.220,65	0,45	4 191,20
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	2.392,00	20,76	920	16,79	2,60	8.035.358	8 734,08	0,38	3.359,26
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	429,20	3,73	148	2,70	2,90	3 054 301	20.637,17	0,34	7 116,27
TOTALE		**11.520,50**	**100,00**	**5.479**	**100,00**	**2,10**	**143.329.746**	**26.159,84**	**0,48**	**12.441,28**
UMBRIA	VERIFICA GENERALE	1.163,80	40,52	428	32,55	2,72	34.458.541	80.510,61	0,37	29.608,64
	VERIFICA PARZIALE	830,80	28,92	415	31,56	2,00	14 882.269	35.860,89	0,50	17.913,18
	PV GIACENTI O III REPARTO	40,50	1,41	81	6,16	0,50	4.647.282	57.373,85	2,00	114.747,70
	RISCONTRO	72,10	2,51	103	7,83	0,70	1.025.710	9.958,35	1,43	14.226,21
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	605,80	21,09	233	17,72	2,60	2 607 054	11 189,07	0,38	4.303,49
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	159,50	5,55	55	4,18	2,90	175 938	3.198,87	0,34	1 103,06
TOTALE		**2.872,50**	**100,00**	**1.315**	**100,00**	**2,18**	**57.796.794**	**43.951,93**	**0,46**	**20.120,73**

Allegato 13

CONTROLLI I.V.A. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA

(importi in migliaia)

REGIONE	ISTRUTTORIA	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI		GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
LAZIO	VERIFICA GENERALE	5.797,90	38,30	2.110	26,08	2,75	335.493.758	159.001,78	0,36	57.864,70
	VERIFICA PARZIALE	3.773,40	24,93	1.808	22,35	2,09	424.169.568	234.607,06	0,48	112.410,44
	PV GIACENTI O III REPARTO	130,00	0,86	260	3,21	0,50	5.937.016	22 834,68	2,00	45.669,35
	RISCONTRO	1.626,10	10,74	2.323	28,71	0,70	107.428 068	46 245,40	1,43	66.064,86
	QUESTIONARIO	1.793,00	11,85	815	10,07	2,20	6.574.665	8.067,07	0,45	3.666,85
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	1.978,60	13,07	761	9,41	2,60	5.125.337	6 735,00	0,38	2.590,39
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	37,70	0,25	13	0,16	2,90	933.397	71 799,77	0,34	24 758,54
TOTALE		**15.136,70**	**100,00**	**8.090**	**100,00**	**1,87**	**885.661.809**	**109.476,12**	**0,53**	**58.510,89**
CAMPANIA	VERIFICA GENERALE	6.329,90	44,28	2.292	34,14	2,76	220.880.799	96 370,33	0,36	34 894,83
	VERIFICA PARZIALE	2.769,60	19,37	1.317	19,62	2,10	70.435.120	53.481,49	0,48	25.431,51
	PV GIACENTI O III REPARTO	24,00	0,17	48	0,72	0,50	1.935 873	40.330,69	2,00	80.661,38
	RISCONTRO	1.028,30	7,19	1.469	21,88	0,70	53.576.535	36.471,43	1,43	52 102,05
	QUESTIONARIO	792,00	5,54	360	5,36	2,20	7.740.382	21.501,06	0,45	9 773,21
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	1.788,80	12,51	688	10,25	2,60	17.202.984	25 004,34	0,38	9 617,05
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	1.563,10	10,93	539	8,03	2,90	27.416.011	50 864,58	0,34	17 539,51
TOTALE		**14.295,70**	**100,00**	**6.713**	**100,00**	**2,13**	**399.187.704**	**59.464,87**	**0,47**	**27.923,62**

Allegato 13

CONTROLLI I.V.A. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA

(importi in migliaia)

REGIONE	ISTRUTTORIA	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI		GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
ABRUZZO	VERIFICA GENERALE	1.685,70	31,63	632	23,62	2,67	22.530.001	35.648,74	0,37	13 365,37
	VERIFICA PARZIALE	665,70	12,49	335	12,52	1,99	7.837.141	23 394,45	0,50	11.772,78
	PV GIACENTI O III REPARTO	0,50	0,01	1	0,04	0,50	16.640	16.640,00	2,00	33.280,00
	RISCONTRO	557,90	10,47	797	29,78	0,70	9 074.837	11.386,24	1,43	16.266,06
	QUESTIONARIO	83,60	1,57	38	1,42	2,20	222.141	5 845,82	0,45	2.657,19
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	1.692,60	31,76	651	24,33	2,60	5.177.492	7.953,14	0,38	3.058,90
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	635,10	11,92	219	8,18	2,90	3.040 939	13.885,57	0,34	4.788,13
	RICERCA BANCARIA	8,70	0,16	3	0,11	2,90	10.260	3.420,00	0,34	1.179,31
TOTALE		**5.329,80**	**100,00**	**2.676**	**100,00**	**1,99**	**47.909.451**	**17.903,38**	**0,50**	**8.988,98**
MOLISE	VERIFICA GENERALE	519,50	25,90	191	17,83	2,72	5.600.802	29.323,57	0,37	10 781,14
	VERIFICA PARZIALE	146,20	7,29	73	6,82	2,00	1 283.923	17.587,99	0,50	8 781,96
	PV GIACENTI O III REPARTO	19,00	0,95	38	3,55	0,50	610 878	16 075,74	2,00	32.151,47
	RISCONTRO	251,30	12,53	359	33,52	0,70	2.521.649	7.024,09	1,43	10.034,42
	QUESTIONARIO	59,40	2,96	27	2,52	2,20	73.018	2 704,37	0,45	1.229,26
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	871,00	43,43	335	31,28	2,60	869.225	2.594,70	0,38	997,96
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	139,20	6,94	48	4,48	2,90	229.420	4.779,58	0,34	1 648,13
TOTALE		**2.005,60**	**100,00**	**1.071**	**100,00**	**1,87**	**11.188.915**	**10.447,17**	**0,53**	**5.578,84**

Allegato 13

CONTROLLI I.V.A NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA

(importi in migliaia)

REGIONE	ISTRUTTORIA	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI		GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
PUGLIA	VERIFICA GENERALE	6.643,80	56,87	2.396	44,15	2,77	112.563.824	46.979,89	0,36	16 942,69
	VERIFICA PARZIALE	2 043,50	17,49	1.051	19,37	1,94	19.354 474	18.415,29	0,51	9 471,24
	PV GIACENTI O III REPARTO	93,50	0,80	187	3,45	0,50	615.218	3.289,94	2,00	6 579,87
	RISCONTRO	645,40	5,52	922	16,99	0,70	8 392.150	9.102,11	1,43	13 003,02
	QUESTIONARIO	55,00	0,47	25	0,46	2,20	153.112	6 124,48	0,45	2.783,85
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	2.181,40	18,67	839	15,46	2,60	5.010.609	5.972,12	0,38	2 296,97
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	20,30	0,17	7	0,13	2,90	1.366.426	195.203,71	0,34	67 311,63
TOTALE		**11.682,90**	**100,00**	**5.427**	**100,00**	**2,15**	**147.455.813**	**27.170,78**	**0,46**	**12.621,51**
BASILICATA	VERIFICA GENERALE	820,30	48,06	313	41,51	2,62	7 607.259	24 304,34	0,38	9 273,75
	VERIFICA PARZIALE	227,50	13,33	120	15,92	1,90	753.792	6.281,60	0,53	3 313,37
	PV GIACENTI O III REPARTO	6,50	0,38	13	1,72	0,50	134.706	10 362,00	2,00	20.724,00
	RISCONTRO	70,70	4,14	101	13,40	0,70	1.152.128	11.407,21	1,43	16 296,01
	QUESTIONARIO	4,40	0,26	2	0,27	2,20	38 595	19.297,50	0,45	8 771,59
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	148,20	8,68	57	7,56	2,60	432.901	7 594,75	0,38	2 921,06
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	429,20	25,15	148	19,63	2,90	896.542	6.057,72	0,34	2.088,87
TOTALE		**1.706,80**	**100,00**	**754**	**100,00**	**2,26**	**11.015.923**	**14.609,98**	**0,44**	**6.454,14**

Allegato 13

CONTROLLI I.V.A. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA

(importi in migliaia)

REGIONE	ISTRUTTORIA	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI		GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
CALABRIA	VERIFICA GENERALE	2.362,70	32,36	865	22,23	2,73	28.905.065	33 416,26	0,37	12 233,91
	VERIFICA PARZIALE	1.283,20	17,57	663	17,03	1,94	9.326.688	14 067,40	0,52	7.268,30
	PV GIACENTI O III REPARTO	28,00	0,38	56	1,44	0,50	244 701	4.369,66	2,00	8.739,32
	RISCONTRO	891,10	12,20	1 273	32,71	0,70	10.045.644	7.891,32	1,43	11.273,31
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	2 290,60	31,37	881	22,64	2,60	6.591.734	7 482,10	0,38	2.877,73
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	446,60	6,12	154	3,96	2,90	289.730	1.881,36	0,34	648,75
TOTALE		**7.302,20**	**100,00**	**3.892**	**100,00**	**1,88**	**55.403.562**	**14.235,24**	**0,53**	**7.587,24**
SICILIA	VERIFICA GENERALE	8.465,70	55,31	3 015	41,68	2,81	124.018.751	41.133,91	0,36	14.649,56
	VERIFICA PARZIALE	2.979,90	19,47	1 449	20,03	2,06	17.285 288	11 929,12	0,49	5.800,63
	PV GIACENTI O III REPARTO	26,50	0,17	53	0,73	0,50	205.741	3.881,91	2,00	7.763,81
	RISCONTRO	1 208,20	7,89	1.726	23,86	0,70	17.346 344	10.050,03	1,43	14.357,18
	QUESTIONARIO	88,00	0,57	40	0,55	2,20	298.485	7.462,13	0,45	3.391,88
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	1 905,80	12,45	733	10,13	2,60	17 113.789	23.347,60	0,38	8.979,85
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	632,20	4,13	218	3,01	2,90	2.011.672	9 227,85	0,34	3.182,02
TOTALE		**15.306,30**	**100,00**	**7.234**	**100,00**	**2,12**	**178.280.070**	**24.644,74**	**0,47**	**11.647,50**

Allegato 13

CONTROLLI I.V.A. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE: RENDIMENTO DELLA CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA

(importi in migliaia)

REGIONE	ISTRUTTORIA	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI		GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (M.I.A.) (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
		numero	%	numero	%		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. PER GIORNO UOMO
SARDEGNA	VERIFICA GENERALE	1 736,90	66,56	641	45,08	2,71	29.668.517	46.284,74	0,37	17 081,30
	VERIFICA PARZIALE	570,30	21,86	286	20,11	1,99	5.251.783	18.362,88	0,50	9.208,81
	PV GIACENTI O III REPARTO	41,00	1,57	82	5,77	0,50	290.348	3.540,83	2,00	7.081,66
	RISCONTRO	186,20	7,14	266	18,71	0,70	2 141.410	8.050,41	1,43	11.500,59
	QUESTIONARIO	28,60	1,10	13	0,91	2,20	111.988	8.614,46	0,45	3.915,66
	CONVOCAZIONE CONTRIBUENTE	306,80	11,76	118	8,30	2,60	1.394 630	11.818,90	0,38	4.545,73
	DATI E NOTIZIE ENTI ESTERNI	46,40	1,78	16	1,13	2,90	150 948	9.434,25	0,34	3.253,19
TOTALE		**2.609,40**	**111,76**	**1.422**	**100,00**	**1,84**	**39.009.624**	**27.432,93**	**0,54**	**14.949,65**

Allegato 14

Ministero delle finanze: risultati della gestione - funzione obiettivo *Servizi ai cittadini ed alle imprese* (anno 1997)

(ore/persona in migliaia)

	Dipartimento delle Entrate				Dipartimento delle Dogane e Imposte indirette				Dipartimento del Territorio			
	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %
Valore della Produzione totale	4.515	4.525	10	0,23	703	752	49	6,96	5.184	6.019	835	16,10
meno costo delle attività dirette	3.337	3.762	425	12,74	519	580	61	11,81	4.230	3.948	-282	-6,68
uguale al margine lordo	1.178	763	-415	-35,21	184	172	-12	-6,72	954	2.071	1.117	117,06
efficienza operativa	135,29	120,28	-15,01	-11,09	135,50	129,60	-5,90	-4,35	122,56	152,47	29,91	24,40

	Ministero delle finanze			
	Direttiva 1997	Consuntivato	Differenza assoluta	Differenza %
Valore della Produzione totale	10.402	11.296	894	8,59
meno costo delle attività dirette	8.086	8.290	204	2,52
uguale al margine lordo	2.316	3.006	690	29,79
efficienza operativa	128,64	136,26	7,62	5,92

Allegato 15

Guardia di finanza - Allocazione risorse umane per funzioni obiettivo

(ore/persona in migliaia)

Funzioni obiettivo	Direttiva 1997	Consuntivato 1997	Direttiva 1998	Differenza assoluta Direttiva 1998-Consuntivo 1997	Differenza % Direttiva 1998-Consuntivo 1997	Differenza assoluta Direttiva 1997-Consuntivo 1997	Differenza % Direttiva 1997-Consuntivo 1997
Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi	52.594	51.874				-720	-1,37
Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo	9.691	8.065				-1.626	-16,78
Totale attività indiretta	**62.285**	**59.939**	**56.994**	**-2.945**	**-4,91**	**-2.346**	**-3,77**
Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	19.657	22.998	23.172	174	0,76	3.341	17,00
Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose	18.728	19.827	19.098	-729	-3,68	1.099	5,87
Totale attività dirette	**38.385**	**42.825**	**42.270**	**-555**	**-1,30**	**4.440**	**11,57**
Totale generale	**100.670**	**102.764**	**99.264**	**-3.500**	**-3,41**	**2.094**	**2,08**

Allegato 16

Guardia di finanza: Allocazione risorse umane per la funzione obiettivo *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*

(ore/persona in migliaia)

Missioni	Direttiva 1997	Consuntivato 1997	Differenza assoluta Direttiva 1997-Consuntivo 1997	Differenza % Direttiva 1997-Consuntivo 1997
F01- settori delle II.II. e sui redditi mediante verifiche generali d'iniziativa	3.327	4.579	1.252	37,63
F02- settori delle II.II. e sui redditi mediante verifiche generali centralizzate nei confronti di soggetti di rilevanti dimensioni	554	482	-72	-13,00
F03 settori delle II.II e sui redditi mediante verifiche generali centralizzate con innesco da liste selettive e da sorteggio	277	389	112	40,43
F04 settori delle II.II. e sui redditi mediante verifiche parziali e controlli orientati nei confronti di soggetti per i quali sussistono indizi di evasione o elementi di pericolosità fiscale	1 047	1.656	609	58,17
F05 -06 settori delle II.II e sui redditi mediante controlli intracomunitari centralizzati e di iniziativa	554	220	-334	-60,29
F07 settori delle II.II. e sui redditi mediante controlli strumentali	2 773	2.535	-238	-8,58
F08 settori delle II.II e sui redditi mediante controlli congiunti Inps-Guardia di finanza	28	58	30	107,14
F09 Altra attività di contrasto all'evasione nei settori delle II.II e sui redditi	1 580	4.025	2.445	154,75
F10 Contrasto alle violazioni in materia di Dogane, Monopoli e Accise, repressione delle frodi comunitarie	9.517	9.054	-463	-4,86
Totale funzione obiettivo	**19.657**	**22.998**	**3.341**	**17,00**

Allegato 17

Guardia di finanza: allocazione risorse umane per la funzione obiettivo *Prevenzione e repressione alle attività illegali e pericolose*

(ore/persona in migliaia)

Missioni	Direttiva 1997	Consuntivato 1997	Direttiva 1998	Differenza assoluta Direttiva 1998-Consuntivo 1997	Differenza % Direttiva 1998-Consuntivo 1997	Differenza assoluta Direttiva 1997-Consuntivo 1997	Differenza % Direttiva 1997-Consuntivo 1997
F11	8.503	8.828	8.500	-328	-3,72	325	3,82
F12	2.939	3.643	3.508	-135	-3,71	704	23,95
F13	967	1.190	1.146	-44	-3,70	223	23,06
F14	2.272	2.333	2.255	-78	-3,34	61	2,68
F15	4.047	3.832	3.689	-143	-3,73	-215	-5,31
Totale funzione obiettivo	**18.728**	**19.826**	**19.098**	**-728**	**-3,67**	**1.098**	**5,86**

F11 - Contrasto alla criminalità

F12 - concorso alla tutela dell'ordine e sicurezza pubblica e alla difesa politico militare

F13 Tutela degli altri interessi economici, finanziari e patrimoniali dello Stato

F14 Attività aeronavale di controllo prevalentemente ai fini di polizia finanziaria, a garanzia dell'ordine pubblico

F15 - Attività di supporto informatico

Allegato 18

MINISTERO DELLE FINANZE : ATTIVITA' CONTRATTUALE

(milioni di lire)

	CATEGORIA IV: Acquisto di beni e servizi								CATEGORIA XI: Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato			
	CAPITOLO 1134: Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informatico del Ministero				CAPITOLO 1139: Spese derivanti dalla convenzione con il consorzio nazionale tra i concessionari del servizio di riscossione dei tributi				CAPITOLO 7200: Spese per lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informatico del Ministero			
ANNI	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
A	709.931	544.545	404.176	615.825	163.742	11.525	23.589	15.711	0	227.950	300.885	256.804
B	709.927	543.131	404.174	609.657	163.742	11.525	23.589	15.711	0	227.950	300.885	256.804
C	816.900	544.545	404.176	615.825	163.742	11.780	23.589	15.711	0	227.950	464.805	400.283
D	1.370.203	1.422.932	1.113.623	1.106.304	468.729	157.573	40.217	15.711	0	227.950	528.835	758.552
E	491.984	580.227	542.153	580.370	302.691	118.516	24.047	15.711	0	0	27.087	124.534
F=B/A%	100,00	99,74	100,00	99,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	100,00	100,00	100,00
G=B/C%	86,91	99,74	100,00	99,00	100,00	97,84	100,00	100,00	0,00	100,00	64,73	64,16
H=E/D%	35,91	40,78	48,68	52,46	64,58	75,21	59,79	100,00	0,00	0,00	5,12	16,42

	CATEGORIA X: Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato											
	CAPITOLO 7851: Acquisto di stabili e terreni. Costruzione di immobili per i centri di servizio				CAPITOLO 7853: Acquisto e costruzione di immobili da adibire a sedi degli uffici finanziari. Ristrutturazione e ammodernamento degli edifici esistenti				CAPITOLO 8205: Spese per la realizzazione di strutture edilizie per gli uffici centrali e periferici			
ANNI	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
A	214.952	143.560	164.560	171.276	10.000	9.700	48	27.158	50.000	48.500	0	0
B	214.952	143.560	164.560	171.276	9.995	9.700	48	27.158	50.000	48.500	0	0
C	905.098	983.706	1.134.667	1.153.156	110.000	119.632	64.714	73.436	148.743	167.231	145.838	98.207
D	1.365.388	1.369.588	1.328.836	1.373.788	110.000	119.695	117.935	89.415	149.862	196.491	166.160	143.221
E	138.054	70.255	31.395	239.833	0	1.809	13.363	15.430	1.872	30.331	22.938	34.309
F=B/A%	100,00	100,00	100,00	100,00	99,95	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00
G=B/C%	23,75	14,59	14,50	14,85	9,09	8,11	0,07	36,98	33,62	29,00	0,00	0,00
H=E/D%	10,11	5,13	2,36	17,46	0,00	1,51	11,33	17,26	1,25	15,44	13,80	23,96

LEGENDA RIGHE: A =Previsioni definitive di competenza; B =Impegnato; C =Massa impegnabile; D =Massa spendibile; E =Pagato
F =%B su previsioni definitive di competenza; G =%B su massa impegnabile; H =%E su massa spendibile.

Allegato 19

MINISTERO DELLE FINANZE: ENTRATE 1994 -1997

(milioni di lire)

ANNI	1994	1995	1996	1997
C	448.691.420	518.661.449	537.093.514	583.328.194
D	453.493.377	504.539.878	541.209.481	601.505.208
E	35.600.063	54.902.022	73.110.690	93.118.309
F	11.153.903	10.936.067	9.086.553	10.873.998
G	21.264.773	22.720.539	25.602.397	32.439.414
H	16.196.191	21.557.994	27.484.054	30.609.929
I	40.721.180	36.831.492	40.468.252	42.075.887
J	29.567.276	25.895.425	31.381.699	31.201.890
K=E+G	56.864.836	77.622.561	98.713.087	125.557.723
L=F+H	27.350.094	32.494.061	36.570.607	41.483.927
M=E+O	35.600.063	64.383.420	81.084.881	98.623.589
N=M-(K-1)		7.518.584	3.462.320	-89.498
O=I-(L-1)		9.481.398	7.974.191	5.505.280
P=D-C	4 801.957	-14.121.571	4.115.967	18.177.014
Q=P/C%	1,07	-2,72	0,77	3,12
R=M/D%	7,85	12,76	14,98	16,40
S=J-(L-1)		-1.454.669	-1.112.362	-5.368.717
T=G/K%	37,40	29,27	25,94	25,84
U=H/L%	59,22	66,34	75,15	73,79
V=D//D-1)%		111,26	107,27	111,14
W=O/M%		14,73	9,83	5,58
X=K+L	84 214 930	110.116.622	135.283.694	167.041.650
Y=X/(X-1)%		130,76	122,85	123,48
Z	472 949 782	518.650.828	556.075.336	611.141.684

LEGENDA RIGHE: C=Previsioni definitive di competenza; D=Accertamenti; E=Da riscuotere anni precedenti;
F=Da versare anni precedenti; G=Da riscuotere competenza; H=Da versare competenza;
I=Riscoss. residui (lordo da vers.). J=Versam residui; K=Totale da riscuotere; L=Totale da versare;
M=Da riscuotere iniz. riaccert.; N=Riaccertamenti; O=Risc. residui (netto); P=Differ. accertam.-previs.def.;
Q=%P su previs. def.; R=%Da riscuotere su accertamenti; S=Differenza versamenti-da versare;
T=%compet. da risc. su tot. da risc . U=%compet. da vers. su tot. da vers.; V=%var. ann.D;
W=Quota residui riscossi;
X=Totale residui; Y=Variazione annua del totale residui; Z=Riscossioni totali.
PROVENIENZA=res. iniz.+tot. riaccertam.-tot. riscoss. o versam. successivi-anni precedenti.

Allegato 20

MINISTERO DELLE FINANZE: ENTRATE 1994 - 1997 - DISAGGREGAZIONE PER CAPI

CAPI	I - DOGANE-IMPOSTE DI PRODUZIONE				II - DOGANE E CONSUMI				III - FINANZA LOCALE			
ANNI	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
C	50.071.578	54.005.578	50.300.000	54.587.782	3.484.290	3.452.412	4.072.350	3.212.350	625	625	140	0
D	48.722.199	53.997.974	50.331.787	51.860.810	3.580.684	3.607.227	3.228.466	3.521.056	137	14	6	2
E	3.372.108	5.380.444	6.346.935	6.265.393	597.051	1.308.034	1.603.579	2.042.227	0	0	0	0
F	9.002	2.725	24.150	7.436	16.237	13.545	6.057	4.565	0	0	0	0
G	3.143.453	3.156.284	2.036.051	1.200.482	963.679	540.048	623.548	872.147	0	0	0	0
H	36.590	66.765	47.797	88.621	64.242	86.380	47.213	45.323	0	0	0	0
I	1.860.957	1.922.544	1.863.098	1.927.638	360.831	341.557	387.725	285.296	0	0	0	0
J	1.851.955	1.919.819	1.838.948	1.920.202	344.593	328.011	381.668	280.730	0	0	0	0
K=E+G	6.515.561	8.536.728	8.382.986	7.465.875	1.560.730	1.848.082	2.227.127	2.914.374	0	0	0	0
L=F+H	45.592	69.490	71.947	96.057	80.479	99.925	53.270	49.888	0	0	0	0
M=E+O	3.372.108	7.257.396	8.140.543	8.121.084	597.051	1.569.112	1.891.379	2.274.253	0	0	0	0
N=M-(K-1)		741.835	-396.185	-261.902		8.382	43.297	47.126		0	0	0
O=I-(L-1)		1.876.952	1.793.608	1.855.691		261.078	287.800	232.026		0	0	0
P=D-C	-1.349.379	-7.604	31.787	-2.726.972	96.394	154.815	-843.884	308.706	-488	-611	-134	2
Q=P/C%	-2,69	-0,01	0,06	-5,00	2,77	4,48	-20,72	9,61	-78,08	-97,76	-95,71	0,00
R=M/D%		13,44	16,17	15,66		43,50	58,58	64,59		0,00	0,00	0,00
S=J-(L-1)		1.874.227	1.769.458	1.848.255		247.532	281.743	227.460		0	0	0
T=G/K%	48,25	36,97	24,29	16,08	61,75	29,22	28,00	29,93	0,00	0,00	0,00	0,00
U=H/L%	80,26	96,08	66,43	92,26	79,82	86,44	88,63	90,85	0,00	0,00	0,00	0,00
V=D//D-1)%		110,83	93,21	103,04		100,74	89,50	109,06		10,22	42,86	33,33
W=O/M%		25,86	22,03	22,85		16,64	15,22	10,20		0,00	0,00	0,00
X=K+L	6.561.153	8.606.218	8.454.933	7.561.932	1.641.209	1.948.007	2.280.397	2.964.262	0	0	0	0
Y=X/(X-1)%		131,17	98,24	89,44		118,69	117,06	129,99		0,00	0,00	0,00
Z	47.439.703	52.764.233	50.158.834	52.587.966	2.977.834	3.408.735	2.992.644	2.934.206	136.813.124	14	6	2

LEGENDA RIGHE: C=Previsioni definitive di competenza; D=Accertamenti; E=Da riscuotere anni precedenti;

F= Da versare anni precedenti; G=Da riscuotere competenza; H=Da versare competenza;

I=Riscoss. residui (lordo da vers.); J=Versam. residui; K=Totale da riscuotere; L=Totale da versare;

M=Da riscuotere iniz. riaccert.; N=Riaccertamenti; O=Risc. residui (netto); P=Differ. accertam.-previs.def.;

Q=%P su previs. def.; R=%Da riscuotere su accertamenti; S=Differenza versamenti-da versare;

T=%compet. da risc su tot. da risc.; U=%compet. da vers. su tot. da vers.; V=%var. ann.D; W=Quota residui riscossi;

X=Totale residui; Y=Variazione annua del totale residui; Z=Riscossioni totali.

PROVENIENZA=res. iniz.+tot. riaccertam.-tot. riscoss. o versam. successivi-anni precedenti.

Allegato 20

MINISTERO DELLE FINANZE: ENTRATE 1994 - 1997 - DISAGGREGAZIONE PER CAPI

CAPI	IV - MONOPOLI				V - ENTRATE SPECIALI			
ANNI	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
C	9.245.330	10.235.330	11.064.437	11.234.658	6.700.000	7.464.063	9.300.000	10.915.000
D	9.486.191	10.397.339	10.794.358	11.363.888	5.607.328	7.397.667	9.046.371	11.215.694
E	7.756	12.954	12.978	12.774	226	714.149	141	20
F	1.251.633	1.536.706	38.343	43.016	1.742.988	1.062.955	758.118	99.477
G	5.196	24	11	2.555	191.287	2.830.050	1	120
H	1.399.604	1.779.746	1.371.494	1.749.131	1.470.882	218.168	3.510.489	4.022.538
I	2.724.253	2.733.845	1.856.658	1.452.804	3.608.453	3.715.983	4.752.612	4.348.156
J	1.472.620	1.197.139	1.818.314	1.409.788	1.865.465	2.653.028	3.994.494	4.248.680
K=E+G	12.952	12.978	12.989	15.329	191.513	3.544.199	142	140
L=F+H	2.651.237	3.316.452	1.409.837	1.792.147	3.213.870	1.281.123	4.268.607	4.122.015
M=E+O	7.756	95.562	-1.446.816	55.741	226	1.216.262	3.471.630	79.569
N=M-(K-1)		82.610	-1.459.794	42.752		1.024.749	-72.569	79.427
O=I-(L-1)		82.608	-1.459.794	42.967		502.113	3.471.489	79.549
P=D-C	240.861	162.009	-270.079	129.230	-1.092.672	-66.396	-253.629	300.694
Q=P/C%	2,61	1,58	-2,44	1,15	-16,31	-0,89	-2,73	2,75
R=M/D%		0,92	-13,40	0,49		16,44	38,38	0,71
S=J-(L-1)		-1.454.098	-1.498.138	-49		-560.842	2.713.371	-19.927
T=G/K%	40,12	0,18	0,08	16,67	99,88	79,85	0,70	85,71
U=H/L%	52,79	53,66	97,28	97,60	45,77	17,03	82,24	97,59
V=D//D-1)%		109,60	103,82	105,28		131,93	122,29	123,98
W=O/M%		86,44	100,90	77,08		41,28	100,00	99,97
X=K+L	2.664.189	3.329.430	1.422.826	1.807.476	3.405.383	4.825.322	4.268.749	4.122.155
Y=X/(X-1)%		124,97	42,73	127,03		141,70	88,47	96,57
Z	12.205.248	13.131.160	12.651.004	12.814.136	9.024.493	8.283.599	13.798.981	15.563.731

LEGENDA RIGHE: C=Previsioni definitive di competenza; D=Accertamenti; E=Da riscuotere anni precedenti;

F=Da versare anni precedenti; G=Da riscuotere competenza; H=Da versare competenza;

I=Riscoss. residui (lordo da vers.); J=Versam. residui; K=Totale da riscuotere; L=Totale da versare;

M=Da riscuotere iniz. riaccert.; N=Riaccertamenti; O=Risc. residui (netto); P=Differ. accertam.-previs.def.;

Q=%P su previs. def.; R=%Da riscuotere su accertamenti; S=Differenza versamenti-da versare;

T=%compet. da risc. su tot. da risc.; U=%compet. da vers. su tot. da vers.; V=%var. ann.D; W=Quota residui riscossi;

X=Totale residui; Y=Variazione annua del totale residui; Z=Riscossioni totali.

PROVENIENZA=res. iniz.+tot. riaccertam.-tot. riscoss. o versam. successivi-anni precedenti.

Allegato 20

MINISTERO DELLE FINANZE: ENTRATE 1994 - 1997 - DISAGGREGAZIONE PER CAPI

CAPI	VI - IMPOSTE DIRETTE				VII - DEMANIO				VIII - TASSE			
ANNI	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
C	251.191.000	280.191.639	292.240.217	327.418.629	521.951	660.296	667.481	792.519	127.476.646	162.651.506	169.448.889	175.167.256
D	246.456.660	266.953.303	295.211.822	337.736.500	731.895	683.713	851.143	1.332.118	138.908.283	161.502.641	171.745.528	184.475.140
E	15.743.966	23.629.305	30.554.034	38.605.274	366.650	355.304	399.887	603.177	15.512.306	23.501.832	34.193.136	45.589.444
F	5.500.754	6.823.278	5.813.326	7.884.908	4.225	5.572	6.736	7.425	2.629.064	1.491.286	2.439.823	2.827.171
G	9.359.849	8.252.724	11.883.135	16.616.059	218.300	83.073	106.572	528.246	7.383.009	7.858.336	10.953.079	13.219.805
H	8.578.867	7.591.068	9.324.788	10.998.471	50.200	60.109	63.077	76.369	4.595.806	11.755.758	13.119.196	13.629.476
I	14.947.187	16.690.495	15.531.196	16.736.157	78.115	93.595	96.112	103.194	17.141.384	11.333.473	15.980.851	17.222.642
J	9.446.433	9.867.217	9.717.870	8.851.250	73.891	88.024	89.377	95.769	14.512.319	9.842.187	13.541.028	14.395.471
K=E+G	25.103.815	31.882.029	42.437.169	55.221.333	584.950	438.377	506.459	1.131.423	22.895.315	31.360.168	45.146.215	58.809.249
L=F+H	14.079.621	14.414.346	15.138.114	18.883.379	54.425	65.681	69.813	83.794	7.224.870	13.247.044	15.559.019	16.456.647
M=E+O	15.743.966	26.240.179	31.670.884	40.203.317	366.650	394.474	430.318	636.558	15.512.306	27.610.435	36.926.943	47.253.067
N=M-(K-1)		1.136.364	-211.145	-2.233.852		-190.476	-8.059	130.099		4.715.120	5.566.775	2.106.852
O=I-(L-1)		2.610.874	1.116.850	1.598.043		39.170	30.431	33.381		4.108.603	2.733.807	1.663.623
P=D-C	-4.734.340	-13.238.336	2.971.605	10.317.871	209.944	23.417	183.662	539.599	11.431.637	-1.148.865	2.296.639	9.307.884
Q=P/C%	-1,88	-4,72	1,02	3,15	40,22	3,55	27,52	68,09	8,97	-0,71	1,36	5,31
R=M/D%		9,83	10,73	11,90		57,70	50,56	47,79		17,10	21,50	25,61
S=J-(L-1)		-4.212.404	-4.696.476	-6.286.864		33.599	23.696	25.956		2.617.317	293.984	-1.163.548
T=G/K%	37,28	25,89	28,00	30,09	37,32	18,95	21,04	46,69	32,25	25,06	24,26	22,48
U=H/L%	60,93	52,66	61,60	58,24	92,24	91,52	90,35	91,14	63,61	88,74	84,32	82,82
V=D/(D-1)%		108,32	110,59	114,40		93,42	124,49	156,51		116,27	106,34	107,41
W=O/M%		9,95	3,53	3,97		9,93	7,07	5,24		14,88	7,40	3,52
X=K+L	39.183.436	46.296.375	57.575.283	74.104.712	639.375	504.058	576.272	1.215.217	30.120.185	44.607.212	60.705.234	75.265.896
Y=X/(X-1)%		118,15	124,36	128,71		78,84	114,33	210,88		148,10	136,09	123,99
Z	252.043.998	275.391.074	298.859.883	337.856.599	591.711	694.235	840.683	907.066	148.666.656	164.977.776	176.773.299	188.477.976

LEGENDA RIGHE: C=Previsioni definitive di competenza; D=Accertamenti; E=Da riscuotere anni precedenti;

F=Da versare anni precedenti; G=Da riscuotere competenza; H=Da versare competenza;

I=Riscoss. residui (lordo da vers.); J=Versam. residui; K=Totale da riscuotere; L=Totale da versare;

M=Da riscuotere iniz. riaccert.; N=Riaccertamenti; O=Risc. residui (netto); P=Differ. accertam.-previs.def.;

Q=%P su previs. def.; R=%Da riscuotere su accertamenti; S=Differenza versamenti-da versare;

T=%compet. da risc. su tot. da risc.; U=%compet. da vers. su tot. da vers.; V=%var. ann.D; W=Quota residui riscossi;

X=Totale residui; Y=Variazione annua del totale residui; Z=Riscossioni totali.

PROVENIENZA=res. iniz.+tot. riaccertam.-tot. riscoss. o versam. successivi-anni precedenti.

Allegato 21

Ministero delle finanze: riscossioni a mezzo ruoli - anni 1994 - 1997

(milioni di lire)

ANNI	1994	1995	1996	1997
C	9.836.005	12.566.005	12.507.005	17.268.000
D	12.148.000	12.092.050	14.870.795	20.342.197
E	21.575.526	32.044.115	43.177.994	55.297.446
F	1.732.412	2.064.465	1.848.564	2.043.697
G	10.908.978	9.879.202	13.790.585	18.690.556
H	123.777	145.901	101.629	343.690
I	2.611.129	4.393.140	3.446.938	3.707.963
J	880.709	2.328.672	1.598.373	1.665.266
K=E+G	32.484.504	41.923.317	56.968.579	73.988.002
L=F+H	1.856.189	2.210.366	1.950.193	2.387.387
M=E+O	21.575.526	34.581.066	44.414.566	57.055.216
N=M-(K-1)		2.096.562	2.491.249	86.637
O=I-(L-1)		2.536.951	1.236.572	1.757.770
P=D-C	2.311.995	-473.955	2.363.790	3.074.197
Q=P/C%	23,51	-3,77	18,90	17,80
R=M/D%		285,98	298,67	280,48
S=J-(L-1)		472.483	-611.993	-284.927
T=G/K%	33,58	23,56	24,21	25,26
U=H/L%	6,67	6,60	5,21	14,40
V=D//D-1)%		99,54	122,98	136,79
W=O/M%		7,34	2,78	3,08
X=K+L	34.340.693	44.133.683	58.918.772	76.375.389
Y=X/(X-1)%		128,52	133,50	129,63
Z	3.850.149	6.605.989	4.525.413	5.349.562

LEGENDA RIGHE: C=Previsioni definitive di competenza; D=Accertamenti; E=Da riscuotere anni precedenti;
F=Da versare anni precedenti; G=Da riscuotere competenza; H=Da versare competenza;
I=Riscoss. residui (lordo da vers.); J=Versam. residui; K=Totale da riscuotere; L=Totale da versare;
M=Da riscuotere iniz. riaccert.; N=Riaccertamenti; O=Risc. residui (netto); P=Differ. accertam.-previs.def.;
Q=%P su previs. def.; R=%Da riscuotere su accertamenti; S=Differenza versamenti-da versare;
T=%compet. da risc. su tot. da risc.; U=%compet. da vers. su tot. da vers.; V=%var. ann.D; W=Quota residui riscossi;
X=Totale residui; Y=Variazione annua del totale residui; Z=Riscossioni totali.
PROVENIENZA=res. iniz.+tot. riaccertam.-tot. riscoss. o versam. successivi-anni precedenti.

Allegato 22

Dipartimento delle entrate: distribuzione regionale delle riscossioni a mezzo ruolo dell'anno 1997
Riepilogo Nazionale (102 ambiti su 103 pari al 99,03%)

Regione	Riscossioni		Addetti		Rapporto % Distr. addetti - % Distr. riscoss.	Riscossioni per addetto	
	Valore assoluto	% Distrib. entrate sul territorio	Valore assoluto	% Distrib. addetti sul territorio		Valore assoluto	Numero Indice
Val d'Aosta	6.516.456.325	0,26	145	0,37	140,72	44.941.078	71,06
Piemonte	267.811.969.410	10,72	3.107	7,87	73,37	86.196.321	136,29
Liguria	75.188.944.833	3,01	1.518	3,84	127,68	49.531.584	78,32
Lombardia	562.203.708.503	22,51	4.502	11,40	50,64	124.878.656	197,46
Veneto	202.480.570.541	8,11	2.760	6,99	86,21	73.362.526	116,00
Friuli	64.279.892.646	2,57	844	2,14	83,04	76.161.010	120,43
Trentino A. A.	39.736.628.434	1,59	482	1,22	76,71	82.441.138	130,36
Emilia Romagna	165.957.875.077	6,64	2.654	6,72	101,14	62.531.226	98,87
Toscana	188.690.821.632	7,55	2.692	6,82	90,23	70.093.173	110,83
Marche	59.682.635.632	2,39	1.088	2,75	115,29	54.855.364	86,74
Umbria	85.699.479.039	3,43	697	1,76	51,44	122.954.776	194,42
Lazio	218.120.642.806	8,73	3.957	10,02	114,73	55.122.730	87,16
Abruzzo	58.556.144.710	2,34	1.402	3,55	151,42	41.766.152	66,04
Molise	18.216.598.737	0,73	388	0,98	134,70	46.949.997	74,24
Campania	173.386.143.572	6,94	4.122	10,44	150,35	42.063.596	66,51
Puglia	74.006.832.758	2,96	2.559	6,48	218,68	28.920.216	45,73
Basilicata	16.214.774.773	0,65	470	1,19	183,32	34.499.521	54,55
Calabria	60.422.141.155	2,42	1.288	3,26	134,81	46.911.600	74,18
Sicilia	108.534.214.062	4,34	3.827	9,69	223,00	28.360.129	44,84
Sardegna	52.209.142.863	2,09	995	2,52	120,53	52.471.500	82,97
Totale Nazionale	**2.497.915.617.508**	**100,00**	**39.497**	**100,00**	**100,00**	**63.243.173**	**100,00**

Allegato 23

Controlli II.DD.: capacità operativa impiegata, controlli eseguiti e maggiore imposta accertata per modalità istruttorie - anno 1997

(importi in migliaia)

MODALITA' ISTRUTTORIE	GIORNI UOMO IMPIEGATI		CONTROLLI ESEGUITI			GIORNI UOMO IMPIEGATI PER CONTROLLO	MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA (IRPEF/IRPEG/ILOR)		RENDIMENTO CAPACITA' OPERATIVA IMPIEGATA	
RICHIESTE AL CONTRIBUENTE	numero	%	numero	%	% POS		TOTALE	MEDIA PER CONTROLLO ESEGUITO	CONTROLLI ESEGUITI PER GIORNO UOMO	M.I.A. ACCERTATA PER GIORNO U0MO
Verbale di colloquio	76.889,60	7,93	12 600	8,75	79,3	6,10	408 151.800	32 393	0,16	5 308,28
Dati per indagine generale	456 688,50	47,11	53.790	37,34	81,0	8,49	2.848 503 240	52 956	0,12	6 237,30
Dati per indagine parziale	105 400,00	10,87	26.419	18,34	77,7	3,99	953 118 263	36.077	0,25	9 042,87
ACQUISIZIONE DATI E NOTIZIE DA:										
P.A Enti Pubb. notai	200 760,30	20,71	39 280	27,27	83,1	5,11	6 407.982.080	163 136	0,20	31.918,57
Imprese fornitori o lav aut	3 586,70	0,37	474	0,33	88,8	7,57	26 342.550	55.575	0,13	7 344,51
Polizia tributaria	35 377,10	3,65	5 006	3,48	84,9	7,07	4.229 714 574	844.929	0,14	119.560,81
Società ed enti	1 004,70	0,10	156	0,11	83,3	6,44	20.245 992	129.782	0,16	20 151,28
Privati	4 368,60	0,45	961	0,67	74,5	4,55	54 954.785	57.185	0,22	12 579,50
Banche o uffici postali	12 085,60	1,25	1 341	0,93	74,4	9,01	73.749 636	54.996	0,11	6 102,27
ACCESSI ISPEZIONI DELL'UFFICIO										
Ispezione documentale	56 619,90	5,84	2 611	1,81	86,4	21,69	207.715 494	79 554	0,05	3 668,60
Accesso mirato	16.213,00	1,67	1.291	0,90	87,1	12,56	215 151.605	166.655	0,08	13 270,31
Accesso a banche	400,80	0,04	125	0,09	85,6	3,21	1 483.125	11 865	0,31	3 700,41
TOTALE	**969.394,80**	**100,00**	**144.054**	**100,00**		**6,73**			**0,15**	
Senza modalità istrutt (A)	272.443,90	28,88	371.690	77,33	90,5	0,73	6.300 888.880	16 952	1,36	23 127,29
Almeno una modalità istrut (B)	670 886,70	71,12	108 961	22,67	81,1	6,16	3 550.712.107	32 587	0,16	5.292,57
Totale (A+B)	**943.330,60**	**100,00**	**480.651**	**100,00**	**88,4**	1,96	**15.662.974.137**	**32.587**	0,51	16.603,91

(1) I totali della M.I.A sono calcolati moltiplicando la somma delle medie per il numero dei controlli eseguiti

Allegato 24

CONTROLLI II.DD. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE PER MODALITA' ISTRUTTORIE IMPIEGATE
(importi in migliaia)

	RICHIESTE AL CONTRIBUENTE									
Regioni	Verbale di colloquio	% Tot naz.	% Tot reg	Dati per indagine generale	% Tot naz	% Tot. reg	dati per indagine parziale	% Tot. naz.	% Tot reg
Valle D'Aosta	97	0,77	16,50	218	0,41	37,07	125	0,47	21,26
Piemonte	1 315	10,44	9,19	5 429	10,09	37,96	2 785	10,54	19,47
Lombardia	954	7,57	6,35	6 571	12,22	43,76	3.169	12,00	21,10
Alto Adige	14	0,11	3,34	157	0,29	37,47	74	0,28	17,66
Trentino	23	0,18	2,54	270	0,50	29,87	236	0,89	26,11
Friuli Venezia Giulia	118	0,94	4,87	1 558	2,90	64,33	369	1,40	15,24
Veneto	1.331	10,56	11,41	2 815	5,23	24,13	3 019	11,43	25,88
Liguria	336	2,67	3,77	3.106	5,77	34,88	645	2,44	7,24
Toscana	1.352	10,73	14,12	3.919	7,29	40,92	1.688	6,39	17,63
Emilia Romagna	442	3,51	5,43	3.335	6,20	40,95	1.517	5,74	18,63
Marche	348	0,77	10,42	1.070	1,99	32,04	909	3,44	27,22
Umbria	247	1,96	16,20	460	0,86	30,16	293	1,11	19,21
Lazio	719	5,71	5,76	5.310	9,87	42,52	990	3,75	7,93
Abruzzo	806	6,40	10,96	2 019	3,75	27,46	1.409	5,33	19,16
Molise	103	0,82	6,31	820	1,52	50,25	226	0,86	13,85
Campania	1 065	8,45	9,47	3.514	6,53	31,24	1.604	6,07	14,26
Puglia	566	4,49	4,57	5 493	10,21	44,32	2 762	10,45	22,28
Basilicata	54	0,43	3,00	550	1,02	30,57	428	1,62	23,79
Calabria	1.281	10,17	17,88	2.514	4,67	35,10	1 588	6,01	22,17
Sicilia	1.211	9,61	10,39	4.200	7,81	36,02	2.321	8,79	19,91
Sardegna	218	1,73	14,61	462	0,86	30,97	262	0,99	17,56
Totale	12.600	100,00		53.790	100,00		26.419	100,00	

Allegato 24

CONTROLLIII.DD. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE PER MODALITA' ISTRUTTORIE IMPIEGATE

(importi in migliaia)

	ACQUISIZIONE DATI E NOTIZIE DA:																	
Regioni	P A Enti Pubb notai	% Tot naz	% Tot reg	Imprese fornitori o lav aut.	% Tot. naz.	% Tot reg.	Polizia tributaria	% Tot naz.	% Tot reg	Società ed enti	% Tot naz.	% Tot reg	Privati	% Tot naz	% Tot reg	Banche o uffici postali	% Tot naz.	% Tot reg.
Valle D'Aosta	93	0,24	15,82	1	0,21	0,17	2	0,04	0,34	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	46	3,43	7,82
Piemonte	3.207	8,16	22,42	67	14,14	0,47	775	15,48	5,42	10	6,41	0,07	92	9,57	0,64	159	11,86	1,11
Lombardia	3 197	8,14	21,29	33	6,96	0,22	603	12,05	4,02	19	12,18	0,13	37	3,85	0,25	134	9,99	0,89
Alto Adige	59	0,15	14,08	4	0,84	0,95	57	1,14	13,60	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Trentino	336	0,86	37,17	1	0,21	0,11	13	0,26	1,44	0	0,00	0,00	8	0,83	0,88	13	0,97	1,44
Friuli Venezia Giulia	274	0,70	11,31	11	2,32	0,45	25	0,50	1,03	2	1,28	0,08	5	0,52	0,21	10	0,75	0,41
Veneto	3 520	8,96	30,18	30	6,33	0,26	153	3,06	1,31	6	3,85	0,05	316	32,88	2,71	100	7,46	0,86
Liguria	3.162	8,05	35,50	11	2,32	0,12	1.174	23,45	13,18	15	9,62	0,17	35	3,64	0,39	235	17,52	2,64
Toscana	1.877	4,78	19,60	91	19,20	0,95	342	6,83	3,57	29	18,59	0,30	36	3,75	0,38	57	4,25	0,60
Emilia Romagna	2.182	5,55	26,79	32	6,75	0,39	236	4,71	2,90	10	6,41	0,12	20	2,08	0,25	175	13,05	2,15
Marche	590	1,50	17,66	7	1,48	0,21	68	1,36	2,04	1	0,64	0,03	20	2,08	0,60	62	4,62	1,86
Umbria	415	1,06	27,21	0	0,00	0,00	7	0,14	0,46	5	3,21	0,33	15	1,56	0,98	17	1,27	1,11
Lazio	4 678	11,91	37,46	34	7,17	0,27	398	7,95	3,19	13	8,33	0,10	17	1,77	0,14	32	2,39	0,26
Abruzzo	2.810	7,15	38,22	39	8,23	0,53	31	0,62	0,42	2	1,28	0,03	11	1,14	0,15	26	1,94	0,35
Molise	384	0,98	23,53	1	0,21	0,06	15	0,30	0,92	0	0,00	0,00	6	0,62	0,37	63	4,70	3,86
Campania	4 172	10,62	37,09	20	4,22	0,18	606	12,11	5,39	21	13,46	0,19	10	1,04	0,09	91	6,79	0,81
Puglia	2.901	7,39	23,40	34	7,17	0,27	43	0,86	0,35	5	3,21	0,04	79	8,22	0,64	33	2,46	0,27
Basilicata	593	1,51	32,96	1	0,21	0,06	25	0,50	1,39	0	0,00	0,00	4	0,42	0,22	9	0,67	0,50
Calabria	1.371	3,49	19,14	11	2,32	0,15	147	2,94	2,05	14	8,97	0,20	11	1,14	0,15	4	0,30	0,06
Sicilia	3 065	7,80	26,29	19	4,01	0,16	228	4,55	1,96	1	0,64	0,01	225	23,41	1,93	70	5,22	0,60
Sardegna	394	1,00	26,41	27	5,70	1,81	58	1,16	3,89	3	1,92	0,20	14	1,46	0,94	5	0,37	0,34
Totale	39.280	100,00		474	100,00		5.006	100,00		156	100,00		961	100,00		1.341	100,00	

Allegato 24

CONTROLLI III.DD. NELL'ANNO 1997 - DISTRIBUZIONE REGIONALE PER MODALITA' ISTRUTTORIE IMPIEGATE

(importi in migliaia)

	Accessi Ispezioni dell'Ufficio																
Regioni	Ispezioni documentate	% Tot. naz.	% Tot. reg	Accesso mirato	% Tot. naz.	% Tot. reg.	Accesso banche	% Tot. naz.	% Tot reg.	**Totale**	Senza modalità istrut. (A)	% Tot naz.	% Tot reg.	Almeno una modalità istrut (B)	% Tot. naz.	% Tot reg	**Totale A+ B**
Valle D'Aosta	1	0,00	0,17	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	**588**	942	0,25	70,72	390	0,36	29,28	**1.332**
Piemonte	289	0,11	2,02	178	13,79	1,24	1	0,80	0,01	**14.302**	35.769	9,62	77,36	10 469	9,61	22,64	**46.238**
Lombardia	120	0,05	0,80	193	14,95	1,29	4	3,20	0,03	**15.016**	67.503	18,19	84,58	12 320	11,31	15,42	**79.913**
Alto Adige	41	0,02	9,79	13	1,01	3,10	0	0,00	0,00	**419**	2 490	0,67	88,90	311	0,29	11,10	**2.801**
Trentino	3	0,00	0,33	0	0,00	0,00	1	0,80	0,11	**904**	2.298	0,62	74,11	803	0,74	25,89	**3.101**
Friuli Venezia Giulia	39	0,01	1,61	10	0,77	0,41	1	0,80	0,04	**2.422**	9.276	2,50	81,00	2 176	2,00	19,00	**11.452**
Veneto	260	0,10	2,23	100	7,75	0,86	15	12,00	0,13	**11.665**	39 752	10,69	82,56	8.399	7,71	17,44	**48.151**
Liguria	130	0,05	1,46	51	3,95	0,57	6	4,80	0,07	**8.906**	15 441	4,15	71,15	6 262	5,75	28,85	**21.703**
Toscana	102	0,04	1,07	78	6,04	0,81	6	4,80	0,06	**9.577**	24 772	6,66	77,62	7.144	6,56	22,38	**31.916**
Emilia Romagna	116	0,04	1,42	70	5,42	0,86	9	7,20	0,11	**8.144**	32 227	8,67	83,71	6 273	5,76	16,29	**38.500**
Marche	212	0,08	6,35	52	4,03	1,56	1	0,80	0,03	**3.340**	10.607	2,85	81,06	2 479	2,28	18,94	**13.086**
Umbria	51	0,02	3,34	14	1,08	0,92	1	0,80	0,07	**1.525**	5.505	1,48	82,72	1.150	1,06	17,28	**6.655**
Lazio	189	0,07	1,51	103	7,98	0,82	4	3,20	0,03	**12.487**	20.872	5,62	71,12	8.474	7,78	28,88	**29.346**
Abruzzo	163	0,06	2,22	33	2,56	0,45	3	2,40	0,04	**7.352**	8 527	2,29	60,63	5.537	5,08	39,37	**14.064**
Molise	7	0,00	0,43	4	0,31	0,25	3	2,40	0,18	**1.632**	2.143	0,58	62,68	1.276	1,17	37,32	**3.419**
Campania	115	0,04	1,02	30	2,32	0,27	1	0,80	0,01	**11.249**	28.657	7,71	76,85	8.633	7,92	23,15	**37.290**
Puglia	331	0,13	2,67	83	6,43	0,67	65	52,00	0,52	**12.395**	19 237	5,18	66,00	9.909	9,09	34,00	**29.146**
Basilicata	43	0,02	2,39	92	7,13	5,11	0	0,00	0,00	**1.799**	2 807	0,76	66,25	1 430	1,31	33,75	**4.237**
Calabria	176	0,07	2,46	44	3,41	0,61	2	1,60	0,03	**7.163**	8.309	2,24	61,36	5 233	4,80	38,64	**13.542**
Sicilia	190	0,07	1,63	127	9,84	1,09	2	1,60	0,02	**11.659**	29.396	7,91	76,14	9.212	8,45	23,86	**38.608**
Sardegna	33	0,01	2,21	16	1,24	1,07	0	0,00	0,00	**1.492**	5.070	1,36	82,43	1.081	0,99	17,57	**6.151**
Totale	**2.611**	1,00		**1.291**	100,00		**125**	100,00		**144.036**	**371.690**	100,00		**108.961**	100,00		**480.651**

Allegato 25

Dati gestionali dell'ACI : entrate finali per capitoli -anni 1994 - 1997

(importi in milioni)

CAPITOLI	1216				1218				1219				1232				1235			
ANNI	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
C	2 450 000	2 550.000	2 600.000	2.800.000	850 000	550.000	681 000	700.000	230.000	280.000	270.000	270 000	50.000	140.000	30 000	50.000	350.000	240.000	220 000	205 000
D	2 525 666	2.565.683	2 753.355	2 603.476	820 545	633.900	737 338	819 170	244 024	249 265	258 490	308 966	41 380	32 951	38 319	26.413	441 509	234 858	247 657	260 877
E	71 630	83 369	131 650	143 991	196.565	378 137	393 419	537.433	10.164	20 101	21 034	29 062	20 793	41 855	45 361	57.443	229.868	447.818	477 678	598 670
F	5 225	2.347	2.086	3 501	117 920	1 901	16 622	121 394	5 718	55	46	5 820	78	55	95	69	614	400	559	413
G	35.823	33 876	7.068	13 198	166 582	34.690	161 977	221 050	8 922	2 148	9 472	14 103	19 357	6 407	15.258	18 853	199 536	47 879	142 438	192 157
H	88 022	60 964	181.584	35.757	254.013	295 487	268 922	239.975	29 797	18.308	18.536	17.465	2 233	397	369	162	20 737	2 447	1.623	2 496
I	54 725	115 626	81.677	206.448	515 613	381.896	333 464	314 521	30 104	36 060	19 595	20 234	3.667	3 299	3.196	3.113	29.222	28.837	20 554	19.893
J	49 500	113 279	79.590	202.947	397 693	379 995	316 842	193 099	24.386	36.005	19.549	14.410	3.589	3.244	3.101	3 039	28.608	28.437	19 995	19 440
K=E+G	107.453	117 245	138.718	157.189	363.147	412 827	555.396	758.483	19 086	22 249	30 506	43 165	40.150	48 262	60 619	76 296	429.404	495 697	620 116	790 827
L=F+H	93 247	63 311	183.670	39.258	371.933	297 388	285 544	361 369	35 515	18.363	18.582	23.285	2 311	452	464	231	21.351	2.847	2 182	2 909
M=E+O	71.630	105.748	150.016	166.769	196.565	388.100	429.495	566.410	10 164	20.646	22 266	30.714	20 793	42 843	48.105	60.092	229.868	455.304	495 385	616 381
N=M-(K-1)		-1.705	32 771	28.051		24 953	16 668	11 014		1.560	17	208		2 693	-157	-527		25 900	-312	-3 735
O=I-(L-1)		22 379	18 366	22 778		9.963	36.076	28.977		545	1.232	1.652		988	2.744	2.649		7.486	17.707	17.711
P=D-C	75 666	15.683	153 355	-196 524	-29.455	83 900	56 338	119.170	14.024	-30.735	-11 510	38 966	-8.620	-107.049	8 319	-23 587	91.509	-5 142	27.657	55 877
Q=P/C%	3,09	0,62	5,90	-7,02	-3,47	15,25	8,27	17,02	6,10	-10,98	-4,26	14,43	-17,24	-76,46	27,73	-47,17	26,15	-2,14	12,57	27,26
R=M/D%		4,12	5,45	6,41		61,22	58,25	69,14		8,28	8,61	9,94		130,02	125,54	227,51		193,86	200,03	236,27
S=J-(L-1)		20 032	16 279	19.277		8.062	19.454	-92.445		490	1.186	-4.172		933	2 649	2 575		7.086	17.148	17.258
T=G/K%	33,34	28,89	5,10	8,40	45,87	8,40	29,16	29,14	46,75	9,65	31,05	32,67	48,21	13,28	25,17	24,71	46,47	9,66	22,97	24,30
U=H/L%	94,40	96,29	98,86	91,08	68,30	99,36	94,18	66,41	83,90	99,70	99,75	75,01	96,62	87,83	79,53	70,13	97,12	85,95	74,38	85,80
V=D//D-1)%		101,58	107,31	94,56		77,25	116,32	111,10		102,15	103,70	119,53		79,63	116,29	68,93		53,19	105,45	105,34
W=O/M%		21,16	12,24	13,66		2,57	8,40	5,12		2,64	5,53	5,38		2,31	5,70	4,41		1,64	3,57	2,87
X=K+L	200.700	180 556	322.388	196.447	735.080	710.215	840.940	1.119.852	54.601	40.612	49.088	66 450	42.461	48 714	61 083	76.527	450.755	498.544	622 298	793 736
Y=X/(X-1)%		89,96	178,55	60,93		96,62	118,41	133,17		74,38	120,87	135,37		114,73	125,39	125,28		110,60	124,82	127,55
Z	2 544 569	2 647.432	2.827.964	2.796.726	1.169.576	981.106	908.824	912 613	265.206	283.177	268.613	315.093	25.690	29.843	26 257	10 668	271 195	215 816	125.773	88 574

LEGENDA RIGHE: C=Previsioni definitive di competenza; D=Accertamenti; E=Da riscuotere anni precedenti;
F=Da versare anni precedenti; G=Da riscuotere competenza; H=Da versare competenza;
I=Riscoss. residui (lordo da vers.); J=Versam. residui; K=Totale da riscuotere; L=Totale da versare;
M=Da riscuotere iniz. riaccert.; N=Riaccertamenti; O=Risc. residui (netto); P=Differ. accertam.-previs.def.;
Q=%P su previs. def.; R=%Da riscuotere su accertamenti; S=Differenza versamenti-da versare;
T=%compet. da risc. su tot. da risc.; U=%compet. da vers. su tot. da vers.; V=%var. ann.D; W=Quota residui riscossi;
X=Totale residui; Y=Variazione annua del totale residui; Z=Riscossioni totali.
PROVENIENZA=res. iniz.+tot. riaccertam.-tot. riscoss. o versam. successivi-anni precedenti.

Allegato 26

DATI GESTIONALI DELLA SIAE PER CAPITOLI: ENTRATE FINALI ANNI 1994 - 1997

(milioni di lire)

CAPITOLI	1225				1230			
ANNI	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
C	5.000	15.000	20.000	0	500.000	500.000	600.000	360.000
D	15.175	14.568	15.425	7.680	538.299	574.820	647.903	376.903
E	2	2	2	2	2.363	6.098	15.437	22.086
F	384	39	28	369	9.176	161	611	9.517
G	0	0	0	0	2.610	9.344	7.274	8.646
H	1.552	1.192	1.360	540	24.432	35.260	28.337	13.337
I	3.665	1.976	1.260	1.405	42.676	33.955	36.344	31.043
J	3.281	1.937	1.232	1.037	33.501	33.794	35.734	21.540
K=E+G	2	2	2	2	4.973	15.442	22.711	30.732
L=F+H	1.936	1.231	1.388	909	33.608	35.421	28.948	22.854
M=E+O	2	42	31	19	2.363	6.445	16.360	24.181
N=M-(K-1)		40	29	17		1.472	918	1.470
O=I-(L-1)		40	29	17		347	923	2.095
P=D-C	10.175	-432	-4.575	7.680	38.299	74.820	47.903	16.903
Q=P/C%	203,50	-2,88	-22,88	0,00	7,66	14,96	7,98	4,70
R=M/D%		0,29	0,20	0,25		1,12	2,53	6,42
S=J-(L-1)		1	1	-351		186	313	-7.408
T=G/K%	0,00	0,00	0,00	0,00	52,48	60,51	32,03	28,13
U=H/L%	80,17	96,83	97,98	59,41	72,70	99,55	97,89	58,36
V=D//D-1)%		96,00	105,88	49,79		106,78	112,71	58,17
W=O/M%		95,24	93,55	89,47		5,38	5,64	8,66
X=K+L	1.938	1.233	1.390	911	38.581	50.863	51.659	53.586
Y=X/(X-1)%		63,62	112,73	65,54		131,83	101,56	103,73
Z	18.839	16.544	16.685	9.085	578.367	599.431	676.973	398.504

LEGENDA RIGHE: C=Previsioni definitive di competenza; D=Accertamenti; E=Da riscuotere anni precedenti; F=Da versare anni precedenti; G=Da riscuotere competenza; H=Da versare competenza; I=Riscoss. residui (lordo da vers.); J=Versam. residui; K=Totale da riscuotere; L=Totale da versare; M=Da riscuotere iniz. riaccert.; N=Riaccertamenti; O=Risc. residui (netto); P=Differ. accertam.-previs.def.; Q=%P su previs. def.; R=%Da riscuotere su accertamenti; S=Differenza versamenti-da versare; T=%compet. da risc. su tot. da risc.; U=%compet. da vers. su tot. da vers.; V=%var. ann.D; W=Quota residui riscossi; X=Totale residui; Y=Variazione annua del totale residui; Z=Riscossioni totali.

PROVENIENZA=res. iniz.+tot. riaccertam.-tot. riscoss. o versam. successivi-anni precedenti.

Allegato 27

MINISTERO DELLE FINANZE: UTILIZZO DELLE RISORSE UMANE - ANNO 1997

DIPARTIMENTO DELLE ENTRATE					
RISORSE UMANE DISPONIBILI	**CONS. 1996**	**PIANO 1997**	**CONS. 1997**	**DIFFERENZA % CONS. 1997/1996**	**DIFFERENZA % CONS./PIANO 1997**
Cons. media (n. persone)	41.772	41.242	41.037	-1,76	-0,50
Ore ass. per mal. procap.	102	82	97	-4,90	18,29
Ore altre ass. procapite	252	277	266	5,56	-3,97
Ore straord procapite	57	59	39	-31,58	-33,90
Ore presenza procapite	1 524	1 512	1 488	-2,36	-1,59
Costo orario lavoro (Lire)	37 000	40 000	37 000	0,00	-7,50
DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO					
RISORSE UMANE DISPONIBILI	**CONS. 1996**	**PIANO 1997**	**CONS. 1997**	**DIFFERENZA % CONS. 1997/1996**	**DIFFERENZA % CONS./PIANO 1997**
Cons. media (n. persone)	12.638	12.485	12.365	-2,16	-0,96
Ore ass. per mal. procap.	95	82	86	-9,47	4,88
Ore altre ass. procapite	241	268	259	7,47	-3,36
Ore straord. procapite	60	118	76	26,67	-35,59
Ore presenza procapite	1.547	1.580	1.544	-0,19	-2,28
Costo orario lavoro (Lire)	37.159	38.004	35.433	-4,64	-6,77
DIPARTIMENTO DELLE DOGANE E IMPOSTE INDIRETTE					
RISORSE UMANE DISPONIBILI	**CONS. 1996**	**PIANO 1997**	**CONS. 1997**	**DIFFERENZA % CONS. 1997/1996**	**DIFFERENZA % CONS./PIANO 1997**
Cons. media (n. persone)	10.082	10.258	10.042	-0,40	-2,11
Ore ass. per mal. procap.	90	90	89	-1,11	-1,11
Ore altre ass. procapite	246	254	265	7,72	4,33
Ore straord. procapite	366	349	330	-9,84	-5,44
Ore presenza procapite	1.854	1.817	1.789	-3,51	-1,54
Costo orario lavoro (Lire)	45.280	45.080	47.285	4,43	4,89

Allegato 27

MINISTERO DELLE FINANZE: UTILIZZO DELLE RISORSE UMANE - ANNO 1997

DIREZIONE GENERALE AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE					
RISORSE UMANE DISPONIBILI	**CONS. 1996**	**PIANO 1997**	**CONS. 1997**	**DIFFERENZA % CONS. 1997/1996**	**DIFFERENZA % CONS./PIANO 1997**
Cons. media (n. persone)	561	538	531	-5,35	-1,30
Ore ass. per mal. procap.	104	81	110	5,77	35,80
Ore altre ass. procapite	280	291	314	12,14	7,90
Ore straord. procapite	181	71	67	-62,98	-5,63
Ore presenza procapite	1.622	1.511	1.460	-9,99	-3,38
Costo orario lavoro (Lire)	40.000	42.000	44.000	10,00	4,76
SEGRETARIATO GENERALE					
RISORSE UMANE DISPONIBILI	**CONS. 1996**	**PIANO 1997**	**CONS. 1997**	**DIFFERENZA % CONS. 1997/1996**	**DIFFERENZA % CONS./PIANO 1997**
Cons. media (n. persone)	464	460	445	-4,09	-3,26
Ore ass. per mal. procap.	66	70	87	31,82	24,29
Ore altre ass. procapite	246	259	311	26,42	20,08
Ore straord. procapite	234	117	112	-52,14	-4,27
Ore presenza procapite	1.734	1.600	1.536	-11,42	-4,00
Costo orario lavoro (Lire)	38.200	41.700	39.800	4,19	-4,56
SERVIZIO CENTRALE DEGLI ISPETTORI TRIBUTARI (Se.C.I.T.)					
RISORSE UMANE DISPONIBILI	**CONS. 1996**	**PIANO 1997**	**CONS. 1997**	**DIFFERENZA % CONS. 1997/1996**	**DIFFERENZA % CONS./PIANO 1997**
Cons. media (n. persone)	176	171	176	0,00	2,92
Ore ass. per mal. procap.	87	109	83	-4,60	-23,85
Ore altre ass. procapite	240	234	270	12,50	15,38
Ore straord. procapite	42	46	30	-28,57	-34,78
Ore presenza procapite	1.536	1.516	1.495	-2,67	-1,39
Costo orario lavoro (Lire)	60.000	62.000	61.000	1,67	-1,61

Allegato 27

MINISTERO DELLE FINANZE: UTILIZZO DELLE RISORSE UMANE - ANNO 1997

SCUOLA CENTRALE TRIBUTARIA - E. VANONI					
RISORSE UMANE DISPONIBILI	**CONS. 1996**	**PIANO 1997**	**CONS. 1997**	**DIFFERENZA % CONS. 1997/1996**	**DIFFERENZA % CONS./PIANO 1997**
Cons. media (n. persone)	88	84	85	-3,41	1,19
Ore ass. per mal. procap.	110	68	130	18,18	91,18
Ore altre ass. procapite	336	380	309	-8,04	-18,68
Ore straord. procapite	254	150	43	-83,07	-71,33
Ore presenza procapite	1.637	1.514	1.427	-12,83	-5,75
Costo orario lavoro (Lire)	37.000	41.000	40.000	8,11	-2,44
TOTALE MINISTERO DELLE FINANZE					
RISORSE UMANE DISPONIBILI	**CONS. 1996**	**PIANO 1997**	**CONS. 1997**	**DIFFERENZA % CONS. 1997/1996**	**DIFFERENZA % CONS./PIANO 1997**
Cons. media (n. persone)	65.781	65.238	64.681	-1,67	-0,85
Ore ass. per mal. procap.	91	81	95	4,48	17,03
Ore altre ass. procapite	260	275	283	9,01	3,02
Ore straord. procapite	94	88	57	-39,08	-35,12
Ore presenza procapite	1.629	1.572	1.527	-6,27	-2,90
Costo orario lavoro (Lire)	40.961	43.262	42.259	3,17	-2,32

Allegato 28

Ministero delle finanze: distribuzione territoriale degli addetti

	Dipartimento delle entrate	Dipartimento del territorio	Uffici doganali	U.T.F.	Lab. Chimici
Scostamento medio semplice 1996	386,61	238,90	62,29	15,00	2,42
Scostamento relativo 1996	0,20	0,19	0,14	0,11	0,12
Scostamento medio semplice 1997	320,49	167,20	59,36	13,86	2,42
Scostamento relativo 1997	0,17	0,14	0,14	0,10	0,12

Allegato 29

Dipartimento delle entrate: distribuzione regionale del personale

Regione	Dotazione organica (1)	Addetti 1996	% Addetti 1996	Redistribuzione addetti 1996 secondo la dotazione organica	Differenza assoluta redistribuzione addetti 1996 e addetti 1996	Differenza % redistribuzione addetti 1996 e addetti 1996	Addetti 1997	% Addetti 1997	Redistribuzione addetti 1997 secondo la dotazione organica	Differenza assoluta redistribuzione addetti 1997 e addetti 1997	Differenza % redistribuzione addetti 1997 e addetti 1997
Val d'Aosta	224	159,9	0,39	182,61	-22,71	-12,44	145	0,37	177,77	-32,77	-18,43
Piemonte	4.083	2.886,1	7,11	3.328,52	-442,42	-13,29	3.107	7,87	3.240,36	-133,36	-4,12
Liguria	1.872	1.534,6	3,78	1.526,08	8,52	0,56	1.518	3,84	1.485,66	32,34	2,18
Lombardia	7.882	4.383,0	10,80	6.425,52	-2.042,52	-31,79	4.502	11,40	6.255,33	-1.753,33	-28,03
Veneto	3.886	2.723,9	6,71	3.167,92	-444,02	-14,02	2.760	6,99	3.084,02	-324,02	-10,51
Friuli	1.103	849,1	2,09	899,18	-50,08	-5,57	844	2,14	875,37	-31,37	-3,58
Trentino	663	367,6	0,91	540,49	-172,89	-31,99	367	0,93	526,17	-159,17	-30,25
Alto Adige	421	279,7	0,69	343,21	-63,51	-18,50	115	0,29	334,12	-219,12	-65,58
Emilia Romagna	3.867	2.696,6	6,65	3.152,43	-455,83	-14,46	2.654	6,72	3.068,94	-414,94	-13,52
Toscana	3.700	2.693,3	6,64	3.016,29	-322,99	-10,71	2.692	6,82	2.936,40	-244,40	-8,32
Marche	1.379	1.131,5	2,79	1.124,18	7,32	0,65	1.088	2,75	1.094,41	-6,41	-0,59
Umbria	790	711,2	1,75	644,02	67,18	10,43	697	1,76	626,96	70,04	11,17
Lazio	4.543	4.453,6	10,98	3.703,52	750,08	20,25	3.957	10,02	3.605,43	351,57	9,75
Abruzzo	1.469	1.475,7	3,64	1.197,55	278,15	23,23	1.402	3,55	1.165,83	236,17	20,26
Molise	410	414,7	1,02	334,24	80,46	24,07	388	0,98	325,39	62,61	19,24
Campania	3.872	4.178,4	10,30	3.156,51	1.021,89	32,37	4.122	10,44	3.072,91	1.049,09	34,14
Puglia	2.688	2.691,6	6,63	2.191,30	500,30	22,83	2.559	6,48	2.133,26	425,74	19,96
Basilicata	532	498,7	1,23	433,69	65,01	14,99	470	1,19	422,21	47,79	11,32
Calabria	1.291	1.359,1	3,35	1.052,44	306,66	29,14	1.288	3,26	1.024,57	263,43	25,71
Sicilia	3.781	4.061,2	10,01	3.082,33	978,87	31,76	3.827	9,69	3.000,69	826,31	27,54
Sardegna	1.312	1.022,1	2,52	1.069,56	-47,46	-4,44	995	2,52	1.041,23	-46,23	-4,44
Totale	49.768	40.571,6	100,00	40.571,60	0,00	0,00	39.497	100,00	39.497,00	0,00	0,00

(1) D.P.C.M. 18/11/1996 e D.P.C.M. 2/12/1996 e D.P.C.M. 31/7/1997

Allegato 30

Dipartimento del territorio.: distribuzione compartimentale del personale

Direzioni	Dotazione organica (1)	% Dotazione organica (1)	Addetti 1996	% Addetti 1996	Redistribuzione addetti 1996 secondo la dotazione organica	Differenza assoluta redistribuzione addetti 1996 e addetti 1996	Differenza % redistribuzione addetti 1996 e addetti 1996	Addetti 1997	% Addetti 1997	Redistribuzione addetti 1997 secondo la dotazione organica	Differenza assoluta redistribuzione addetti 1997 e addetti 1997	Differenza % redistribuzione addetti 1997 e addetti 1997
Piemonte Val d'Aosta												
Liguria	2.110	13,4	1.330,9	10,61	1.677,97	-347	-20,68	1.298	11,16	1.555	-257	-16,54
Lombardia	1.867	11,8	1.136,2	9,06	1.484,72	-349	-23,47	1.105	9,50	1.376	-271	-19,71
Trentino Alto Adige Veneto												
Friuli	1.633	10,4	1.106,5	8,82	1.298,64	-192	-14,80	1.125	9,67	1.204	-79	-6,54
Emilia Romagna												
Marche	1.746	11,1	1.147,9	9,15	1.388,50	-241	-17,33	1.079	9,28	1.287	-208	-16,16
Toscana												
Umbria	1.495	9,5	1.122,9	8,95	1.188,89	-66	-5,55	1.081	9,30	1.102	-21	-1,90
Lazio												
Abruzzo												
Molise	2.042	12,9	1.761,6	14,04	1.623,89	138	8,48	1.723	14,82	1.505	218	14,47
Campania												
Calabria	1.586	10,1	1.522,7	12,14	1.261,26	261	20,73	1.423	12,24	1.169	254	21,72
Puglia												
Basilicata	1.306	8,3	1.546,8	12,33	1.038,59	508	48,93	1.032	8,88	963	69	7,20
Sicilia	1.515	9,6	1.421,8	11,33	1.204,80	217	18,01	1.319	11,34	1.117	202	18,11
Sardegna	475	3,0	447,7	3,57	377,74	70	18,52	443	3,81	350	93	26,52
Totale	15.775	100,0	12.545,0	100,00	12.545,00	0	0,00	11.628	100,00	11.628	0	0,00

(1) D.P.C.M. 18/11/1996 e D.P.C.M. 2/12/1996 e D.P.C.M. 31/7/1997

Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette: distribuzione compartimentale del personale - anno 1997

Allegato 31

	Uffici Doganali						
Compartimenti	Dotazione organica (1)	% Dotazione organica (1)	Addetti 1997	% Addetti 1997	Redistribuzione addetti 1997 secondo la dotazione organica	Differenza assoluta redistribuzione addetti 1997 e addetti 1997	Differenza % redistribuzione addetti 1997 e addetti 1997
Comp.to Ancona	286	3,30	192	3,25	195	-3	-1,61
Comp.to Bari	341	3,94	275	4,66	233	42	18,20
Comp.to Bologna	602	6,95	332	5,62	411	-79	-19,17
Comp.to Bolzano	210	2,43	223	3,78	143	80	55,64
Comp.to Cagliari	175	2,02	125	2,12	119	6	4,69
Comp.to Firenze	610	7,05	369	6,25	416	-47	-11,34
Comp.to Genova	735	8,49	510	8,64	501	9	1,70
Comp.to Milano	1.957	22,61	1.076	18,22	1.335	-259	-19,42
Comp.to Napoli	513	5,93	423	7,16	350	73	20,85
Comp.to Palermo	448	5,18	372	6,30	306	66	21,70
Comp.to Roma	715	8,26	566	9,58	488	78	16,02
Comp.to Torino	553	6,39	417	7,06	377	40	10,52
Comp.to Trieste	847	9,79	551	9,33	578	-27	-4,66
Comp.to Venezia	664	7,67	475	8,04	453	22	4,85
Totale	8.656	100,00	5.906	100,00	5.906	0	0,00

(1) D.P.C.M. 18/11/1996 e D.P.C.M. 2/12/1996 e D.P.C.M. 31/7/1997

Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette: distribuzione compartimentale del personale - anno 1997

Allegato 31

	U.T.F.						
Compartimenti	Dotazione organica [1]	% Dotazione organica [1]	Addetti 1997	% Addetti 1997	Redistribuzione addetti 1997 secondo la dotazione organica	Differenza assoluta redistribuzione addetti 1997 e addetti 1997	Differenza % redistribuzione addetti 1997 e addetti 1997
Comp.to Ancona	178	6,45	110	5,74	124	-14	-11,04
Comp.to Bari	151	5,47	128	6,67	105	23	22,03
Comp.to Bologna	265	9,60	192	10,01	184	8	4,30
Comp.to Bolzano	87	3,15	66	3,44	60	6	9,20
Comp.to Cagliari	84	3,04	54	2,82	58	-4	-7,46
Comp.to Firenze	142	5,14	94	4,90	99	-5	-4,71
Comp.to Genova	73	2,64	69	3,60	51	18	36,06
Comp.to Milano	434	15,72	245	12,77	301	-56	-18,74
Comp.to Napoli	257	9,31	190	9,91	179	11	6,42
Comp.to Palermo	290	10,50	204	10,64	201	3	1,26
Comp.to Roma	207	7,50	165	8,60	144	21	14,74
Comp.to Torino	251	9,09	181	9,44	174	7	3,81
Comp.to Trieste	103	3,73	56	2,92	72	-16	-21,73
Comp.to Venezia	239	8,66	164	8,55	166	-2	-1,22
Totale	2.761	100,00	1.918	100,00	1.918	0	0,00

(1) D.P.C.M. 18/11/1996 e D.P.C.M. 2/12/1996 e D.P.C.M. 31/7/1997

Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette: distribuzione compartimentale del personale - anno 1997

Allegato 31

	Lab. Chimici						
Compartimenti	Dotazione organica (1)	% Dotazione organica (1)	Addetti 1997	% Addetti 1997	Redistribuzione addetti 1997 secondo la dotazione organica	Differenza assoluta redistribuzione addetti 1997 e addetti 1997	Differenza % redistribuzione addetti 1997 e addetti 1997
Comp.to Ancona	0	0,00	0	0,00	0	0	0,00
Comp.to Bari	28	7,84	23	9,16	20	3	16,83
Comp.to Bologna	26	7,28	16	6,37	18	-2	-12,47
Comp.to Bolzano	0	0,00	0	0,00	0	0	0,00
Comp.to Cagliari	16	4,48	11	4,38	11	0	-2,22
Comp.to Firenze	22	6,16	11	4,38	15	-4	-28,88
Comp.to Genova	44	12,32	30	11,95	31	-1	-3,02
Comp.to Milano	49	13,73	37	14,74	34	3	7,40
Comp.to Napoli	26	7,28	23	9,16	18	5	25,82
Comp.to Palermo	45	12,61	27	10,76	32	-5	-14,66
Comp.to Roma	29	8,12	19	7,57	20	-1	-6,81
Comp.to Torino	18	5,04	15	5,98	13	2	18,53
Comp.to Trieste	13	3,64	8	3,19	9	-1	-12,47
Comp.to Venezia	41	11,48	31	12,35	29	2	7,54
Totale	357	100,00	251	100,00	251	0	0,00

(1) D.P.C.M. 18/11/1996 e D.P.C.M. 2/12/1996 e D.P.C.M. 31/7/1997

Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette: distribuzione compartimentale del personale - anno 1996

Allegato 31b

Compartimenti	Uffici Doganali						
	Dotazione organica (1)	% Dotazione organica (1)	Addetti 1996	% Addetti 1996	Redistribuzione addetti 1996 secondo la dotazione organica	Differenza assoluta redistribuzione addetti 1996 e addetti 1996	Differenza % redistribuzione addetti 1996 e addetti 1996
Comp.to Ancona	286	3,30	193	3,20	200	-7	-3,27
Comp.to Bari	341	3,94	279	4,62	238	41	17,27
Comp.to Bologna	602	6,95	337	5,58	420	-83	-19,76
Comp.to Bolzano	210	2,43	249	4,12	147	102	69,95
Comp.to Cagliari	175	2,02	127	2,10	122	5	4,02
Comp.to Firenze	610	7,05	376	6,23	426	-50	-11,65
Comp.to Genova	735	8,49	544	9,01	513	31	6,09
Comp.to Milano	1.957	22,61	1.131	18,73	1.365	-234	-17,16
Comp.to Napoli	513	5,93	433	7,17	358	75	20,98
Comp.to Palermo	448	5,18	385	6,38	313	72	23,18
Comp.to Roma	715	8,26	566	9,37	499	67	13,47
Comp.to Torino	553	6,39	428	7,09	386	42	10,94
Comp.to Trieste	847	9,79	586	9,70	591	-5	-0,83
Comp.to Venezia	664	7,67	405	6,71	463	-58	-12,57
Totale	8.656	100,00	6.039	100,00	6.039	0	0,00

(1) D.P.C.M. 18/11/1996 e D.P.C.M. 2/12/1996 e D.P.C.M. 31/7/1997

Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette: distribuzione compartimentale del personale - anno 1996

Allegato 31b

Compartimenti	U.T.F.						
	Dotazione organica [1]	% Dotazione organica [1]	Addetti 1996	% Addetti 1996	Redistribuzione addetti 1996 secondo la dotazione organica	Differenza assoluta redistribuzione addetti 1996 e addetti 1996	Differenza % redistribuzione addetti 1996 e addetti 1996
Comp.to Ancona	178	6,45	117	5,95	127	-10	-7,78
Comp.to Bari	151	5,47	134	6,81	108	26	24,50
Comp.to Bologna	265	9,60	205	10,42	189	16	8,53
Comp.to Bolzano	87	3,15	66	3,35	62	4	6,43
Comp.to Cagliari	84	3,04	55	2,79	60	-5	-8,14
Comp.to Firenze	142	5,14	94	4,78	101	-7	-7,13
Comp.to Genova	73	2,64	69	3,51	52	17	32,61
Comp.to Milano	434	15,72	256	13,01	309	-53	-17,25
Comp.to Napoli	257	9,31	197	10,01	183	14	7,54
Comp.to Palermo	290	10,50	213	10,82	207	6	3,04
Comp.to Roma	207	7,50	159	8,08	148	11	7,76
Comp.to Torino	251	9,09	190	9,65	179	11	6,20
Comp.to Trieste	103	3,73	60	3,05	73	-13	-18,27
Comp.to Venezia	239	8,66	153	7,77	170	-17	-10,19
Totale	2.761	100,00	1.968	100,00	1.968	0	0,00

(1) D.P.C.M. 18/11/1996 e D.P.C.M. 2/12/1996 e D.P.C.M. 31/7/1997

Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette: distribuzione compartimentale del personale - anno 1996

Allegato 31b

Compartimenti	Lab. Chimici						
	Dotazione organica (1)	% Dotazione organica (1)	Addetti 1996	% Addetti 1997	Redistribuzione addetti 1996 secondo la dotazione organica	Differenza assoluta redistribuzione addetti 1996 e addetti 1996	Differenza % redistribuzione addetti 1997 e addetti 1997
Comp.to Ancona	0	0,00	0	0,00	0	0	0,00
Comp.to Bari	28	7,84	23	9,16	20	3	16,83
Comp.to Bologna	26	7,28	18	7,17	18	0	-1,53
Comp.to Bolzano	0	0,00	0	0,00	0	0	0,00
Comp.to Cagliari	16	4,48	11	4,38	11	0	-2,22
Comp.to Firenze	22	6,16	13	5,18	15	-2	-15,95
Comp.to Genova	44	12,32	30	11,95	31	-1	-3,02
Comp.to Milano	49	13,73	36	14,34	34	2	4,50
Comp.to Napoli	26	7,28	24	9,56	18	6	31,29
Comp.to Palermo	45	12,61	28	11,16	32	-4	-11,50
Comp.to Roma	29	8,12	21	8,37	20	1	2,99
Comp.to Torino	18	5,04	16	6,37	13	3	26,43
Comp.to Trieste	13	3,64	7	2,79	9	-2	-23,41
Comp.to Venezia	41	11,48	24	9,56	29	-5	-16,74
Totale	357	100,00	251	100,00	251	0	0,00

(1) D.P.C.M. 18/11/1996 e D.P.C.M. 2/12/1996 e D.P.C.M. 31/7/1997

Allegato 32

Conto consuntico A.A.M.S. nel biennio 1996 - 1997

CONTO CONSUNTIVO Miliardi di lire	1996	Previsioni di competenza 1997	1997	Variazioni % 96/97
Entrate correnti	4.165,1	4.336,0	4.153,5	-0,28
Entrate in c. cap.	159,6	63,5	63,5	-60,21
G.S. Dopolavoro	0,3	0,3	0,3	0,00
Serv. Lotterie	2.537,0	2.820,0	1.180,1	-53,48
Serv. Lotto	4.712,2	4.800,0	4.800,3	1,87
TOTALE	**11.574,2**	**12.019,8**	**10.197,7**	**-11,89**
Spese correnti	3.820,1	4.244,6	4.062,2	6,34
Spese in c. cap.	257,2	149,9	149,9	-41,72
Rimborso prestiti	4,6	4,9	4,9	6,52
G.S. Dopolavoro	0,3	0,3	0,3	0,00
Serv. Lotterie	2.537,0	2.820,0	1.180,1	-53,48
Serv. Lotto	4.712,2	4.800,0	4.800,3	1,87
TOTALE	**11.334,2**	**12.019,7**	**10.197,7**	**-17,50**
RISULTATO	242,8		200,3	-17,50

Allegato 33

ENTRATE ERARIALI DERIVANTI DALLA GESTIONE DEI MONOPOLI FISCALI (Esercizio 1997)

	PREVISIONE ASSESTATA 1997 (A)	ACCERTATE 1997 (B)	DIFFERENZA (C=B A)	ACCERTATE 1996 (D)	DIFFERENZA (E=B-D)
Imposta sul consumo dei tabacchi (Cap. 1601)	11.128.000.000.000	11.257.598.711.050	129.598.711.050	10.632.432.638.038	625.166.073.012
Iva sulle vendite dei generi di monopolio	3.060.000.000.000	3.213.885.941.762	133.885.941.762	3.044.979.352.083	168.906.589.679
Iva recuperata per acquisto di beni e servizi (Cap. 177/E Aams)	-140.000.000.000	-139.910.188.233	89.811.767	-104.710.257.456	-35.199.930.777
IVA AL NETTO DEI RECUPERI (Cap. 1203)	2.940.000.000.000	3.073.975.753.529	133.975.753.529	2.940.269.094.627	133.706.658.902
AVANZO FINANZIARIO DI GESTIONE (Cap. 163/S Aams)	201.615.131.000	200.267.954.539	-1.347.176.461	242.802.282.025	-42.534.327.486
Provento del Lotto (Cap. 1801)	8.000.000.000.000	8.784.007.660.000	784.007.660.000	6.221.310.112.000	2.562.697.548.000
Assegnazioni all'Aams per la gestione del Lotto (Cap. 3001/E Aams)	-4.800.000.000.000	-4.800.302.935.771	-302.935.771	-4.712.188.888.387	-88.114.047.384
PROVENTO NETTO DEL LOTTO	3.200.000.000.000	3.983.704.724.229	783.704.724.229	1.509.121.223.613	2.474.583.500.616
UTILI DELLE LOTTERIE NAZIONALI (Cap. 2002/S Aams)	140.000.000.000	68.953.080.760	-71.045.919.240	125.023.384.997	-56.070.304.237
UTILI DELLE LOTTERIE NAZIONALI AD ESTRAZIONE ISTANTANEA (Cap. 2004/S	1.600.000.000.000	830.085.742.601	-769.914.257.399	1.879.096.767.605	-1.049.011.025.004
TOTALE	19.209.615.131.000	19.414.585.966.708	204.970.835.708	17.328.745.390.905	2.085.840.575.803

Allegato 34

ENTRATE ERARIALI - ANNI 1996 - 1997

ENTRATE ERARIALI	ACCERTATE NEL 1997	ACCERTATE NEL 1996	DIFFERENZA ASSOLUTA	DIFFERENZA PERCENTUALE
Provento netto del lotto	3.983.704.724.229	1.509.121.223.613	2.474.583.500.616	163,98
Utili delle lotterie nazionali (cap. 2002/S Aams)	68.953.080.760	125.023.384.997	-56.070.304.237	-44,85
Utili delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea (cap. 2004/S Aams)	830.085.742.601	1.879.096.767.605	-1.049.011.025.004	-55,83
TOTALE	4.882.743.547.590	3.513.241.376.215	-1.369.502.171.375	-38,98

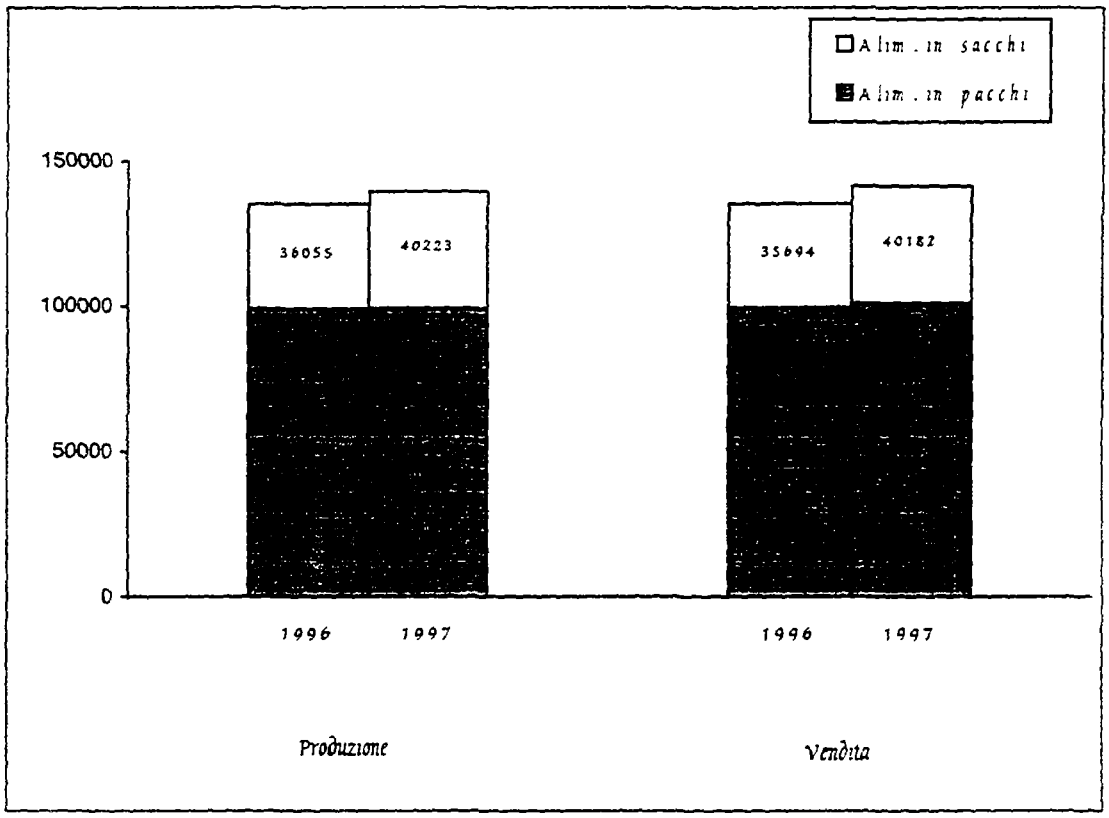
Allegato 35

ENTRATE ERARIALI: PROVENTO DEL LOTTO - 1994 - 1997

ANNO	PROVENTO LORDO DEL LOTTO (CAP. 1801)	ASSEGNAZIONE AI MONOPOLI PER LA GESTIONE DEL LOTTO (CAP. 3001/E)	PROVENTO NETTO
1994	1.592.039.829.000	998.540.247.615	593.499.581.385
1995	5.414.312.804.000	3.726.128.838.168	1.688.183.965.832
1996	6.221.310.112.000	4.712.188.888.387	1.509.121.223.613
1997	8.784.007.660.000	4.800.302.935.771	3.983.704.724.229

Allegato 36

Produzione e vendita dei sali alimentari: confronto 1996 - 1997 (quantità in tonnellate)



Fonte: Elaborazione S.In.Co. su dati A.A.M.S.

Allegato 37

CONTO ECONOMICO 1997 - UNITA' SALI

(miliardi di lire)

	PREV.	CONS.	DIFF.	DIFF. %
Ricavi vendite sali alimentari	22,0	21,4	-0,60	-2,73
Ricavi vendite sali industriali	23,5	21,1	-2,40	-10,21
Altri ricavi	0,4	0,4	0,00	0,00
Variazione Rimanenze Prodotti Finiti	-2,3	2,2	4,50	195,65
VALORE DELLA PRODUZIONE	43,6	45,1	1,50	3,44
Costi di estrazione	12,8	12,4	-0,40	-3,13
Materie Sussidiarie	4,8	6,0	1,20	25,00
Mano d'opera diretta di opificio	21,4	23,2	1,80	8,41
Spese d'opificio	15,9	12,3	-3,60	-22,64
Ammortamenti	4,3	4,3	0,00	0,00
COSTO DELLA PRODUZIONE	59,3	58,2	-1,10	-1,85
MARGINE I	-15,7	-13,1	2,60	16,56
Costo distribuzione	1,6	1,6	0,00	0,00
Costo trasporti prodotti finiti	0,2	0,2	0,00	0,00
Canoni sfruttamento acque	5,0	5,0	0,00	0,00
MARGINE OPERATIVO LORDO	-12,5	-9,9	2,60	20,80
Ammortamenti	0,4	0,4	0,00	0,00
MARGINE OPERATIVO NETTO	-12,9	-10,3	2,60	20,16
Spese generali e oneri non attribuiti	21,0	21,0	0,00	0,00
Fitti attivi (Passivi)	0,6	0,6	0,00	0,00
Interessi passivi	0,1	0,1	0,00	0,00
Plusvalenze (Minusvalenze)				
UTILE (PERDITA) DI PERIODO	-33,3	-30,8	2,50	7,51

Allegato 38

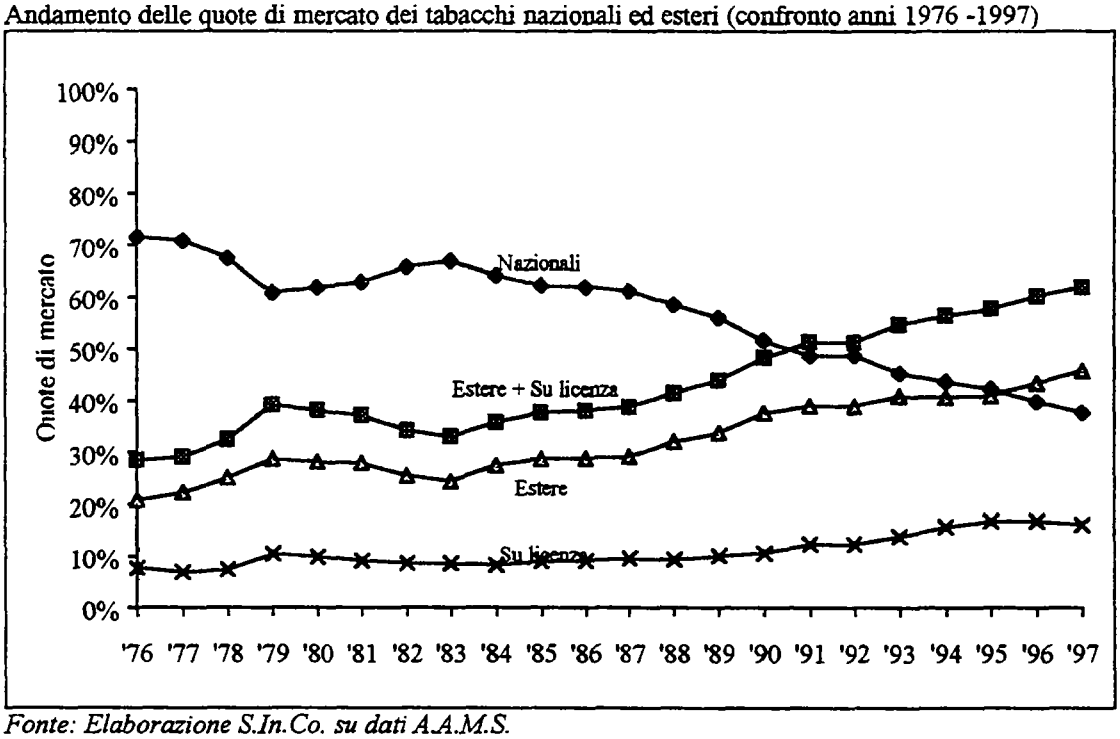
CONTO ECONOMICO 1997 - UNITA' TABACCHI

(miliardi di lire)

	PREVENT.	CONSUNT.	DIFF.	DIFF. %
Ricavi vendite prodotti nazionali	1.107,70	1.075	-32,70	-2,95
Ricavi vendite prodotti esteri su licenza	517,7	491	-26,70	-5,16
Compensi di distribuzione prodotti esteri	165	161	-4,00	-2,42
Ricavi accessori, premi AIMA, altri ricavi	145,5	145	-0,50	-0,34
Variazione Rimanenze Prodotti Finiti	-17,9	94	111,90	-625,14
VALORE DELLA PRODUZIONE	1.918	1.966	48,00	2,50
Materie Prime	324,6	339	14,40	4,44
Materie Sussidiarie	248,6	260	11,40	4,59
Mano d'opera diretta di opificio	113,6	119	5,40	4,75
Royalties passive	90,7	89	-1,70	-1,87
Spese d'opificio	211,9	197	-14,90	-7,03
Ammortamenti	42,4	42	-0,40	-0,94
COSTO DELLA PRODUZIONE	1.031,80	1.046	14,20	1,38
MARGINE I	886,2	920	33,80	3,81
Costo prodotti esteri acquistati e venduti	1.863,50	1.843	-20,50	-1,10
Ricavo prodotti esteri a tariffa ordinaria	1.863,50	1.843	-20,50	-1,10
Costo distribuzione	208,5	209	0,50	0,24
Costo trasporti prodotti finiti	47	47	0,00	0,00
MARGINE OPERATIVO LORDO	630,7	664	33,30	5,28
Ammortamenti	10,7	11	0,30	2,80
MARGINE OPERATIVO NETTO	620	653	33,00	5,32
Spese generali e oneri non attribuiti	195,4	195	-0,40	-0,20
Fitti attivi (Passivi)	1,6	2	0,40	25,00
Interessi passivi	2	2	0,00	0,00
Plusvalenze (Minusvalenze)	0	0	0,00	0,00
UTILE (PERDITA) DI PERIODO	424,2	458	33,80	7,97

Allegato 39

Andamento delle quote di mercato dei tabacchi nazionali ed esteri (confronto anni 1976 -1997)



Fonte: Elaborazione S.In.Co. su dati A.A.M.S.

Allegato 40

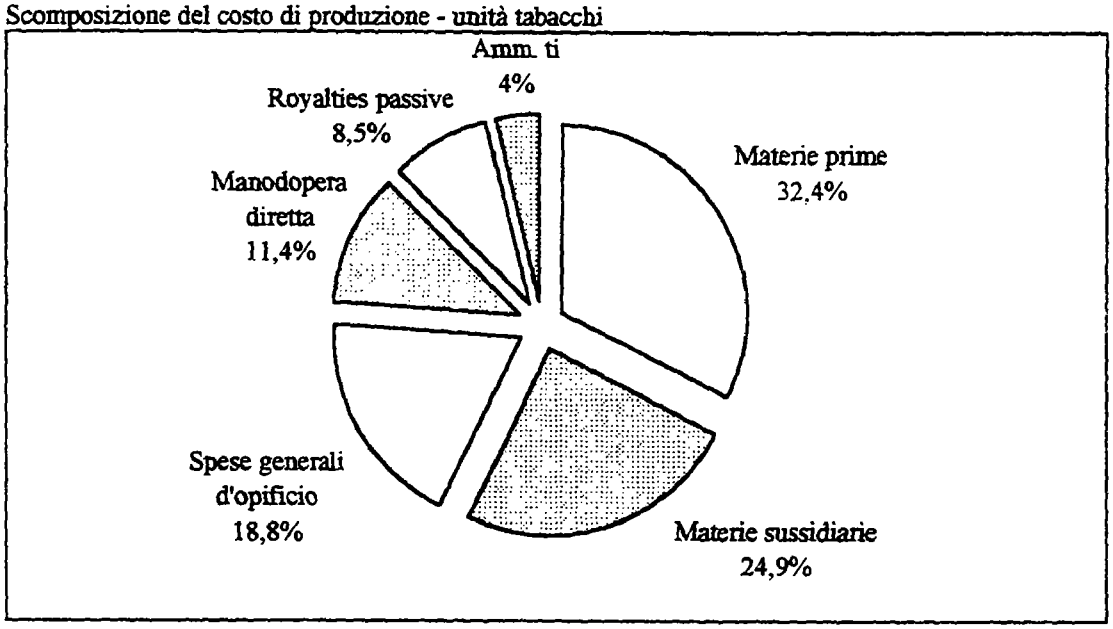
VENDITE ORDINARIE DI TABACCHI E QUOTE DI MERCATO NEL BIENNIO 1996-1997

	VENDITE A QUANTITA' IN KG.				DIFFERENZA	
PRODOTTI	1996	Q.D.M.	1997	Q.D.M.	IN KG.	%
Nazionali	36.064.460	39,80	34.116.076	37,70	-1.948.384	-5,40
Su licenza	15.239.817	16,82	14.673.371	16,21	-566.446	-3,72
Importati	39.309.360	43,38	41.714.618	46,09	2.405.258	6,12
TOTALE	90.613.637	100,00	90,504.065	100,00	-109.576	-0,12

	VENDITE A VALORE AL NETTO DELL'AGGIO (milioni di lire)				DIFFERENZA	
PRODOTTI	1996	Q.D.M.	1997	Q.D.M.	ASSOLUTA	%
Nazionali	5.626.340	32,86	5.603.255	31,39	-23.085	-0,41
Su licenza	2.773.341	16,20	2.686.711	15,05	-86.630	-3,12
Importati	8.719.486	50,93	9.559.056	53,55	839.570	9,63
TOTALE	17.119.167	100,00	17.849.022	100,00	729.855	4,26

Allegato 41

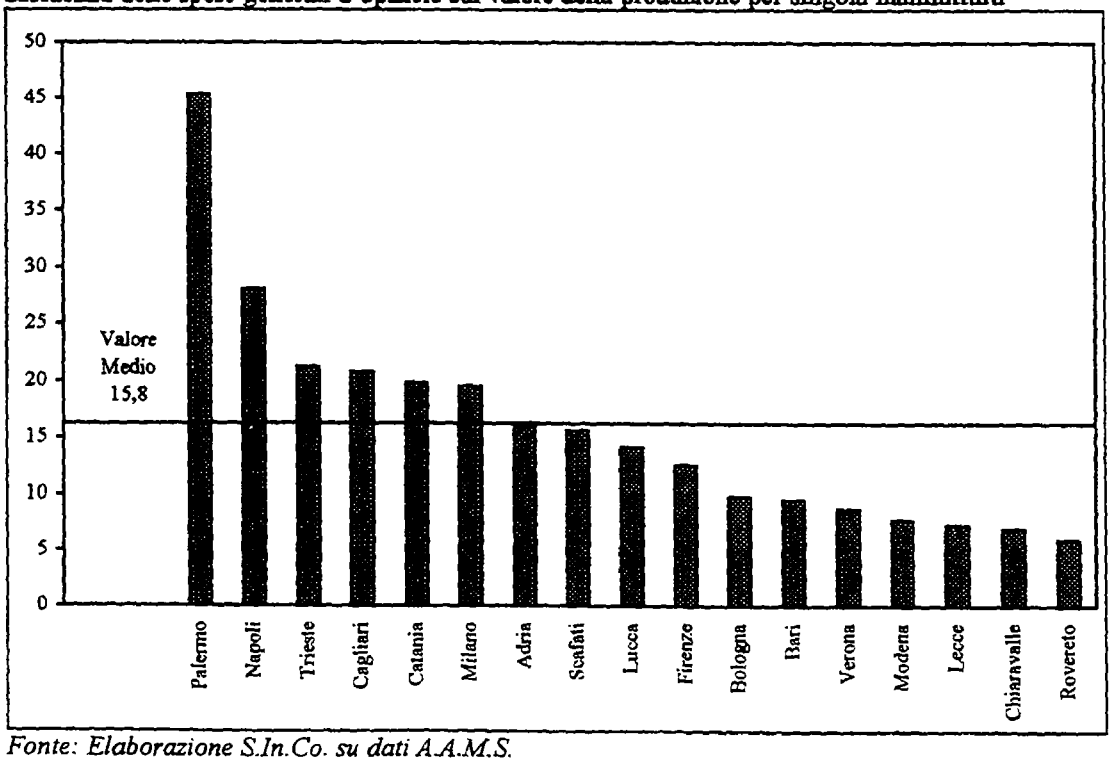
Scomposizione del costo di produzione - unità tabacchi



Fonte: Elaborazione S.In.Co. su dati A.A.M.S.

Allegato 42

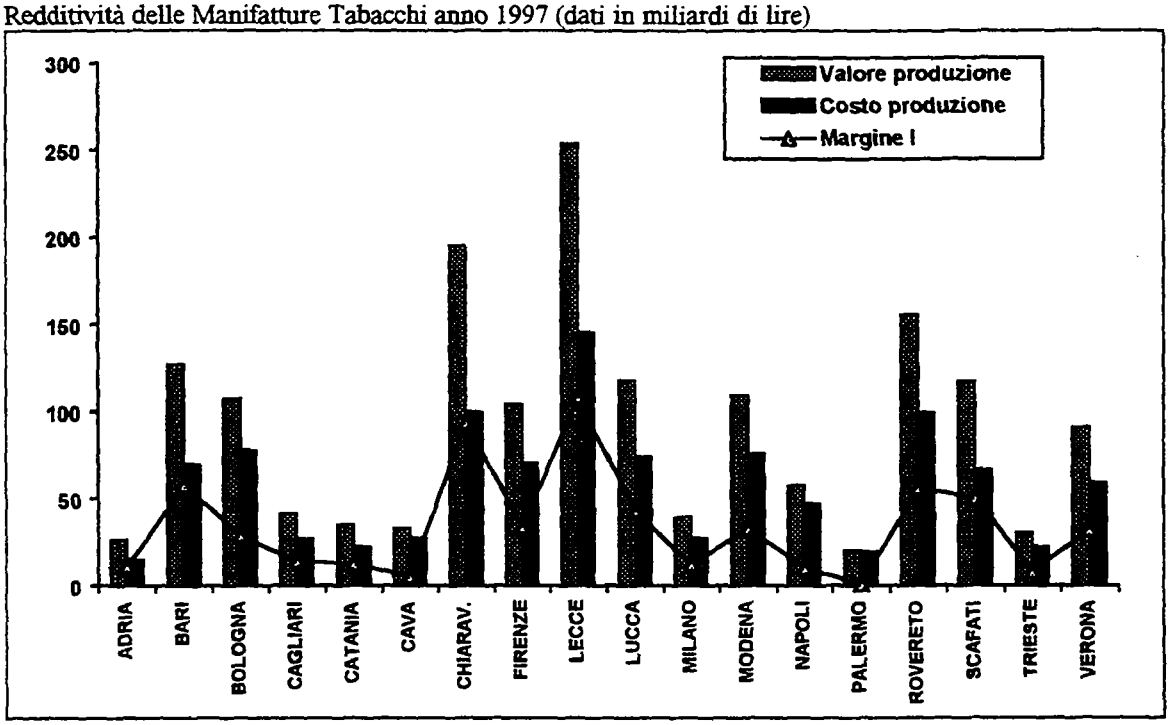
Incidenza delle spese generali d'opificio sul valore della produzione per singola manifattura



Fonte: Elaborazione S.In.Co. su dati A.A.M.S.

Allegato 43

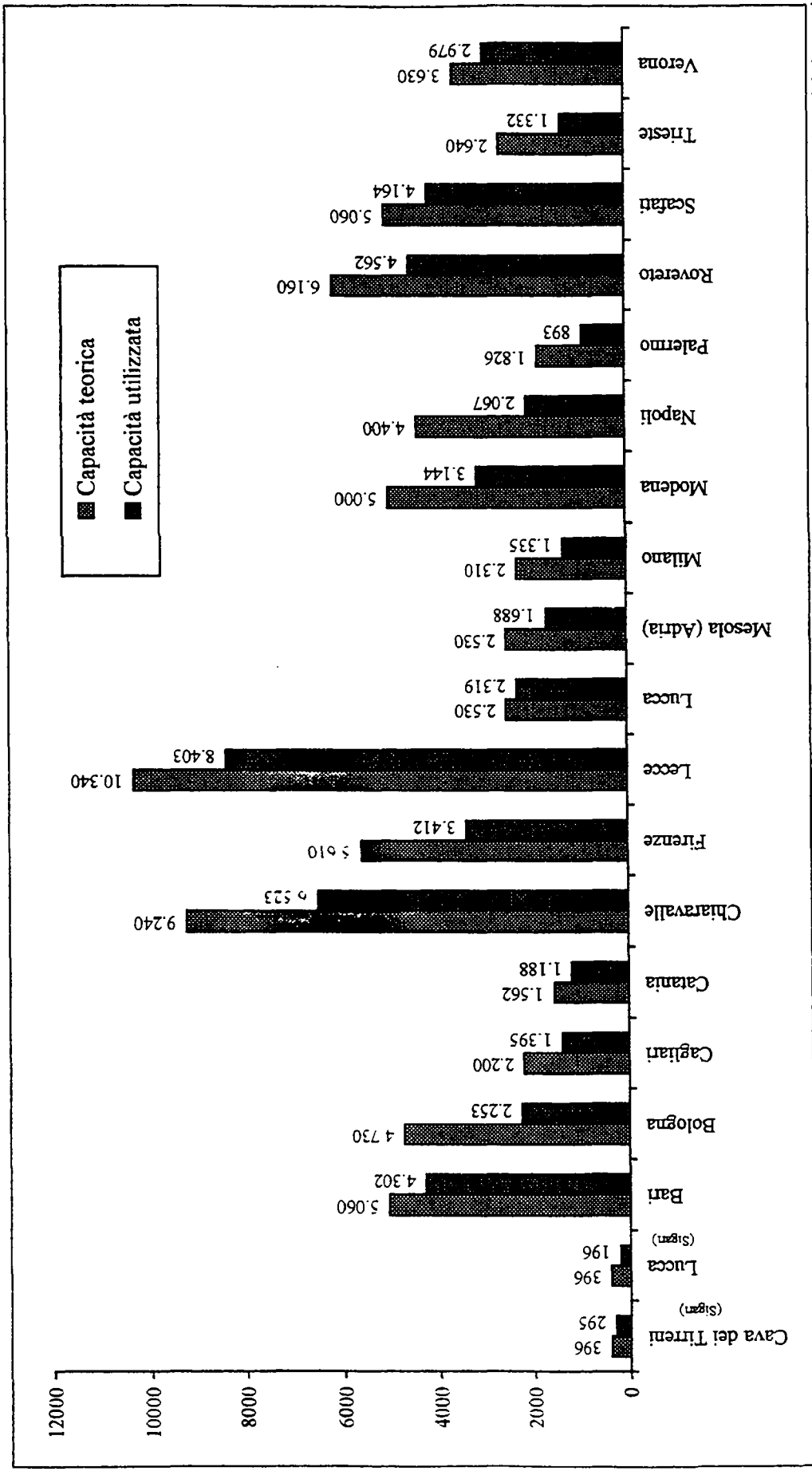
Redditività delle Manifatture Tabacchi anno 1997 (dati in miliardi di lire)



Fonte: Elaborazione S.In.Co. su dati A.A.M.S.

Allegato 44

Analisi della capacità produttiva teorica ed effettivamente utilizzata per manifattura - Anno 1997 (quantità in migliaia di kg.)



NOTA: La capacità teorica annua è stata calcolata moltiplicando la potenzialità teorica giornaliera (fornita dalla Direzione Centrale Produzione) per 220 giorni teorici (lavorati ad un solo turno)

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo
formazione e utilizzo massa impegnabile
formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DELLE FINANZE

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto ed uffici di diretta collaborazioneall'opera del Ministro	1. Indirizzo politico amministrativo	1.1 Diretta collaborazione politica	1.1.1 Attività di analisi e decisione di competenza dell'Autorità politica 1.1.2 Coordinamento legislativo 1.1.3 Rapporti con i mezzi di informazione
		1.2 Controllo interno	1.2.1 Supporto tecnico-metodologico ed informativo alla pianificazione strategica 1.2.2 Controllo gestionale strategico
dg2 - Segretariato generale dg3 - Affari generali e del personale dg4 - Entrate dg5 - Territorio dg6 - Dogane e imposte indirette dg7 - Guardia di finanza dg A - Scuola Centrale Tributaria dg B - Servizio Centrale Ispettori Tributari	2. Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo	2.1 Controllo ispettivo	2.1.1 Controlli ispettivi centrali 2.1.2 Controlli ispettivi regionali compartimentali
		2.2 Servizi di coordinamento, di valutazione e di supporto	2.2.1 Indirizzo amministrativo gestionale 2.2.2. Supporti operativi alla gestione 2.2.3 Pianificazione, programmazione e controllo gestionale 2.2.4 Rapporti internazionali 2.2.5 Analisi fiscali e statistiche 2.2.6 Organizzazione ed analisi e sviluppo della produttività 2.2.7 Coordinamento dell'informazione e dell'assistenza ai contribuenti 2.2.8 Attività di studio e di consulenza per la gestione dei tributi 2.2.9 Attività di studio e di consulenza per la prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari 2.2.10 Attività di studio e di consulenza per i servizi ai cittadini, alle imprese ed agli Enti locali
		2.3 Gestione risorse umane	2.3.1 Reclutamento, cessazioni e mobilità 2.3.2 Trattamento giuridico ed economico 2.3.3 Formazione
		2.4 Conduzione sistema informativo	2.4.1 Coordinamento dell'attività informatica 2.4.2 Gestione sistema informativo

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		2.5 Acquisizione e gestione altre risorse strumentali e servizi dall'esterno	
dg4 - Entrate dg5 - Territorio dg6 - Dogane e imposte indirette	3. Gestione dei tributi	3.1 Imposte sul reddito	3.1.1 Amministrazione 3.1.2 Riscossione 3.1.3 Rimborso
		3.2 IVA interna	3.2.1 Amministrazione 3.2.2 Riscossione 3.2.3 Rimborso
		3.3 IVA intracomunitaria	3.3.1 Amministrazione 3.3.2 Riscossione 3.3.3 Rimborso
		3.4 IVA all'importazione	3.4.1 Amministrazione 3.4.2 Riscossione 3.4.3 Rimborso
		3.5 Imposta di registro	3.5.1 Amministrazione 3.5.2 Riscossione 3.5.3 Rimborso
		3.6 Valori bollati	
		3.7 Gestione rendite catastali	
		3.8 Tributi doganali	3.8.1 Amministrazione 3.8.2 Riscossione 3.8.3 Rimborso
		3.9 Imposte sulla produzione e i consumi	3.9.1 Amministrazione 3.9.2 Riscossione 3.9.3 Rimborso
		3.10 Giochi e concorsi - pronostici	
		3.11 Gestione Pubblici Registri Immobiliari	
dg4 - Entrate dg5 - Territorio dg6 - Dogane e imposte indirette dg7 - Guardia di finanza dg B - Servizio Centrale Ispettori Tributari	4. Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	4.1 Imposte sul reddito	4.1.1 Accertamenti , verifiche e controlli 4.1.2 Contenzioso
		4.2 IVA interna	4.2.1 Accertamenti , verifiche e controlli 4.2.2 Contenzioso
		4.3 IVA intracomunitaria	4.3.1 Accertamenti, verifiche e controlli 4.3.2 Contenzioso
		4.4 IVA all'importazione	4.4.1 Accertamenti, verifiche e controlli 4.4.2 Contenzioso
		4.5 Imposta di registro	4.5.1 Accertamenti, verifiche e controlli 4.5.2 Contenzioso
		4.6 Gestione patrimonio fondiario e immobiliare	4.6.1 Accertamenti, verifiche e controlli

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
			4.6.2 Contenzioso (ipotecario e catastale) 4.6.3 Contenzioso (demaniale)
		4.7 Tributi doganali	4.7.1 Accertamenti, verifiche e controlli 4.7.2 Contenzioso
		4.8 Imposte sulla produzione e i consumi	4.8.1 Accertamenti, verifiche e controlli 4.8.2 Contenzioso 4.8.3 Analisi chimiche e merceologiche
dg2 - Segretariato generale dg4 - Entrate dg5 - Territorio dg6 - Dogane e imposte indirette	5. Servizi ai cittadini, alle imprese ed agli Enti locali	5.1 Informazione e assistenza	5.1.1 Imposte dirette 5.1.2 Imposta valore aggiunto 5.1.3 Imposta di registro 5.1.4 Tributi doganali
dg7 - Guardia di finanza		5.2 Servizi non tributari	5.1.5 Imposte sulla produzione e sui consumi 5.2.1 Informazione e assistenza sul patrimonio immobiliare e fondiario 5.2.2 Visure ipotecarie 5.2.3 Visure catastali
		5.3 Diffusione dei principi relativi al sistema tributario 5.4 Concorsi a premio	
dg6 - Dogane e imposte indirette dg7 - Guardia di finanza	6. Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose	6.1 Prevenzione e repressione delle frodi e dei traffici illeciti	6.1.1 Frodi in danno alla U.E. 6.1.2 Controllo spesa pubblica e tutela del patrimonio 6.1.3 Tutela della concorrenza e del mercato
		6.2 Tutela di altri settori extratributari 6.3 Tutela ordine e sicurezza pubblica	
		6.4 Contrasto alla criminalità economica organizzata	6.4.1 Contrasto al riciclaggio 6.4.2 Prevenzione e contrasto alla criminalità economica organizzata compreso il traffico degli stupefacenti
dg2 - Segretariato generale dg4 - Entrate dg5 - Territorio dg6 - Dogane e imposte indirette	7. Supporto alle altre amministrazioni pubbliche	7.1 Fiscalità locale	7.1.1 Normativa in materia di tributi locali 7.1.2 Funzione giudicante in materia di tributi locali
		7.2 Amministrazione e gestione del demanio e del patrimonio	7.2.1 Amministrazione 7.2.2 Acquisizione beni 7.2.3 Concessione beni 7.2.4 Manutenzione

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
		7.3 Spese in conto capitale per *investimenti* immobiliari destinati ad altre amministrazioni pubbliche 7.4 Attività estimale e di consulenza tecnica	
dg1 - Gabinetto ed uffici e servizi alle dirette dipendenze del Ministro dg2 - Segretariato generale dg4 - Entrate dg5 - Territorio dg6 - Dogane e delle imposte indirette dg7 - Guardia di finanza	8. Trasferimenti finanziari ed interventi	8.1 Rimborsi (quote capitale) 8.2 Rimborsi (quote interessi) 8.3 Personale in quiescenza del Ministero delle Finanze 8.4 Spese in conto capitale per investimenti immobiliari destinati al Ministero delle Finanze 8.5 Ammortamenti dei beni immobili patrimoniali 8.6 Altre poste correttive e competenze arretrate	

N.B. : I centri di responsabilità sono quelli individuati dal d.lgs. 279/97, ad eccezione di quelli contrassegnati con le lettere.

1997 MINISTERO DELLE FINANZE

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
1 Indirizzo politico amministrativo	576	12.930	13.506	11.539	1.387	3	576	0	12.115	3	89,71%
2 Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo	630.157	4.563.017	5.193.174	4.138.638	360.814	63.565	347.990	282.167	4.486.628	345.732	86,39%
3 Gestione dei tributi	597.167	3.546.306	4.143.474	1.869.776	1.632.532	43.998	331.932	265.235	2.201.709	309.233	53,14%
4 Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	127.144	2.636.436	2.763.580	2.401.923	231.118	3.396	81 136	46.007	2.483.059	49.403	89,85%
5 Servizi ai cittadini, alle imprese ed agli Enti locali	21.301	656.929	678.230	598.812	57.599	518	15.465	5.836	614.277	6.354	90,57%
6 Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose	4.957	1.109.144	1.114.101	1.031.118	77.342	684	2.715	2.243	1.033.832	2.927	92,80%
7 Supporto alle altre amministrazioni pubbliche	4.565	177.595	182.159	160.988	16.595	11	4.202	363	165 190	374	90,68%
8 Trasferimenti finanziari ed interventi	60.140	27.845.942	27.906.082	20.904.958	6.932.898	8.086	31.787	28.353	20.936.745	36.439	75,03%
TOTALE	***1.446.008***	***40.548.298***	***41.994.307***	***31.117.752***	***9.310.284***	***120.262***	***815.804***	***630.204***	***31.933.556***	***750.466***	***76,04%***

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DELLE FINANZE

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14 (20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14 (20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a F.O.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
1 Indirizzo politico amministrativo	2 963	12 930	15 893	14 720	10 003	1 537	1 540	1 645	11 647	1 889	2 357	92,62%	73,28%	79,12%
2 Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo	1 443 703	4 563 017	6 006 720	4 842 317	3 640 928	497 710	561 275	460 596	4 101.524	610 928	1 294 268	80,62%	68,28%	84,70%
3 Gestione dei tributi	3 144 162	3 546 306	6 690 468	5 007 469	1 524 491	345 285	389 283	1 433 081	2 957 572	2 676 097	1 056 799	74,84%	44,21%	59,06%
4 Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	794 423	2 636 436	3 430 860	2 876 467	1 973 077	428 846	432 241	360 114	2 333 191	330 024	767 645	83,84%	68,01%	81,11%
5 Servizi ai cittadini, alle imprese ed agli Enti locali	310 295	656 929	967 223	808 807	440 752	158 060	158 578	153 779	594 530	137 201	235 492	83,62%	61,47%	73,51%
6 Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose	208 830	1 109 144	1 317 975	1 204 719	970 851	60 266	60 951	113 150	1 084 002	90 675	143 298	91,41%	82,25%	89,98%
7 Supporto alle altre amministrazioni pubbliche	43 898	177 595	221 492	205 992	141 886	19 102	19 113	24 027	165 914	18 228	37 351	93,00%	74,91%	80,54%
8 Trasferimenti finanziari ed interventi	12 293 524	27 845 942	40 139.466	31 796 795	17 578 419	3 326 539	3 334 626	8 123 343	25 701 762	9 944 855	4 492 849	79,22%	64,03%	80,83%
TOTALE	*18 241.799*	*40.548.298*	*58.790.098*	*46.757.285*	*26.280.406*	*4.837.346*	*4.957.608*	*10.669.734*	*36 950.141*	*13.809.898*	*8 030 059*	*79,53%*	*62,85%*	*79,03%*

1997 MINISTERO DELLE FINANZE

- *Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

C'entro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	576	13.102	13.678	11.709	1.390	3	576	0	12.285	3	89,81%
Segretariato generale	24.213	140.195	164.408	133.599	3.507	3.088	13.199	11.014	146.799	14.102	89,29%
Affari generali e personale	48.851	106.027	154.878	93.416	4.825	7.786	26.262	22.589	119.678	30.375	77,27%
Entrate	652.859	32.270.446	32.923.305	23.478.801	8.742.522	49.123	396.048	256.811	23.874.849	305.934	72,52%
Territorio	497.693	1.501.534	1.999.228	1.340.413	118.558	42.564	280.984	216.709	1.621.397	259.273	81,10%
Dogane e imposte indirette	157.751	1.153.832	1.311.583	1.062.742	88.854	2.236	64.206	93.545	1.126.948	95.781	85,92%
Guardia di finanza	62.492	5.330.950	5.393.442	4.967.020	348.472	15.459	33.290	29.201	5.000.310	44.660	92,71%
Scuola centrale tributaria	187	10.073	10.259	9.394	679	0	187	0	9.580	0	93,38%
Servizio Centrale Ispettori Tributari	1.386	22.139	23.525	20.659	1.477	4	1.052	334	21.710	338	92,29%
TOTALE	*1.446.008*	*40.548.298*	*41.994.307*	*31.117.752*	*9.310.284*	*120.262*	*815.804*	*630.204*	*31.933.556*	*750.466*	*76,04%*

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DELLE FINANZE

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità* -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Non imputato a C.d.R.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	3 091	13 102	16 193	14 980	10 104	1 605	1 608	1 768	11 872	1.892	2 428	92,51%	73,32%	79,25%
Segretariato generale	140 084	140 195	280 279	126 298	59 395	74 205	77 293	54 728	114 123	13 076	153 080	45,06%	40,72%	90,36%
Affari generali e personale	89 437	106 027	195 464	120 873	41 996	51 420	59 206	23 637	65 633	23 724	106 107	61,84%	33,58%	54,30%
Entrate	15 880 176	32 270 446	48 150 622	37 677 449	19 457 648	4 021 153	4 070 276	9 670 730	29 128 378	12 901 677	6 120 566	78,25%	60,49%	77,31%
Territorio	1 064 275	1 501 534	2 565 809	1 810 172	970 918	369 495	412 059	407 742	1 378 660	312 312	874 837	70,55%	53,73%	76,16%
Dogane e imposte indirette	544 042	1 153.832	1 697 874	1 405 591	908 145	154 597	156 833	247 824	1 155 969	153 407	388 498	82,79%	68,08%	82,24%
Guardia di finanza	509 395	5 330.950	5 840 345	5 567 196	4 811 507	155 513	170 972	256 869	5 068 376	401 163	370 806	95,32%	86,78%	91,04%
Scuola centrale tributaria	5 397	10 073	15 469	12 006	5 846	3 548	3 548	3 721	9 567	1 035	4 868	77,61%	61,84%	79,69%
Servizio Centrale Ispettori Tributari	5 903	22 139	28 043	22 720	14 849	5 810	5 814	2 714	17 562	1 612	8 868	81,02%	62,63%	77,30%
TOTALE	*18.241.799*	*40.548.298*	*58 790 098*	*46.757.285*	*26 280.406*	*4.837.346*	*4 957.608*	*10 669.734*	*16.950.141*	*11.889.898*	*8 030 059*	*79,51%*	*62,85%*	*79,03%*

MINISTERO DELLE FINANZE

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI			OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE				SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI	ALTRE (1)	TOTALE	CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE	TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	128.325	46.154	0	0	0	174.479	1.271.529	0	0	0	0	1.271.529	1.446.008
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	8.486.742	3.587.024	235.956	2.759.220	24.975.369	40.044.311	462.939	41.050	0	0	0	503.989	40.548.300
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	8.615.068	3.633.177	235.956	2.759.220	24.975.369	40.218.790	1.734.469	41.050	0	0	0	1.775.518	41.994.308
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	7.589.654	2.103.951	235.757	2.214.123	18.586.132	30.729.618	347.097	41.039	0	0	0	388.136	31.117.753
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	896.168	1 478.185	199	545.097	6.389.237	9.308.885	1.388	11	0	0	0	1.399	9.310.284
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	921	4.887	0	0	0	5.808	114.454	0	0	0	0	114.454	120.262
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (1 - 8)	128.325	43.280	0	0	0	171.605	644.199	0	0	0	0	644.199	815.804
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED_ AL 31/XII	0	2.873	0	0	0	2.873	627.331	0	0	0	0	627.331	630.204
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	7.717.979	2.147.232	235.757	2.214.123	18.586.132	30.901.223	991.295	41.039	0	0	0	1.032.334	31.933.557
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIA_ MENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	921	7.760	0	0	0	8.681	741.785	0	0	0	0	741.785	750.466
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	89,59	59,1	99,92	80,24	74,42	76,83	57,15	99,97	0	0	0	58,14	76,04

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO	ACQUISTO BENI E SERVIZI	TRASFERIMENTI	INTERESSI			OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI	TRASFERIMENTI	OPERAZIONI FINANZIARIE				SPESA FINALE
		CAT II	CAT IV	CAT V	CAT VI	ALTRE (1)	TOTALE	CAT X + XI	CAT XII	CAT 13 + 14	CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE	TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	643.631	3.392.947	334.650	2.463.078	9.403.204	16.237.509	1.949.205	55.085	0	0	0	2.004.290	18.241.799
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	8.486.742	3.587.024	235.956	2.759.220	24.975.369	40.044.311	462.939	41.050	0	0	0	503.989	40.548.300
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	9.130.374	6.979 970	570.606	5.222.297	34.378.573	56.281.820	2.412.144	96.135	0	0	0	2.508.279	58.790.099
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	8.896.987	5.147.559	434.191	4.429.271	26.994.564	45.902.572	758.580	96.135	0	0	0	854.715	46.757.287
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	7.256.405	1.198.092	169.629	1.558.100	15.959.844	26.142.070	119.636	18.702	0	0	0	138.338	26.280.408
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	333.248	905.860	66.129	656.023	2.626.288	4.587.548	227.461	22.337	0	0	0	249.798	4.837.346
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	334.170	910.746	66.129	656.023	2.626.288	4.593.355	341.915	22.337	0	0	0	364.252	4.957.608
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	357.825	1.849.713	149.476	645.169	7.343.107	10.345.291	308.290	16.153	0	0	0	324.444	10.669.734
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	7.614.231	3.047.805	319.105	2.203.268	23.302.952	36.487.361	427.927	34.855	0	0	0	462.781	36.950.142
21	ECONOMIE (-) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	955.795	2.527.510	28.868	2.153.017	7.747.141	13.412.332	397.556	11	0	0	0	397.567	13.809.899
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 + (20 + 21))	560.348	1.404.655	222.633	866.012	3.328.480	6.382.128	1.586.661	61.269	0	0	0	1.647.931	8.030.059
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	97,44	73,75	76,09	84,81	78,52	81,56	31,45	100	0	0	0	34,08	79,53
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	83,39	43,67	55,92	42,19	67,78	64,83	17,74	36,26	0	0	0	18,45	62,85
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	85,58	59,21	73,49	49,74	86,32	79,49	56,41	36,26	0	0	0	54,14	79,03

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

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	Stanziamenti 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	5.42[illegible]	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 regolamenti[1] - 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 controlli[2]. 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 riaggregazione 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 competenti[3]. In tale contesto di riattribuzione delle competenze settoriali, appare necessaria, insieme ad una rimeditazione 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 bilancio[4].

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 programmazione[5], 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 collegiali[7].

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 bilancio[9] - 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 coinvolti[10] 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 provvedimento[11]. 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 settore[12], 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 legislative[13] ed ai principali documenti programmatici[14].

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 Europea[15], 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 raggiugimento 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 stanziate 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 consentito[16] 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 regia[17]; 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 coesione[18] 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 negoziata[19], 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 privati[20].

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 sostituivi - secondo quanto previsto dall'ordinamento - l'inerzia o il ritardo delle

---

[16] Sintomatico è il fatto che riemerga, 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 organizzativo[21].

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 risolto[22].

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 programmatiche[23]. 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 regionali[24].

---

[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 dì 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-obiettivo[25].

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-Regioni[26].

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 1994[29]) 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"): 1163[30], 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'ISCO[31] (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 capitale[32]. 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 sanitaria[33] ai sensi dell'art. 20 della legge 11 maggio 1988, n. 67[34]; 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, nonchè per gli interventi urgenti relativi alle emergenze sanitarie ed al rischio anestesiologico.

[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 residui[35].

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 delicato 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 termini 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 2^ 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 I° 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 stanziate 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 finanziarie[36]. Sulla base di tale notevole impatto organizzativo e finanziario si incentra dunque l'analisi, in vista di un ulteriore processo di riaggregazione 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 regionali[37]. 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 I° 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.

delle autorizzazioni di cassa; i precedenti valori del 1996 erano rispettivamente del 58% e del 55%); di essi 457 mld. sono riferiti alla competenza, in ordine a cui restano da pagare 554,1 mld.

Per l'indicato rilievo quantitativo delle risorse attinenti alle politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse, appare opportuno disaggregare i dati di consuntivo a livello di funzione di 2° livello, segnalando la peculiare rilevanza, qualitativa e quantitativa, delle stesse, cui hanno corrisposto, come si è detto, diversi centri di responsabilità a livello dirigenziale generale o equiparabile. La programmazione finanziaria e coordinamento che, come si è già detto, riceve il 47% delle assegnazioni di competenza relative alla intera amministrazione (2.434,3 mld.), in relazione alla quale risultano effettuati solo 825,8 mld. di pagamenti, a fronte di una massa spendibile pari a 4.117,3 mld., registra il 45% dei residui totali dell'intero dicastero (3.243,9 mld.). Di questi ultimi, 405,9 sono attribuibili al capitolo 7081, ben 1.760,3 al capitolo 7095, 200 mld. al capitolo 7096, 436,6 al capitolo 7097, 220,8 mld. al capitolo 7099, 34,7 al capitolo 7100 e 184,7 al capitolo 7102.

Alla contrattazione programmata risulta attribuito il 22% delle risorse di competenza relative alla intera amministrazione (1.120,1 mld.); attesi 649,4 mld. di pagamenti totali, a fronte di una massa spendibile pari a 2.708 mld., restano ancora da pagare a fine esercizio 1.933,6 mld.; di questi ultimi ben 1.933 sono da imputare al capitolo 7093 relativo alla gestione dei finanziamenti destinati allo sviluppo dei patti territoriali.

Per le calamità naturali e terremoto, risulta attribuito il 10% delle risorse di competenza relative alla intera amministrazione (523,7 mld.); attesi 329 mld. di pagamenti totali, a fronte di una massa spendibile pari a 1.316,8 mld., restano ancora da pagare a fine esercizio 987,8 mld.; di questi ultimi 491 sono da imputare al capitolo 7083, 438,3 mld. al capitolo 7098, 48,7 mld. al capitolo 7500 e 9,7 mld. al capitolo 7089.

Operando una analoga disaggregazione per la funzione attinente alla Programmazione settoriale, sul totale prima indicato delle assegnazioni di competenza, relative alla intera amministrazione, il 19% circa (979,9 mld.) è destinato alle "politiche sociali"; attesi 529,6 mld. di pagamenti totali, a fronte di una massa spendibile pari a 1.500,7 mld., restano ancora da pagare a fine esercizio 970,1 mld., identificabili, questi ultimi, nelle risultanze dei capitoli 7082 (FSN) 7085 (Oneri per mutui contratti per la manutenzione ed acquisizione delle attrezzature sanitarie) e 7084 (mutui contratti per l'edilizia sanitaria), rispettivamente con 844,6 mld., 39 mld. e 86,3 mld.

Di ben minore rilievo percentuale, appaiono, nell'ambito della funzione in esame, le risorse attribuite alle altre funzioni di 2° livello relative ai Settori produttivi ed ai Servizi pubblici.

2.2.2 I risultati di consuntivo per centri di responsabilità.

La disaggregazione delle risultanze contabili per centri di responsabilità - già individuati nell'esercizio precedente sulla base delle classificazioni proposte dalla Ragioneria generale dello Stato, ed accolti dalla indicata nuova normativa del bilancio statale nella specifica individuazione delle "unità previsionali di base"(d.lgs. n. 279 del 1997) - attiene naturalmente ad una fase antecedente alla attuazione della nuova articolazione ministeriale disegnata dalla stessa legge n. 94 del 1997 (riunificazione con il ministero del tesoro e possibile trasferimento ad altre amministrazioni). In particolare la riconducibilità funzionale di talune risorse, risulta sovente attribuita all'organo di responsabilità, in ragione del solo profilo di predisposizione della relativa attività istruttoria nei riguardi del CIPE, essendo la gestione delle relative ingenti risorse del tutto svincolata dalla effettiva responsabilità gestionale (nella specie, del servizio per l'attuazione della politica economica). Il disegno complessivamente perseguito dal

legislatore di uno stretto raccordo tra funzioni-obiettivo e centri di responsabilità andrà dunque compiutamente definito solo con il completamento della concreta fase attuativa della citata legge n. 94 del 1997.

All'attuazione della programmazione economica risultano attribuiti , per il 1997, 2.233,9 mld. di assegnazioni di competenza (43% del totale del dicastero), che aggiunti ai 2.420,6 mld. di residui iniziali (52% del totale della amministrazione), porta ad una massa spendibile pari a 4.654,5 mld., con 3.262,3 mld. di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 1.102,6 mld. di pagamenti totali, con 533 mld. di pagamenti sulla competenza e 569,6 mld. di pagamenti sui residui; per il centro, il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è del 23,7% (46,4%, nel 1996), mentre quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è del 33,8% (45,3%. nel 1996).

Al C.d.R. politiche di coesione risultano attribuiti 1.737,1 mld. di assegnazioni di competenza, che aggiunti ai 411,6 mld. di residui iniziali, porta ad una massa spendibile pari a 2.148,7 mld., con 1.455,8 mld. di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 385,5 mld. di pagamenti totali, con soli 27 mld. di pagamenti sulla competenza e 358, 5 mld. di pagamenti sui residui; per il centro, il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è del 18% (69,8%, nel 1996) mentre quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è del 26,5% (70% nel 1996); i residui a fine esercizio, sono pari a 1.761,1 mld., di cui 1.708,6 provenienti dalla competenza.

Alla contrattazione programmata risultano attribuiti 1.120 mld. di assegnazioni di competenza (22% del totale della amministrazione), che aggiunti ai 1.587,8 mld. di residui iniziali (34% del totale dell'amministrazione), porta ad una massa spendibile pari a 2.707,8 mld., con 1.008,4 mld. di autorizzazioni di cassa, a fronte dei quali risultano 649,3 mld. di pagamenti totali, di cui 309,5 mld. di pagamenti sulla competenza e 339,8 di pagamenti sui residui; 125 mld. - rispetto ai 242,3 mld. dell'esercizio precedente - risultano passati in economia.

Per il centro, il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile è del 24% (38,5%, dell'esercizio precedente) mentre quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è del 64,4%, in sensibile incremento rispetto all'analogo valore (45,6%) dell'esercizio precedente; i residui totali a fine esercizio, pari a 1.933,5 mld. (1.026,8 mld. nell'esercizio precedente) provengono per 808,4 mld. dalla competenza; di questi ultimi, 401 mld. costituiscono residui propri.

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

3.1 Premessa metodologica.

Il ruolo assegnato, in base al disegno delineato dalla legge n. 488 del 1992, dal d.lgs. n. 96 del 1993 e dalla normativa successivamente intervenuta, al Ministero del bilancio e della programmazione economica - ed ora affidato in via primaria, insieme alla Cabina di regia, al neocostituito Dipartimento per lo sviluppo e la coesione di centro propulsivo di coordinamento e di monitoraggio delle iniziative di sviluppo delle aree depresse, inducono a riferire unitariamente, sia pure in estrema sintesi, sulle relative risultanze contabili emergenti dal rendiconto del bilancio statale per l'esercizio 1997.

Alla indicata "diffusione" di competenze, prima accentrate, com'è noto, negli Organismi del soppresso intervento straordinario nel Mezzogiorno (ex Dipartimento, ex Agensud, altri enti disciolti), si è accompagnata infatti la istituzione di nuovi capitoli negli stati di previsione della spesa relativi ai diversi ministeri interessati della gestione delle risorse destinate alle aree depresse del territorio nazionale (Presidenza del consiglio dei ministri, Ministeri del tesoro,

bilancio e programmazione economica, lavori pubblici, trasporti e navigazione, politiche agricole, industria e commercio, lavoro e previdenza sociale, università e ricerca scientifica).

Nella presente sede, appare pertanto utile fornire un quadro, unitariamente considerato, delle relative risultanze contabili, con l'avvertenza che le stesse si riferiscono esclusivamente alla sola analisi dei dati del bilancio statale, mentre le ulteriori valutazioni attinenti all'utilizzo congiunto delle risorse comunitarie (Quadri Comunitari di Sostegno) non vi trovano collocazione. Come necessaria precisazione metodologica va indicato che è stato preso, come punto di partenza, il dato globale della Sez. XV del bilancio, per confrontarlo poi, con l'esercizio, peraltro ancora in fase di ulteriore affinamento, di riaggregazione delle voci di bilancio per funzioni-obiettivo riconducibili alla politica di sviluppo delle aree depresse.

Recentemente, la Corte ha reso uno specifico referto su "L'intervento nelle aree depresse: la spesa a carico del bilancio statale", con una ampia panoramica delle problematiche emerse nella prima fase di avvio dell'intervento ordinario, ed una ricognizione dettagliata delle risorse allocate del bilancio statale (relative al 1996). Nel rinviare dunque a tale recente documento per una più approfondita analisi del fenomeno, appare utile in questa sede aggiornare i dati sulla base del rendiconto 1997.

I limiti della "leggibilità" del bilancio e della tradizionale classificazione, che la Corte ha più volte rilevato in occasione delle sue relazioni annuali sul rendiconto generale dello Stato, appaiono più evidenti nell'analisi degli interventi delle politiche di sviluppo del territorio. In proposito, va sottolineata la perdurante insufficienza delle informazioni apposte sui titoli di spesa emessi (mandati diretti), che ha reso finora poco significative le analisi di approfondimento della distribuzione territoriale della spesa, mancando, salvo eccezioni, nei titoli di pagamento ai beneficiari finali (individui, società o enti), il necessario "codice" o analogo elemento informativo. Al fine di consentire una più attendibile regionalizzazione della spesa, appare dunque urgente la piena operatività dello strumento tecnico del mandato informatico, di cui agli articoli 6 e 16 del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, per corrispondere ad una esigenza di conoscenza che appare crescente in coerenza all'evoluzione dell'ordinamento.

3.2 I dati di consuntivo 1997.

3.2.1 Risultanze complessive della sezione XV.

Per il totale della sezione XV risultano per il 1997, a fronte di 12.303 mld. di previsioni definitive di competenza (rispetto ai 15.842,7 mld. del 1996) e di 4.901,8 mld. di residui di stanziamento dell'esercizio precedente, (per un totale quindi della massa impegnabile pari a 17.204,9 mld.), impegni per complessivi 13.054,8 mld. (75,8% della massa impegnabile). I residui totali di stanziamento al 31 dicembre 1997 sono pari a 3.640,9 mld.

Per quanto riguarda i pagamenti sul totale della sezione XV si registrano i seguenti risultati: a fronte di una massa spendibile di oltre 20.707,4 mld. e di autorizzazioni di cassa pari a 11.968,1 mld., il pagato totale è stato di soli 7.937,6 mld. (38,3% della massa spendibile e 66,3% delle autorizzazioni di cassa, rapporti che sono risultati inferiori a quelli registratisi nel 1996 e 1995).

Complessivamente risultano 11.724,7 mld. di residui a fine esercizio, di cui 7.497,7 della competenza (4.568,5 mld. di residui propri).

Va ricordato che, per il peculiare processo di attribuzione delle risorse alle diverse Amministrazioni (escluso il Tesoro), le previsioni iniziali di competenza risultano poco significative, derivando le relative assegnazioni da variazioni intervenute in base alle delibere del CIPE di ripartizione delle risorse, unitariamente definite, in sede programmatica di bilancio.

Come è noto, in base al richiamato art. 19 del d.lgs. n. 96 del 1993, nel testo modificato dall'art. 3 del d.l. 32 del 1995, convertito dalla legge n. 104 del 1995, è stato istituito, nello

stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, un apposito Fondo, da ripartire tra le amministrazioni competenti per le finalità relative all'intervento nelle aree depresse sulla base delle menzionate delibere del CIPE (salvo eccezioni), adottate su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro del tesoro, "tenendo conto degli impegni assunti in relazione alle competenze trasferite a ciascuna Amministrazione interessata, nonché delle esigenze segnalate dalle amministrazioni stesse". Con la stessa procedura è prevista la possibilità, per il CIPE, di rideterminare, entro il 15 maggio di ciascun anno, tale riparto per gli anni successivi: è previsto altresì (comma 5 ter introdotto dal d.l. n. 32 del 1995 convertito dalla legge n. 104), che le somme iscritte nei capitoli alimentati da detto Fondo, non utilizzate alla fine dell'esercizio di competenza, siano conservate nel conto dei residui dell'esercizio successivo, per essere trasferite, con decreti del Ministero del tesoro, al Fondo stesso e di conseguenza assoggettate a ripartizione secondo le medesime modalità e procedure[39], salvaguardando in tal modo la finalità di destinazione anche nel caso di mancato utilizzo nell'esercizio di riferimento. Il comma 4 dell'art. 3 del citato d.l. n. 32 del 1995, convertito dalla legge n. 104 del 1995, prevede altresì che, a decorrere dall'anno 1995, le disponibilità derivanti dal Fondo in esame possano essere direttamente iscritte nei pertinenti capitoli di bilancio delle amministrazioni interessate, sulla base del riparto già disposto dal CIPE.

Il citato capitolo Fondo 9012 che espone previsioni iniziali pari a 14.669 mld., poi definite in 9.500 mld., risulta infatti interessato da numerose variazioni di bilancio - eseguite in base alle delibere CIPE di riparto[40] - complessivamente pari a 9.018,5 mld.; in parallelo si assiste invece al finanziamento, non direttamente attraverso la legge di bilancio, ma, in corso di esercizio, sulla base delle stesse delibere, di numerosi capitoli delle diverse Amministrazioni interessate.

Si osserva dunque un meccanismo peculiare rispetto alla ordinaria impostazione delle procedure del bilancio statale, operando da un lato una scelta largamente unitaria delle allocazioni destinate all'intervento nelle aree depresse, da ripartire poi, come si è detto, da parte del CIPE, sulla base degli impegni assunti e delle esigenze segnalate dalle diverse Amministrazioni, alle quali risultano trasferiti i compiti del cessato intervento straordinario. Tale specifica procedura, se da un lato risponde a criteri di flessibilità propri di una attività programmatoria orientata a calibrare i finanziamenti nazionali sulle effettive esigenze, tenendo conto degli indirizzi comunitari e dei cofinanziamenti a carico dei fondi strutturali[41], dall'altro

---

[39] Questa disposizione ha subito alcune significative deroghe, avendo le norme emanate in seguito consentito a talune Amministrazioni di mantenere le assegnazioni già disposte a loro favore e non utilizzate. Originariamente la disciplina che ha sostituito l'intervento straordinario prevedeva che fossero riversate sul Fondo le somme derivanti da revoche di pregressi interventi. Ora è, invece, stabilito che, qualora le revoche si riferiscano a contratti e convenzioni per investimenti infrastrutturali trasferiti dai soppressi organismi straordinari, sia effettuata la riassegnazione ai capitoli dei medesimi Ministeri già competenti (cfr. art. 3 del d.l. n. 548 del 1996, convertito dalla legge n. 641 del 1996). Si tratta di una deroga che, viene a limitare l'attività di riprogrammazione generale del CIPE.

[40] Vedasi in particolare delibera CIPE del 29 agosto 1997.

[41] Va ricordato che il Fondo di cui al capitolo 9012 del tesoro non si è mai alimentato con le disponibilità per finanziare gli interventi per l'occupazione giovanile di cui alla legge 28 febbraio 1986, n. 44, e con quelle finalizzate a completare il piano straordinario per l'occupazione di cui alla legge 11 aprile 1986, n. 113, né con quelle autorizzate per la ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici del 1980 e 1981. Inoltre, per le modifiche introdotte dal d.l. 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, la quota del Fondo stesso, da destinare al Ministero dell'industria, commercio e artigianato per le finalità di cui al comma 2 dell'art. 5 del d.lgs. n. 96 del 1996 cit. (interventi relativi a centri di ricerca e progetti di ricerca), è stata dirottata, unitamente ad ogni successivo rifinanziamento, su una sezione speciale del Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica, già istituito dall'art. 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46, determinandone la gestione al di fuori del bilancio. Sul Fondo di cui al capitolo 9012 cit. vengono ad affluire, ai sensi del D.L. 23 giugno 1995, n. 244, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, le disponibilità per gli interventi di grandi opere infrastrutturali derivanti dai mutui con

sollecita ulteriori riflessioni sulla più puntuale identificazione delle fasi decisionali e programmatiche.

Il fenomeno evidenzia infatti un ruolo determinate del CIPE in sede di riparto, rispetto alla diretta funzione parlamentare di allocazione delle risorse, in relazione alla peculiarità del settore ed alle conseguenze dell'indicata transizione dal regime dell'intervento straordinario a quello demandato alle Amministrazioni "ordinarie" che risponde alle riferite esigenze di flessibilità. Peraltro in una riconsiderazione complessiva dell'area decisionale rimessa alla diretta volontà parlamentare, atteso il rilievo qualitativo e quantitativo delle risorse destinate al settore, emerge l'opportunità, a regime, di un possibile superamento di una siffatta - ampiamente mediata - allocazione delle stesse, quanto meno in ordine alle più generali ripartizioni (incentivi, infrastrutture, ecc.).

3.2.2. Analisi della spesa per funzioni-obiettivo.

L'esame delle sole voci di rendiconto classificate nella sezione XV, non ha consentito, come già detto, di quantificare l'effettiva e complessiva spesa sostenuta dallo Stato per gli interventi nelle aree depresse e nelle aree di crisi, essendosi rinvenute dotazioni per tali aree in capitoli di bilancio inseriti in altre sezioni (sezione XVIII "Protezione civile e terremoti" e sezione XVII "Finanza locale", oltre alla sezione XVI), senza contare, poi, le risorse riconducibili al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (cap. 8816 del Tesoro), in ordine al quale è dedicata specifica attenzione nella presente Relazione[42].

Sotto altro profilo, non è stato immediatamente rilevabile il dato delle spese per il personale e per l'organizzazione e il funzionamento dell'apparato amministrativo impegnato nelle azioni per le aree depresse.

Ciò ha, pertanto, indotto la Corte a costruire un quadro (cfr. prospetti allegati) della spesa finalizzata alle aree depresse per funzioni-obiettivo, sulla base dei risultati di rendiconto per il 1997 e delle indicazioni fornite dalle amministrazioni che gestiscono i diversi interventi. Sono tuttavia emerse esigenze di ulteriori specificazioni ed approfondimenti, sia con riguardo al numero dei capitoli di bilancio indicati dalle amministrazioni[43] sia in relazione alla quota delle risorse gravanti su ciascun capitolo ed effettivamente da attribuire ad interventi in dette aree.

Appare quindi utile, sia pure con tali avvertenze, il richiamo alla classificazione COFOG, che espone, per gli interventi nelle aree depresse (Sez. 11) i seguenti dati complessivi:

---

ammortamento a totale carico dello Stato, che il Tesoro è autorizzato (art. 4 del D.L. n. 244 cit.) a contrarre nell'ammontare correlato alle economie di bilancio che si verificheranno per la graduale eliminazione del differenziale di fiscalizzazione degli oneri sociali tra le imprese manifatturiere del centro-nord e quelle operanti nel Mezzogiorno (art. 45 della legge 23 dicembre 1994, n. 724). Non vi affluiscono quelle relative ai mutui ex art. 1 del D.L. 23 ottobre 1996, n. 548, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 641, né quelle disponibilità assegnate dal CIPE ex art. 17 del D.L. n. 244 del 1995 per interventi infrastrutturali nelle aree depresse di competenza del Ministro dei Lavori pubblici, derivanti dal controvalore dei mutui autorizzati dall'art. 9 del D.L. 22 febbraio 1995, n. 41, convertito con modificazioni dalla legge 22 marzo 1995, n. 85 (destinate oltre che agli interventi infrastrutturali, anche ad agevolazioni in forma automatica alle attività produttive).

[42] Capitolo riguardante i fondi di rotazione.

[43] Si è proceduto attribuendo a ciascuna funzione una quota di spesa, a giudizio delle Amministrazioni, presumibilmente da ascrivere alle azioni per le aree depresse, e, a tal fine, sono state selezionate le spese gravanti su capitoli promiscui, capitoli-fondo, capitoli di parte corrente per spese generali di organizzazione, capitoli per spese di funzionamento di organi collegiali e commissioni, capitoli per retribuzioni e compensi accessori al personale.

	(in milioni)
Prev. delle competenze	27.687,319
Cassa	26.234,155
Residui iniziali	8.255,771
Impegni lordi	26.092,052
Impegni sulla competenza	24.115,813
Pagato C/C	19.728,262
Pagato C/R	3.226,030

Da tale ricostruzione emerge un onere di spesa, sostenuto dallo Stato nel 1997 per gli interventi nelle aree depresse, ampiamente superiore rispetto a quello riportato nel precedente paragrafo e che la lettura dei dati secondo la classificazione tradizionale di bilancio non ha consentito di evidenziare. Infatti, a fronte dei 12.303 mld. di previsioni definitive indicate in base alla classificazione tradizionale, si è pervenuti ad una stima di stanziamenti per il 1997 di 27.687,4 mld., con 22.954 mld. di pagamenti totali contro i 7.937,6 mld. registrati dalla Sezione XV. Vanno al riguardo in primo luogo evidenziate le risorse attribuite al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per il quale emergono, nella classificazione COFOG, 12.367,2 mld. di assegnazioni di competenza, che risultano in larga parte impegnati, con 11.769 mld. di pagamenti: va segnalato che tale consistente voce non compariva nelle precedenti analisi, né nella ricostruzione della Sezione XV, in quanto l'Amministrazione solo nel 1997 ha scorporato tale dato da quello relativo all'intero territorio nazionale.

Si tratta dunque di una ricomposizione dei flussi di bilancio, che, sicuramente più comprensiva di quella tradizionale, sconta gli inevitabili processi di affinamento metodologico. Va segnalato che le Amministrazioni non sempre sono riuscite a ben quantificare la quota di spesa destinata alle aree depresse, quota che, nel corso degli anni, si sta tentando di definire via via con maggiore precisione; solo per l'esercizio 1997 è stato infatti possibile istituire nella citata classificazione COFOG una funzione obiettivo di I livello "Interventi nelle aree depresse".

Va poi precisato che nella ricostruzione non sono ricompresi i circa 2.500 mld. destinati alla "programmazione finanziaria e coordinamento per lo sviluppo del territorio" (CIPE) afferenti al Ministero del bilancio, in quanto l'amministrazione non ha indicato la quota specificamente destinata alle aree depresse. L'intera spesa è stata pertanto attribuita alla Sezione VI relativa all'assetto territoriale.

Pur con le necessarie precisazioni, il processo avviato, e che si fonda su una partecipazione crescente dell'Amministrazione e degli uffici di bilancio competenti, per una rilettura delle risultanze contabili coerente con la nuova impostazione dei documenti programmatici e finanziari, consente dunque l'emersione di voci di spesa (per funzionamento, sgravi contributivi etc.), non ricomprese nelle aggregazioni tradizionali.

Nell'analisi, che ha, come si è detto, fatto emergere specificamente gli oneri di funzionamento delle strutture e le spese per il personale impiegato nelle attività per le aree depresse, va valutata anche la spesa a carico del capitolo 8816 del Tesoro, istituito ai sensi della legge n. 183 del 1987, sul quale incidono, stanziamenti di risorse nazionali destinate a confluire sul Fondo di rotazione per le politiche comunitarie. Nel 1997 gli stanziamenti iniziali sul capitolo, pari a 3.300 mld., sono aumentati a 4.300 mld. a seguito dei provvedimenti di

variazione di bilancio, dei quali 3.000 mld. pagati, con 500 mld. di residui ed 800 mld. passati in economia[44].

Con riferimento alle diverse amministrazioni, quelle maggiormente interessate dalla destinazione delle risorse di bilancio, risultano, oltre al Ministero del tesoro (9.712,4 mld. di competenza), il Ministero del bilancio e della programmazione economica, (1.222,7 mld.) il Ministero dei lavori pubblici (611,9 mld.), il Ministero della industria, commercio e artigianato (2.987,7 mld.), il Ministero della università e ricerca scientifica (426,4 mld.).

Più trascurabili appaiono le risorse attribuite alla Presidenza del Consiglio (14 mld.) ed ai Trasporti e Navigazione (3,7 mld.).

Quanto al profilo dell'andamento finanziario nell'esercizio, a prescindere da quanto specificamente riferibile al Ministero del tesoro, per la peculiarità dell'indicato capitolo Fondo 9012, sono emerse difficoltà nella fase di pagamento (306,9 mld.) sulla competenza del Ministero del bilancio, come si è detto, esclusivamente riferita al solo capitolo 7093 relativo alla contrattazione programmata; tale capitolo, che registra economie in conto residui pari a 121 mld., risulta anche oggetto, sia pure limitatamente, di "tagli" a seguito della direttiva PCDM del 20 febbraio 1998[45].

Per i Lavori Pubblici, a fronte di una quasi totalità di impegni sulla competenza (609,7 mld. su 611,9), i pagamenti sono pari a soli 7,3 mld.; si tratta peraltro di risorse destinate ad infrastrutture, la cui procedura richiede generalmente tempi più lunghi di attuazione.

Anche per il Ministero dell'industria, a fronte di una elevata capacità di impegno (2.318,9 mld. su 2.987,8 di assegnazioni), i pagamenti sono pari a 1.194,5 mld. Va comunque segnalata la specificità del Fondo per l'innovazione tecnologica, dettagliatamente esaminato, anche con riguardo alle aree depresse, nello specifico capitolo della relazione; un indice di pagamenti particolarmente basso si registra anche per l'Università (13,8 mld. a fronte di 426,4 mld. di assegnazioni di competenza, quasi tutti impegnati nell'anno).

Nel rinviare alla lettura degli allegati prospetti ed ai singoli capitoli della relazione per analisi più dettagliate di specifici fenomeni gestionali, non può che riscontrarsi, pur con le dovute precisazioni, il "parallelismo" tra esigenze di lettura unitaria dei flussi finanziari interessanti il bilancio dello Stato per grandi aggregati (COFOG) ed il processo di ricomposizione funzionale e delle strutture già riferito.

Solo attraverso una progressiva rivisitazione ed affinamento, sul terreno concreto della valutazione - operata di intesa con le amministrazioni - della riconducibilità delle singole poste di bilancio ad aggregazioni più ampie, potrà realmente essere portato a maturazione l'avviato processo di "leggibilità" e trasparenza dei documenti contabili e gestionali avviato con la riforma del 1997.

---

[44] Sotto il profilo tecnico-contabile, l'avere mantenuto la collocazione del capitolo 8816 nella categoria XII "trasferimenti" della diversa sezione XVI "oneri per interventi economici non attribuibili a particolari settori e spese non ripartibili", non consente una trasparente, immediata e completa individuazione della destinazione delle risorse alle aree depresse.

[45] Peraltro, va ribadito il ruolo crescente - prioritariamente indicato nei documenti programmatici - dei nuovi strumenti "concertati" di sviluppo, al cui decollo appare conformarsi il recente riassetto dell'apparato.

Classification of the function of Government (COFOG)
Sezione 11

1997

AREE DEPRESSE

- Stanziamenti definitivi (Valori assoluti in Milioni di lire) -

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche -

	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	*Totale*
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI						
5 Interventi per le Aree depresse						
5 1 Funzionamento FORMEZ e SVIMEZ	0		14.000	0	0	*14.000*
5 2 Completamento progetti TELAER, T E.R.R.A del sud	0		0	0	0	*0*
Totale funzione obiettivo	*0*		*14.000*	*0*	*0*	*14.000*
Totale Amministrazione	0		14.000	0	0	*14.000*
MINISTERO DEL TESORO						
6 Aree depresse						
6 1 Finanziamento interventi per aree depresse	3.992	*3.895*	292.004	2.399.251	2.707.500	*5.402.747*
6 2 Politiche comunitarie	7.720	*7.581*	0	4.300.000	0	*4.307.720*
6 3 Risorse informatiche	425	*425*	0	0	0	*425*
6 4 Servizi generali	1.543	*1.539*	0	0	0	*1.543*
Totale funzione obiettivo	*13.680*	*13.440*	*292.004*	*6.699.251*	*2.707.500*	*9.712.435*
Totale Amministrazione	13.680	*13.440*	292.004	6.699.251	2.707.500	*9.712.435*
MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA						
4 Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse						
4.2 Controllo e monitoraggio Fondi europei	2.568	*908*	0	0	0	*2.568*
4 3 Contrattazione programmata	5.146	*3.010*	0	1.115.000	0	*1.120.146*
Totale funzione obiettivo	*7.714*	*3.918*	*0*	*1.115.000*	*0*	*1.122.714*
Totale Amministrazione	7.714	*3.918*	0	1.115.000	0	*1.122.714*
MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI						
7 Interventi nelle aree depresse						
7 1 Difesa del suolo e delle coste	3.933	*3.586*	0	438.983	0	*442.917*
7.2 Viabilita	1.677	*1.655*	0	91.967	0	*93.644*
7.3 Edilizia pubblica	3.354	*3.311*	0	72.000	0	*75.354*
Totale funzione obiettivo	*8.964*	*8.552*	*0*	*602.950*	*0*	*611.914*
Totale Amministrazione	8.964	*8.552*	0	602.950	0	*611.914*
MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE						
8 Interventi nelle aree depresse						
8 1 Trasporto su rotaia rete nazionale	335	*335*	0	0	0	*335*
8.2 Trasporto su rotaia rete locale	2.346	*2.346*	0	0	0	*2.346*
8 3 Metropolitane e sistema di trasporto rapido di massa	1.005	*1.005*	0	0	0	*1.005*
Totale funzione obiettivo	*3.686*	*3.686*	*0*	*0*	*0*	*3.686*
Totale Amministrazione	3.686	*3.686*	0	0	0	*3.686*

	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	*Totale*
MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE						
7 Interventi nelle aree depresse						
7.1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FEOGA	2.051	*1.655*	0	0	0	*2.051*
7.2 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dallo SFOP	27.106	*23.898*	11.419	0	0	*38.525*
7.3 Interventi idrici e di bonifica	2.374	*2.106*	439	397.774	0	*400.587*
Totale funzione obiettivo	*31.531*	*27.659*	*11.858*	*397.774*	*0*	*441.163*
Totale Amministrazione	31.531	*27.659*	11.858	397.774	0	*441.163*
MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO						
7 Interventi per le aree depresse						
7.1 Programmazione interventi cofinanziati dall'UE	626	*612*	0	0	0	*626*
7.2 Erogazione contributi alle imprese industriali	2.680	*1.953*	0	2.755.476	0	*2.758.155*
7.3 Esaurimento interventi ex Agensud	2.789	*2.118*	0	0	0	*2.789*
7.5 Promozione sviluppo industriale	5.439	*5.306*	27	208.202	0	*213.669*
7.6 Contributi al commercio	2.544	*1.921*	0	10.000	0	*12.544*
Totale funzione obiettivo	*14.078*	*11.909*	*27*	*2.973.677*	*0*	*2.987.783*
Totale Amministrazione	14.078	*11.909*	27	2.973.677	0	*2.987.783*
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE						
6 Interventi nelle aree depresse						
6.1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FSE	4.657	*4.540*	0	33.277	0	*37.934*
6.2 Sgravi contributivi	2.898	*1.482*	12.248.323	114	0	*12.251.335*
6.3 Fondo per l'occupazione	505	*493*	25.967	54	0	*26.526*
6.4 Occupazione giovanile	1.020	*993*	0	7.487	0	*8.507*
6.10 Attività struttura periferica	490	*342*	0	42.428	0	*42.918*
Totale funzione obiettivo	*9.569*	*7.851*	*12.274.289*	*83.361*	*0*	*12.367.219*
Totale Amministrazione	9.569	*7.851*	12.274.289	83.361	0	*12.367.219*
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TENOLOGICA						
5 Interventi nelle aree depresse						
5.1 Programmazione interventi alta formazione cofinanziati dalla U E	1.329	*1.052*	0	32	0	*1.361*
5.2 Programmazione interventi di ricerca cofinanziati dalla UE	905	*728*	0	422.609	0	*423.513*
5.3 Finanziamenti tramite trasferimenti	1.509	*728*	0	22	0	*1.530*
Totale funzione obiettivo	*3.742*	*2.507*	*0*	*422.662*	*0*	*426.404*
Totale Amministrazione	3.742	*2.507*	0	422.662	0	*426.404*
Totale Sub_settore:	92.966	*79.523*	12.592.178	12.294.675	2.707.500	*27.687.319*
Totale di Settore:	92.966	*79.523*	12.592.178	12.294.675	2.707.500	*27.687.319*

Classification of the function of Government (COFOG)
Sezione 11

1997

AREE DEPRESSE

- MASSA IMPEGNABILE (Valori assoluti in Milioni di lire) -

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche -

	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	*Totale*
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI						
5 Interventi per le Aree depresse						
5 1 Funzionamento FORMEZ e SVIMEZ	0		20.201	0	0	*20.201*
5 2 Completamento progetti TELAER, T.E.R.R.A. del sud	0		0	0	0	*0*
Totale funzione obiettivo	*0*		*20.201*	*0*	*0*	*20.201*
Totale Amministrazione	0		20.201	0	0	*20.201*
MINISTERO DEL TESORO						
6 Aree depresse						
6 1 Finanziamento interventi per aree depresse	3.995	*3.898*	292.004	5.000.073	3.125.344	*8.421.417*
6 2 Politiche comunitarie	7.721	*7.583*	0	4.300.000	0	*4.307.721*
6 3 Risorse informatiche	426	*426*	0	0	0	*426*
6 4 Servizi generali	1.544	*1.540*	0	0	0	*1.544*
Totale funzione obiettivo	*13.687*	*13.446*	*292.004*	*9.300.073*	*3.125.344*	*12.731.108*
Totale Amministrazione	13.687	*13.446*	292.004	9.300.073	3.125.344	*12.731.108*
MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA						
4 Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse						
4 2 Controllo e monitoraggio Fondi europei	2.568	*908*	0	0	0	*2.568*
4 3 Contrattazione programmata	5.146	3.010	0	1.587.711	0	*1.592.857*
Totale funzione obiettivo	*7.714*	*3.918*	*0*	*1.587.711*	*0*	*1.595.425*
Totale Amministrazione	7.714	*3.918*	0	1.587.711	0	*1.595.425*
MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI						
7 Interventi nelle aree depresse						
7 1 Difesa del suolo e delle coste	3.933	*3.586*	0	454.493	0	*458.427*
7 2 Viabilità	1.677	*1.655*	0	94.787	0	*96.464*
7 3 Edilizia pubblica	3.354	*3.311*	0	72.000	0	*75.354*
Totale funzione obiettivo	*8.964*	*8.552*	*0*	*621.280*	*0*	*630.244*
Totale Amministrazione	8.964	*8.552*	0	621.280	0	*630.244*
MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE						
8 Interventi nelle aree depresse						
8 1 Trasporto su rotaia rete nazionale	338	*338*	0	0	0	*338*
8 2 Trasporto su rotaia rete locale	2.365	*2.365*	0	0	0	*2.365*
8 3 Metropolitane e sistema di trasporto rapido di massa	1.013	*1.013*	0	0	0	*1.013*
Totale funzione obiettivo	*3.716*	*3.716*	*0*	*0*	*0*	*3.716*
Totale Amministrazione	3.716	*3.716*	0	0	0	*3.716*

	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	*Totale*
MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE						
7 Interventi nelle aree depresse						
7 1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FEOGA	2.055	*1.659*	0	0	0	*2.055*
7 2 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dallo SFOP	27.131	*23.922*	11.419	0	0	*38.550*
7 3 Interventi idrici e di bonifica	2.374	*2.106*	439	420.432	0	*423.245*
Totale funzione obiettivo	*31.560*	*27.687*	*11.858*	*420.432*	*0*	*463.850*
Totale Amministrazione	31.560	*27.687*	11.858	420.432	0	*463.850*
MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO						
7 Interventi per le aree depresse						
7 1 Programmazione interventi cofinanziati dall'UE	646	*632*	0	0	0	*646*
7 2 Erogazione contributi alle imprese industriali	2.782	*2.055*	0	3.096.882	0	*3.099.664*
7.3 Esaurimento interventi ex Agensud	2.868	*2.198*	0	0	0	*2.868*
7 5 Promozione sviluppo industriale	5.460	*5.326*	27	278.504	0	*283.991*
7 6 Contributi al commercio	2.624	*2.000*	0	160.000	0	*162.624*
Totale funzione obiettivo	*14.380*	*12.211*	*27*	*3.535.386*	*0*	*3.549.793*
Totale Amministrazione	14.380	*12.211*	27	3.535.386	0	*3.549.793*
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE						
6 Interventi nelle aree depresse						
6 1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FSE	4.657	*4.540*	0	33.468	0	*38.125*
6.2 Sgravi contributivi	2 954	*1.538*	12.248.323	180	0	*12.251.457*
6 3 Fondo per l'occupazione	505	*493*	25.967	70	0	*26.542*
6 4 Occupazione giovanile	1.020	*993*	0	7.530	0	*8.550*
6 10 Attività struttura periferica	491	*342*	0	42.672	0	*43.162*
Totale funzione obiettivo	*9.625*	*7 907*	*12.274.289*	*83.921*	*0*	*12.367.835*
Totale Amministrazione	9.625	*7 907*	12.274.289	83.921	0	*12.367.835*
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TENOLOGICA						
5 Interventi nelle aree depresse						
5 1 Programmazione interventi alta formazione cofinanziati dalla U E	1 329	*1 052*	0	64	0	*1.393*
5 2 Programmazione interventi di ricerca cofinanziati dalla UE	905	*728*	0	682.937	0	*683.842*
5 3 Finanziamenti tramite trasferimenti	1.695	*728*	0	43	0	*1.741*
Totale funzione obiettivo	*3.931*	*2 507*	*0*	*683.044*	*0*	*686.975*
Totale Amministrazione	3.931	*2.507*	0	683.044	0	*686.975*
Totale Sub_settore:	93.577	*79.946*	12.598.380	16.231.846	3.125.344	*32.049.148*
Totale di Settore:	93.577	*79.946*	12.598.380	16.231.846	3.125.344	*32.049.148*

Classification of the function of Government (COFOG)
Sezione 11

1997

AREE DEPRESSE

- IMPEGNI EFFETTIVI (Valori assoluti in Milioni di lire) -

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche -

	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui. DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	*Totale*
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI						
5 Interventi per le Aree depresse						
5 1 Funzionamento FORMEZ e SVIMEZ	0		14.000	0	0	*14.000*
5.2 Completamento progetti TELAER, T.E.R.R.A del sud	0		0	0	0	*0*
Totale funzione obiettivo	*0*		*14.000*	*0*	*0*	*14.000*
Totale Amministrazione	*0*		*14.000*	*0*	*0*	*14.000*
MINISTERO DEL TESORO						
6 Aree depresse						
6 1 Finanziamento interventi per aree depresse	3.864	*3.767*	292.003	1.622.571	2.089.857	*4.008.296*
6 2 Politiche comunitarie	7.462	*7.361*	0	3.500.000	0	*3.507.462*
6.3 Risorse informatiche	407	*406*	0	0	0	*407*
6 4 Servizi generali	1.489	*1.487*	0	0	0	*1.489*
Totale funzione obiettivo	*13.222*	*13.022*	*292.003*	*5.122.571*	*2.089.857*	*7.517.653*
Totale Amministrazione	13.222	*13.022*	292.003	5.122.571	2.089.857	*7.517.653*
MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA						
4 Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse						
4 2 Controllo e monitoraggio Fondi europei	1.490	*739*	0	0	0	*1.490*
4 3 Contrattazione programmata	3.009	*2.353*	0	707.598	0	*710.607*
Totale funzione obiettivo	*4.499*	*3.092*	*0*	*707.598*	*0*	*712.096*
Totale Amministrazione	4.499	*3.092*	0	707.598	0	*712.096*
MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI						
7 Interventi nelle aree depresse						
7 1 Difesa del suolo e delle coste	3.482	*3.136*	0	438.610	0	*442.091*
7 2 Viabilita	1.468	*1.448*	0	91.219	0	*92.688*
7 3 Edilizia pubblica	2.937	*2.895*	0	72.000	0	*74.937*
Totale funzione obiettivo	*7.887*	*7.479*	*0*	*601.829*	*0*	*609.716*
Totale Amministrazione	7.887	*7.479*	0	601.829	0	*609.716*
MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE						
8 Interventi nelle aree depresse						
8.1 Trasporto su rotaia rete nazionale	298	*298*	0	0	0	*298*
8 2 Trasporto su rotaia rete locale	2.089	*2.089*	0	0	0	*2.089*
8 3 Metropolitane e sistema di trasporto rapido di massa	895	*895*	0	0	0	*895*
Totale funzione obiettivo	*3.283*	*3.283*	*0*	*0*	*0*	*3.283*
Totale Amministrazione	3.283	*3.283*	0	0	0	*3.283*

	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	*Totale*
MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE						
7 Interventi nelle aree depresse						
7 1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FEOGA	1.863	*1.467*	0	0	0	***1.863***
7 2 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dallo SFOP	24.589	*21.382*	11.418	0	0	***36.008***
7.3 Interventi idrici e di bonifica	2.294	*2.026*	359	248.025	0	***250.678***
Totale funzione obiettivo	***28.746***	***24.875***	***11.777***	***248.025***	***0***	***288.548***
Totale Amministrazione	28.746	*24.875*	11.777	248.025	0	***288.548***
MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO						
7 Interventi per le aree depresse						
7 1 Programmazione interventi cofinanziati dall'UE	586	*575*	0	0	0	***586***
7.2 Erogazione contributi alle imprese industriali	2.511	*1.833*	0	2.108.375	0	***2.110.886***
7.3 Esaurimento interventi ex Agensud	2.576	*1.936*	0	0	0	***2.576***
7 5 Promozione sviluppo industriale	4.667	*4.573*	10	187.779	0	***192.456***
7 6 Contributi al commercio	2.400	*1.804*	0	10.000	0	***12.400***
Totale funzione obiettivo	***12.740***	***10.721***	***10***	***2.306.154***	***0***	***2.318.905***
Totale Amministrazione	12.740	*10.721*	10	2.306.154	0	***2.318.905***
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE						
6 Interventi nelle aree depresse						
6 1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FSE	3.931	*3.825*	0	26.538	0	***30.469***
6.2 Sgravi contributivi	2.574	*1.218*	12.127.067	64	0	***12.129.705***
6 3 Fondo per l'occupazione	426	*416*	23.664	42	0	***24.133***
6 4 Occupazione giovanile	861	*837*	0	5.971	0	***6.832***
6 10 Attività struttura periferica	454	*318*	0	33.836	0	***34.290***
Totale funzione obiettivo	***8.247***	***6.613***	***12.150.732***	***66.451***	***0***	***12.225.430***
Totale Amministrazione	8.247	*6.613*	12.150.732	66.451	0	***12.225.430***
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TENOLOGICA						
5 Interventi nelle aree depresse						
5 1 Programmazione interventi alta formazione cofinanziati dalla U E	1.235	*1.010*	0	32	0	***1.267***
5 2 Programmazione interventi di ricerca cofinanziati dalla UE	841	*699*	0	422.608	0	***423.449***
5 3 Finanziamenti tramite trasferimenti	1.445	*699*	0	21	0	***1.466***
Totale funzione obiettivo	***3.521***	***2.409***	***0***	***422.661***	***0***	***426.182***
Totale Amministrazione	3.521	*2.409*	0	422.661	0	***426.182***
Totale Sub_settore:	*82.145*	*71.493*	12.468.522	9.475.289	2.089.857	***24.115.813***
Totale di Settore:	82.145	*71.493*	12.468.522	9.475.289	2.089.857	***24.115.813***

Classification of the function of Government (COFOG)
Sezione 11

1997

AREE DEPRESSE

- MASSA SPENDIBILE (Valori assoluti in Milioni di lire) -

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche -

	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	*Totale*
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI						
5 Interventi per le Aree depresse						
5 1 Funzionamento FORMEZ e SVIMEZ	0		94.593	0	0	*94.593*
5 2 Completamento progetti TELAER, TERRA del sud	0		0	116.000	0	*116.000*
Totale funzione obiettivo	*0*		*94.593*	*116.000*	*0*	*210.593*
Totale Amministrazione	0		94.593	116.000	0	*210.593*
MINISTERO DEL TESORO						
6 Aree depresse						
6 1 Finanziamento interventi per aree depresse	4.222		292.004	3.101.880	3.125.344	*6.523.451*
6 2 Politiche comunitarie	8.419		0	4.300.000	0	*4.308.419*
6 3 Risorse informatiche	466		0	0	0	*466*
6 4 Servizi generali	1.620		0	0	0	*1.620*
Totale funzione obiettivo	*14.728*		*292.004*	*7.401.880*	*3.125.344*	*10.833.956*
Totale Amministrazione	14.728		292.004	7.401.880	3.125.344	*10.833.956*
MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA						
4 Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse						
4 2 Controllo e monitoraggio Fondi europei	4.110		0	0	0	*4.110*
4 3 Contrattazione programmata	8.539		0	2.699.501	0	*2.708.040*
Totale funzione obiettivo	*12.649*		*0*	*2.699.501*	*0*	*2.712.150*
Totale Amministrazione	12.649		0	2.699.501	0	*2.712.150*
MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI						
7 Interventi nelle aree depresse						
7.1 Difesa del suolo e delle coste	5.080		0	1.007.574	0	*1.012.654*
7 2 Viabilità	1.910		0	216.028	0	*217.938*
7.3 Edilizia pubblica	3.820		0	162.219	0	*166.040*
Totale funzione obiettivo	*10.810*		*0*	*1.385.822*	*0*	*1.396.632*
Totale Amministrazione	10.810		0	1.385.822	0	*1.396.632*
MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE						
8 Interventi nelle aree depresse						
8 1 Trasporto su rotaia rete nazionale	354		0	0	0	*354*
8 2 Trasporto su rotaia rete locale	2.481		0	0	0	*2.481*
8 3 Metropolitane e sistema di trasporto rapido di massa	1.063		0	0	0	*1.063*
Totale funzione obiettivo	*3.899*		*0*	*0*	*0*	*3.899*
Totale Amministrazione	3.899		0	0	0	*3.899*

	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	*Totale*
MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE						
7 Interventi nelle aree depresse						
7 1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FEOGA	2.588		0	0	0	***2.588***
7 2 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dallo SFOP	29.715		11.805	0	0	***41.520***
7 3 Interventi idrici e di bonifica	2.449		907	1.019.150	0	***1.022.507***
Totale funzione obiettivo	***34.752***		***12.713***	***1.019.150***	***0***	***1.066.614***
Totale Amministrazione	34.752		12.713	1.019.150	0	***1.066.614***
MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO						
7 Interventi per le aree depresse						
7 1 Programmazione interventi cofinanziati dall'UE	692		0	0	0	***692***
7 2 Erogazione contributi alle imprese industriali	3.169		0	4.973.391	0	***4.976.560***
7 3 Esaurimento interventi ex Agensud	3.173		0	0	0	***3.173***
7 5 Promozione sviluppo industriale	6.173		38	391.053	0	***397.264***
7 6 Contributi al commercio	2.925		0	260.000	0	***262.925***
Totale funzione obiettivo	***16.131***		***38***	***5.624.444***	***0***	***5.640.613***
Totale Amministrazione	16.131		38	5.624.444	0	***5.640.613***
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE						
6 Interventi nelle aree depresse						
6 1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FSE	5.419		0	47.550	0	***52.969***
6 2 Sgravi contributivi	5.458		12.644.347	245	0	***12.650.051***
6 3 Fondo per l'occupazione	589		49.234	86	0	***49.909***
6 4 Occupazione giovanile	1.189		0	10.699	0	***11.887***
6 10 Attività struttura periferica	890		0	60.626	0	***61.515***
Totale funzione obiettivo	***13.545***		***12.693.582***	***119.205***	***0***	***12.826.331***
Totale Amministrazione	13.545		12.693.582	119.205	0	***12.826.331***
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TENOLOGICA						
5 Interventi nelle aree depresse						
5 1 Programmazione interventi alta formazione cofinanziati dalla U E	1.483		0	64	0	***1.547***
5 2 Programmazione interventi di ricerca cofinanziati dalla UE	1.010		0	1.247.735	0	***1.248.745***
5 3 Finanziamenti tramite trasferimenti	1.966		0	43	0	***2.009***
Totale funzione obiettivo	***4.459***		***0***	***1.247.842***	***0***	***1.252.301***
Totale Amministrazione	4.459		0	1.247.842	0	***1.252.301***
Totale Sub_settore:	110.972		13.092.929	19.613.845	3.125.344	***35.943.090***
Totale di Settore:	110.972		13.092.929	19.613.845	3.125.344	***35.943.090***

Classification of the function of Government (COFOG)
Sezione 11

1997

AREE DEPRESSE

- PAGAMENTI TOTALI (Valori assoluti in Milioni di lire) -

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche -

	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	*Totale*
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI						
5 Interventi per le Aree depresse						
5 1 Funzionamento FORMEZ e SVIMEZ	0		4.000	0	0	*4.000*
5 2 Completamento progetti TELAER, T.E.R.R.A. del sud	0		0	29.664	0	*29.664*
Totale funzione obiettivo	*0*		*4.000*	*29.664*	*0*	*33.664*
Totale Amministrazione	0		4.000	29.664	0	*33.664*
MINISTERO DEL TESORO						
6 Aree depresse						
6 1 Finanziamento interventi per aree depresse	3.684	*3.684*	42.003	1.647.949	2.108.831	*3.802.467*
6 2 Politiche comunitarie	7.403	*7.319*	0	3.000.000	0	*3.007.403*
6 3 Risorse informatiche	387	*387*	0	0	0	*387*
6 4 Servizi generali	1.465	*1.465*	0	0	0	*1.465*
Totale funzione obiettivo	*12.939*	*12.854*	*42.003*	*4.647.949*	*2.108.831*	*6.811.722*
Totale Amministrazione	12.939	*12.854*	42.003	4.647.949	2.108.831	*6.811.722*
MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA						
4 Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse						
4 2 Controllo e monitoraggio Fondi europei	2.779	*757*	0	0	0	*2.779*
4 3 Contrattazione programmata	4.850	*2.481*	0	644.583	0	*649.433*
Totale funzione obiettivo	*7.628*	*3.238*	*0*	*644.583*	*0*	*652.212*
Totale Amministrazione	7.628	*3.238*	0	644.583	0	*652.212*
MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI						
7 Interventi nelle aree depresse						
7 1 Difesa del suolo e delle coste	3.484	*3.291*	0	290.267	0	*293.751*
7 2 Viabilità	1.531	*1.519*	0	60.954	0	*62.485*
7.3 Edilizia pubblica	3.062	*3.038*	0	47.595	0	*50.657*
Totale funzione obiettivo	*8.078*	*7.848*	*0*	*398.816*	*0*	*406.894*
Totale Amministrazione	8.078	*7.848*	0	398.816	0	*406.894*
MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE						
8 Interventi nelle aree depresse						
8 1 Trasporto su rotaia rete nazionale	305	*305*	0	0	0	*305*
8 2 Trasporto su rotaia rete locale	2.132	*2.132*	0	0	0	*2.132*
8 3 Metropolitane e sistema di trasporto rapido di massa	914	*914*	0	0	0	*914*
Totale funzione obiettivo	*3.350*	*3.350*	*0*	*0*	*0*	*3.350*
Totale Amministrazione	3.350	*3.350*	0	0	0	*3.350*

	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	*Totale*
MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE						
7 Interventi nelle aree depresse						
7 1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FEOGA	2.112	*1.660*	0	0	0	*2.112*
7 2 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dallo SFOP	25.526	*21.876*	11.251	0	0	*36.777*
7 3 Interventi idrici e di bonifica	2.241	*2.027*	439	151.414	0	*154.093*
Totale funzione obiettivo	*29.879*	*25.563*	*11.690*	*151.414*	*0*	*192.982*
Totale Amministrazione	29.879	*25.563*	11.690	151.414	0	*192.982*
MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO						
7 Interventi per le aree depresse						
7 1 Programmazione interventi cofinanziati dall'UE	567	*558*	0	0	0	*567*
7.2 Erogazione contributi alle imprese industriali	2.274	*1.793*	0	2.554.719	0	*2.556.993*
7 3 Esaurimento interventi ex Agensud	2.347	*1.898*	0	0	0	*2.347*
7 5 Promozione sviluppo industriale	4.500	*4.433*	18	170.307	0	*174.825*
7 6 Contributi al commercio	2.191	*1.776*	0	0	0	*2.191*
Totale funzione obiettivo	11.879	10.457	*18*	*2.725.025*	*0*	*2.736.923*
Totale Amministrazione	11.879	*10.457*	18	2.725.025	0	*2.736.923*
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE						
6 Interventi nelle aree depresse						
6 1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FSE	4.116	*4.042*	0	4.695	0	*8.811*
6 2 Sgravi contributivi	1.871	*1.286*	11.868.439	105	0	*11.870.415*
6 3 Fondo per l'occupazione	449	*441*	13.576	25	0	*14.051*
6 4 Occupazione giovanile	901	*884*	0	1.056	0	*1.957*
6 10 Attività struttura periferica	396	*303*	0	5.986	0	*6.382*
Totale funzione obiettivo	*7.734*	*6.956*	*11.882.015*	*11.866*	*0*	*11.901.615*
Totale Amministrazione	7.734	*6.956*	11.882.015	11.866	0	*11.901.615*
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TENOLOGICA						
5 Interventi nelle aree depresse						
5 1 Programmazione interventi alta formazione cofinanziati dalla U E	1.066	*935*	0	48	0	*1.114*
5 2 Programmazione interventi di ricerca cofinanziati dalla UE	731	*647*	0	212.179	0	*212.910*
5 3 Finanziamenti tramite trasferimenti	874	*647*	0	32	0	*906*
Totale funzione obiettivo	*2.671*	*2.229*	*0*	*212.259*	*0*	*214.930*
Totale Amministrazione	2.671	*2.229*	0	212.259	0	*214.930*
Totale Sub_settore:	84.158	*72.496*	11.939.727	8.821.577	2.108.831	*22.954.292*
Totale di Settore:	84.158	*72.496*	11.939.727	8.821.577	2.108.831	*22.954.292*

Classification of the function of Government (COFOG)
Sezione 11

1997

AREE DEPRESSE

- RESIDUI AL 31/12 (Valori assoluti in Milioni di lire) -

- Incrocio funzioni-obiettivo/funzioni di 2° livello/Categorie economiche -

	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	*Totale*
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI						
5 Interventi per le Aree depresse						
5 1 Funzionamento FORMEZ e SVIMEZ	0		90.593	0	0	*90.593*
5 2 Completamento progetti TELAER, T.E.R.R.A. del sud	0		0	86.336	0	*86.336*
Totale funzione obiettivo	*0*		*90.593*	*86.336*	*0*	*176.928*
Totale Amministrazione	0		90.593	86.336	0	*176.928*
MINISTERO DEL TESORO						
6 Aree depresse						
6 1 Finanziamento interventi per aree depresse	352	*255*	250.000	1.450.007	16.484	*1.716.844*
6.2 Politiche comunitarie	605	*540*	0	500.000	0	*500.605*
6 3 Risorse informatiche	53	*53*	0	0	0	*53*
6 4 Servizi generali	77	*76*	0	0	0	*77*
Totale funzione obiettivo	*1.087*	*923*	*250.000*	*1.950.007*	*16.484*	*2.217.579*
Totale Amministrazione	1.087	*923*	250.000	1.950.007	16.484	*2.217.579*
MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA						
4 Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse						
4.2 Controllo e monitoraggio Fondi europei	234	*46*	0	0	0	*234*
4 3 Contrattazione programmata	536	*278*	0	1.933.043	0	*1.933.579*
Totale funzione obiettivo	*770*	*324*	*0*	*1.933.043*	*0*	*1.933.813*
Totale Amministrazione	770	*324*	0	1.933.043	0	*1.933.813*
MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI						
7 Interventi nelle aree depresse						
7 1 Difesa del suolo e delle coste	840	*247*	0	702.862	0	*703.702*
7 2 Viabilità	126	*114*	0	154.434	0	*154.560*
7 3 Edilizia pubblica	251	*228*	0	114.622	0	*114.873*
Totale funzione obiettivo	*1.217*	*590*	*0*	*971.918*	*0*	*973.136*
Totale Amministrazione	1.217	*590*	0	971.918	0	*973.136*
MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE						
8 Interventi nelle aree depresse						
8 1 Trasporto su rotaia rete nazionale	21	*21*	0	0	0	*21*
8 2 Trasporto su rotaia rete locale	144	*144*	0	0	0	*144*
8 3 Metropolitane e sistema di trasporto rapido di massa	62	*62*	0	0	0	*62*
Totale funzione obiettivo	*226*	*226*	*0*	*0*	*0*	*226*
Totale Amministrazione	226	*226*	0	0	0	*226*

	SPESE DI FUNZIONAMENTO	di cui DI PERSONALE	SPESE PER INTERVENTI	INVESTIMENTI	ALTRE SPESE	*Totale*
MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE						
7 Interventi nelle aree depresse						
7 1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FEOGA	230	*200*	0	0	0	*230*
7 2 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dallo SFOP	1.600	*1.365*	416	0	0	*2.016*
7 3 Interventi idrici e di bonifica	120	*13*	284	841.845	0	*842.249*
Totale funzione obiettivo	*1.949*	*1.578*	*700*	*841.845*	*0*	*844.494*
Totale Amministrazione	1.949	*1.578*	700	841.845	0	*844.494*
MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO						
7 Interventi per le aree depresse						
7 1 Programmazione interventi cofinanziati dall'UE	70	*60*	0	0	0	*70*
7 2 Erogazione contributi alle imprese industriali	564	*231*	0	2.385.509	0	*2.386.072*
7 3 Esaurimento interventi ex Agensud	473	*207*	0	0	0	*473*
7 5 Promozione sviluppo industriale	363	*312*	2	160.840	0	*161.205*
7 6 Contributi al commercio	449	*195*	0	260.000	0	*260.449*
Totale funzione obiettivo	*1.919*	*1.005*	*2*	*2.806.349*	*0*	*2.808.270*
Totale Amministrazione	1.919	*1.005*	2	2.806.349	0	*2.808.270*
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE						
6 Interventi nelle aree depresse						
6 1 Programmazione e coordinamento interventi cofinanziati dal FSE	290	*209*	0	42.854	0	*43.144*
6 2 Sgravi contributivi	2.167	*89*	547.270	140	0	*549.578*
6 3 Fondo per l'occupazione	27	*20*	35.641	61	0	*35.728*
6 4 Occupazione giovanile	66	*47*	0	9.642	0	*9.708*
6 10 Attività struttura periferica	334	*230*	0	54.639	0	*54.973*
Totale funzione obiettivo	*2.883*	*596*	*582.911*	*107.337*	*0*	*693.132*
Totale Amministrazione	2.883	*596*	582.911	107.337	0	*693.132*
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TENOLOGICA						
5 Interventi nelle aree depresse						
5 1 Programmazione interventi alta formazione cofinanziati dalla U E	293	*184*	0	16	0	*308*
5 2 Programmazione interventi di ricerca cofinanziati dalla UE	195	*128*	0	987.765	0	*987.960*
5 3 Finanziamenti tramite trasferimenti	1.008	*128*	0	10	0	*1.018*
Totale funzione obiettivo	*1.496*	*440*	*0*	*987.791*	*0*	*989.286*
Totale Amministrazione	1.496	*440*	0	987.791	0	*989.286*
Totale Sub_settore:	11.548	*5.681*	924.206	9.684.625	16.484	*10.636.864*
Totale di Settore:	11.548	*5.681*	924.206	9.684.625	16.484	*10.636.864*

SEZIONE 15 - INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE
1997

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1	374.565.598.428	4.527.295.068.119	4.901.860.666.547
2	Stanziamenti definitivi di competenza	2.924.885.390.000	9.378.148.019.000	12.303.033.409.000
3	Massa impegnabile (1 + 2)	3.299.450.988.428	13.905.443.087.119	17.204.894.075.547
4	Impegni effettivi su competenza	2.459.520.900.886	6.405.234.843.965	8.864.755.744.851
5	Economie (+) o maggiori spese (-) (2 - (4 + 6))	463.070.799.794	46.026.934.425	509.097.734.219
6	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	2.293.689.320	2.926.886.240.610	2.929.179.929.930
7	Impegni su residui di stanziamento (1 - 8)	374.565.598.428	3.815.490.728.332	4.190.056.326.760
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/12		711.804.339.787	711.804.339.787
9	Impegni totali su massa impegnabile (4 + 7)	2.834.086.499.314	10.220.725.572.297	13.054.812.071.611
10	Residui totali di stanziam. "F" al 31/12 (6 + 8)	2.293.689.320	3.638.690.580.397	3.640.984.269.717
11	Rapp. % tra impegni totali massa impegnabile (9 : 3)	85,90	73,50	75,88

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
12	Residui iniziali "F" e "C" al 1/1	417.652.564.942	7.986.764.846.588	8.404.417.411.530
13	Stanziamenti definitivi di competenza	2.924.885.390.000	9.378.148.019.000	12.303.033.409.000
14	Massa spendibile (12+13)	3.342.537.954.942	17.364.912.865.588	20.707.450.820.530
15	Autorizzazioni di cassa	3.327.665.930.000	8.640.460.781.000	11.968.126.711.000
16	Pagamenti su competenza	2.114.221.951.242	2.182.017.969.945	4.296.239.921.187
17	Residui propri da competenza "C" (4 - 16)	345.298.949.644	4.223.216.874.020	4.568.515.823.664
18	Residui totali da competenza (6 + 17)	347.592.638.964	7.150.103.114.630	7.497.695.753.594
19	Pagamenti su residui	64.795.288.230	3.576.565.800.913	3.641.361.089.143
20	Pagamenti totali (16 + 19)	2.179.017.239.472	5.758.583.770.858	7.937.601.010.330
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))	809.571.319.903	235.528.538.554	1.045.099.858.457
22	Residui totali "F + C" al 31/XII (14 - (20 + 21))	353.949.395.560	11.370.800.556.176	11.724.749.951.736
23	Rapp. % tra autoriz. cassa e massa spendibile (15 : 14)	99,56	49,76	57,80
24	Rapp. % tra pagam. totali e massa spendibile (20 :14)	65,19	33,16	38,33
25	Rapp. % tra pagam. totali e autoriz. di cassa (20 :15)	65,48	66,65	66,32

SEZIONE 15 - INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

1997

Presidenza del Consiglio dei Ministri(*)

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1	10.650.000.000	9.427.463.000	20.077.463.000
2	Stanziamenti definitivi di competenza	42.350.000.000	14.000.000.000	56.350.000.000
3	Massa impegnabile (1 + 2)	53.000.000.000	23.427.463.000	76.427.463.000
4	Impegni effettivi su competenza	42.350.000.000	14.000.000.000	56.350.000.000
5	Economie (+) o maggiori spese (-) (2 - (4 + 6))			
6	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII			
7	Impegni su residui di stanziamento (1 - 8)	10.650.000.000	2.944.551.150	13.594.551.150
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/12		6.482.911.850	6.482.911.850
9	Impegni totali su massa impegnabile (4 + 7)	53.000.000.000	16.944.551.150	69.944.551.150
10	Residui totali di stanziam. "F" al 31/12 (6 + 8)		6.482.911.850	6.482.911.850
11	Rapp. % tra impegni totali massa impegnabile (9 : 3)	100,00	72,33	91,52

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
12	Residui iniziali "F" e "C" al 1/1	12.061.104.000	196.592.703.000	208.653.807.000
13	Stanziamenti definitivi di competenza	42.350.000.000	14.000.000.000	56.350.000.000
14	Massa spendibile (12+13)	54.411.104.000	210.592.703.000	265.003.807.000
15	Autorizzazioni di cassa	52.760.208.000	44.010.703.000	96.770.911.000
16	Pagamenti su competenza	41.861.104.000	4.000.000.000	45.861.104.000
17	Residui propri da competenza "C" (4 - 16)	488.896.000	10.000.000.000	10.488.896.000
18	Residui totali da competenza (6 + 17)	488.896.000	10.000.000.000	10.488.896.000
19	Pagamenti su residui	9.710.000.000	29.664.453.060	39.374.453.060
20	Pagamenti totali (16 + 19)	51.571.104.000	33.664.453.060	85.235.557.060
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))	911.104.000	3	911.104.003
22	Residui totali "F + C" al 31/XII (14 - (20 + 21))	1.928.896.000	176.928.249.937	178.857.145.937
23	Rapp. % tra autoriz. cassa e massa spendibile (15 : 14)	96,97	20,90	36,52
24	Rapp. % tra pagam. totali e massa spendibile (20 :14)	94,78	15,99	32,16
25	Rapp. % tra pagam. totali e autoriz. di cassa (20 :15)	97,75	76,49	88,08

(*) con riferimento ai capp. 2550, 2559, 7640, 7641, 7733;

SEZIONE 15 - INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE
1997

Ministero del tesoro(*)

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1	361.807.048.488	319.747.963.000	681.555.011.488
2	Stanziamenti definitivi di competenza	1.638.447.390.000	1.972.237.087.000	3.610.684.477.000
3	Massa impegnabile (1 + 2)	2.000.254.438.488	2.291.985.050.000	4.292.239.488.488
4	Impegni effettivi su competenza	1.176.194.563.699	1.199.388.268.075	2.375.582.831.774
5	Economie (+) o maggiori spese (-) (2 - (4 + 6))	459.959.136.981	66.731.925	460.025.868.906
6	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	2.293.689.320	772.782.087.000	775.075.776.320
7	Impegni su residui di stanziamento (1 - 8)	361.807.048.488	293.862.000.000	655.669.048.488
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/12		25.885.963.000	25.885.963.000
9	Impegni totali su massa impegnabile (4 + 7)	1.538.001.612.187	1 493.250.268.075	3.031.251.880.262
10	Residui totali di stanziam. "F" al 31/12 (6 + 8)	2.293.689.320	798.668.050.000	800.961.739.320
11	Rapp. % tra impegni totali massa impegnabile (9 : 3)	76,89	65,15	70,62

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
12	Residui iniziali "F" e "C" al 1/1	380.473.678.280	619.808.281.927	1.000.281.960.207
13	Stanziamenti definitivi di competenza	1.638.447.390.000	1.972.237.087.000	3.610.684.477.000
14	Massa spendibile (12+13)	2.018.921.068.280	2.592.045.368.927	4.610.966.437.207
15	Autorizzazioni di cassa	2.007.921.570.000	1.473.760.061.000	3.481.681.631.000
16	Pagamenti su competenza	1.171.395.486.947	695.647.526.405	1.867.043.013.352
17	Residui *propri* da competenza "C" (4 - 16)	4.799.076.752	503.740.741.670	508.539.818.422
18	Residui totali da competenza (6 + 17)	7.092.766.072	1.276.522.828.670	1.283.615.594.742
19	Pagamenti su residui	34.701.266.787	390.371.614.395	425.072.881.182
20	Pagamenti totali (16 + 19)	1.206.096.753.734	1.086.019.140.800	2.292.115.894.534
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))	803.370.833.831	92.731.925	803.463.565.756
22	Residui totali "F + C" al 31/XII (14 - (20 + 21))	9.453.480.715	1.505.933.496.202	1.515.386.976.917
23	Rapp. % tra autoriz. cassa e massa spendibile (15 : 14)	99,46	56,86	75,51
24	Rapp. % tra pagam. totali e massa spendibile (20 :14)	59,74	41,90	49,71
25	Rapp. % tra pagam. totali e autoriz. di cassa (20 :15)	60,07	73,69	65,83

(*) con riferimento ai capp. 4423, 4584, 4658, 4659, 4661, 4665, 4667, 5069, 5879, 7802, 7830, 7869, 7881, 7891, 7894, 7895, 7896, 8188, 9012.

SEZIONE 15 - INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

1997

Ministero del bilancio e della programmazione economica(*)

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1	1.500.000.000	1.722.265.561.661	1.723.765.561.661
2	Stanziamenti definitivi di competenza	3.920.000.000	3.115.000.000.000	3.118.920.000.000
3	Massa impegnabile (1 + 2)	5.420.000.000	4.837.265.561.661	4.842.685.561.661
4	Impegni effettivi su competenza	808.337.187	1.745.853.522.990	1.746.661.860.177
5	Economie (+) o maggiori spese (-) (2 - (4 + 6))	3.111.662.813	30.000.000.000	33.111.662.813
6	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII		1.339.146.477.010	1.339.146.477.010
7	Impegni su residui di stanziamento (1 - 8)	1.500.000.000	1.375.508.127.739	1.377.008.127.739
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/12		346.757.433.922	346.757.433.922
9	Impegni totali su massa impegnabile (4 + 7)	2.308.337.187	3.121.361.650.729	3.123.669.987.916
10	Residui totali di stanziam. "F" al 31/12 (6 + 8)		1.685.903.910.932	1.685.903.910.932
11	Rapp. % tra impegni totali massa impegnabile (9 : 3)	42,59	64,53	64,50

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
12	Residui iniziali "F" e "C" al 1/1	5 954.935.274	2.537.435.677.373	2.543.390.612.647
13	Stanziamenti definitivi di competenza	3 920.000.000	3.115.000.000.000	3.118.920.000.000
14	Massa spendibile (12+13)	9 874 935.274	5.652.435.677.373	5.662.310.612.647
15	Autorizzazioni di cassa	5 824 938.000	3.076.670.679.000	3.085.495.617.000
16	Pagamenti su competenza	645.235.255	329.095.921.680	329.741.156.935
17	Residui propri da competenza "C" (4 - 16)	163 101.932	1.416.757.601.310	1.416.920.703.242
18	Residui totali da competenza (6 + 17)	163.101.932	2.755.904.078.320	2.756.067.180.252
19	Pagamenti su residui	3 454.931.658	1.006.845.247.770	1.010.300.179.428
20	Pagamenti totali (16 + 19)	4 100.166.913	1.335.941.169.450	1.340.041.336.363
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))	4.856.625.146	151.875.142.239	156.731.767.385
22	Residui totali "F + C" al 31/XII (14 - (20 + 21))	918.143.215	4.164.619.365.684	4.165.537.508.899
23	Rapp. % tra autoriz. cassa e massa spendibile (15 : 14)	89,37	54,43	54,49
24	Rapp. % tra pagam. totali e massa spendibile (20 :14)	41,52	23,63	23,67
25	Rapp. % tra pagam. totali e autoriz. di cassa (20 :15)	46,46	43,42	43,43

(*) con riferimento ai capp. 1031, 1035, 1163, 1167, 1169, 7092, 7093, 7094, 7095, 7097, 7100.

SEZIONE 15 - INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE
1997

Ministero dei lavori pubblici(*)

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1	178.000.000	210.000.000.000	210.178.000.000
2	Stanziamenti definitivi di competenza	300.000.000	600.000.000.000	600.300.000.000
3	Massa impegnabile (1 + 2)	478.000.000	810.000.000.000	810.478.000.000
4	Impegni effettivi su competenza	300.000.000	600.000.000.000	600.300.000.000
5	Economie (+) o maggiori spese (-) (2 - (4 + 6))			
6	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII			0
7	Impegni su residui di stanziamento (1 - 8)	178.000.000	210.000.000.000	210.178.000.000
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/12			0
9	Impegni totali su massa impegnabile (4 + 7)	478.000.000	810.000.000.000	810.478.000.000
10	Residui totali di stanziam. "F" al 31/12 (6 + 8)			
11	Rapp. % tra impegni totali massa impegnabile (9 : 3)	100,00	100,00	100,00

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
12	Residui iniziali "F" e "C" al 1/1	1.640.635.755	751.808.395.895	753.449.031.650
13	Stanziamenti definitivi di competenza	300.000.000	600.000.000.000	600.300.000.000
14	Massa spendibile (12+13)	1.940.635.755	1.351.808.395.895	1.353.749.031.650
15	Autorizzazioni di cassa	1.199.000.000	639.638.185.000	640.837.185.000
16	Pagamenti su competenza	77.112.000		77.112.000
17	Residui propri da competenza "C" (4 - 16)	222.888.000	600.000.000.000	600.222.888.000
18	Residui totali da competenza (6 + 17)	222.888.000	600.000.000.000	600.222.888.000
19	Pagamenti su residui	196.065.755	396.625.519.800	396.821.585.555
20	Pagamenti totali (16 + 19)	273.177.755	396.625.519.800	396.898.697.555
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))	206.400.000	3	206.400.003
22	Residui totali "F + C" al 31/XII (14 - (20 + 21))	1.461.058.000	955.182.876.092	956.643.934.092
23	Rapp. % tra autoriz. cassa e massa spendibile (15 : 14)	61,78	47,32	47,34
24	Rapp. % tra pagam. totali e massa spendibile (20 :14)	14,08	29,34	29,32
25	Rapp. % tra pagam. totali e autoriz. di cassa (20 :15)	22,78	62,01	61,93

(*) con riferimento ai capp 1158, 1161, 9456.

SEZIONE 15 - INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

1997

Ministero dei trasporti e della navigazione(*)

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1			
2	Stanziamenti definitivi di competenza			
3	Massa impegnabile (1 + 2)			
4	Impegni effettivi su competenza			
5	Economie (+) o maggiori spese (-) (2 - (4 + 6))			
6	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII			
7	Impegni su residui di stanziamento (1 - 8)			
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/12			
9	Impegni totali su massa impegnabile (4 + 7)			
10	Residui totali di stanziam. "F" al 31/12 (6 + 8)			
11	Rapp. % tra impegni totali massa impegnabile (9 : 3)			

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I	*TITOLO II*	TOTALE
12	Residui iniziali "F" e "C" al 1/1	41.000.000		41.000.000
13	Stanziamenti definitivi di competenza			
14	Massa spendibile (12+13)	41.000.000		41.000.000
15	Autorizzazioni di cassa	41.000.000		41.000.000
16	Pagamenti su competenza			
17	Residui propri da competenza "C" (4 - 16)			
18	Residui totali da competenza (6 + 17)			
19	Pagamenti su residui	41.000.000		41.000.000
20	Pagamenti totali (16 + 19)	41.000.000		41.000.000
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))			0
22	Residui totali "F + C" al 31/XII (14 - (20 + 21))			0
23	Rapp. % tra autoriz. cassa e massa spendibile (15 : 14)	100,00		100,00
24	Rapp. % tra pagam. totali e massa spendibile (20 :14)	100,00		100,00
25	Rapp. % tra pagam. totali e autoriz. di cassa (20 :15)	100,00		100,00

(*) con riferimento al cap 1030.

SEZIONE 15 - INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE
1997

Ministero per le politiche agricole(*)

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1		88.361.879.000	88.361.879.000
2	Stanziamenti definitivi di competenza	268.000.000	420.490.000.000	420.758.000.000
3	Massa impegnabile (1 + 2)	268.000.000	508.851.879.000	509.119.879.000
4	Impegni effettivi su competenza	268.000.000	252.294.000.000	252.562.000.000
5	Economie (+) o maggiori spese (-) (2 - (4 + 6))		200.000	200.000
6	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII		168.195.800.000	168.195.800.000
7	Impegni su residui di stanziamento (1 - 8)		26.801.879.000	26.801.879.000
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/12		61.560.000.000	61.560.000.000
9	Impegni totali su massa impegnabile (4 + 7)	268.000.000	279.095.879.000	279.363.879.000
10	Residui totali di stanziam "F" al 31/12 (6 + 8)		229.755.800.000	229.755.800.000
11	Rapp. % tra impegni totali massa impegnabile (9 : 3)	100,00	54,85	54,87

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
12	Residui iniziali "F" e "C" al 1/1	519.964.354	485.487.643.630	486.007.607.984
13	Stanziamenti definitivi di competenza	268.000.000	420.490.000.000	420.758.000.000
14	Massa spendibile (12+13)	787.964.354	905.977.643.630	906.765.607.984
15	Autorizzazioni di cassa	787.965.000	330.319.412.000	331.107.377.000
16	Pagamenti su competenza	183.512.600	18.883.325.000	19.066.837.600
17	Residui propri da competenza "C" (4 - 16)	84.487.400	233.410.675.000	233.495.162.400
18	Residui totali da competenza (6 + 17)	84.487.400	401.606.475.000	401.690.962.400
19	Pagamenti su residui	443.510.704	107.330.782.448	107.774.293.152
20	Pagamenti totali (16 + 19)	627.023.304	126.214.107.448	126.841.130.752
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))	38.872.350	10.210.349.414	10.249.221.764
22	Residui totali "F + C" al 31/XII (14 - (20 + 21))	122.068.700	769.553.186.768	769.675.255.468
23	Rapp. % tra autoriz. cassa e massa spendibile (15 : 14)	100,00	36,46	36,52
24	Rapp. % tra pagam. totali e massa spendibile (20 :14)	79,58	13,93	13,99
25	Rapp. % tra pagam. totali e autoriz. di cassa (20 :15)	79,58	38,21	38,31

(*) con riferimento ai capp. 1034, 1036, 1134, 7055, 8120, 8219, 8288.

SEZIONE 15 - *INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE*
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE
1997

Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato(*)

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1	148.549.940	1.757.424.994.000	1.757.573.543.940
2	Stanziamenti definitivi di competenza		2.775.711.932.000	2.775.711.932.000
3	Massa impegnabile (1 + 2)	148.549.940	4.533.136.926 000	4.533.285.475.940
4	Impegni effettivi su competenza		2.129.478.264 400	2.129.478.264.400
5	Economie (+) o maggiori spese (-) (2 - (4 + 6))		15.960.000.000	15.960.000.000
6	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII		630.273.667.600	630.273.667.600
7	Impegni su residui di stanziamento (1 - 8)	148.549.940	1.493.330.795.387	1.493.479.345.327
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/12		264.094.198.613	264.094.198.613
9	Impegni totali su massa impegnabile (4 + 7)	148.549.940	3.622.809.059.787	3.622.957.609.727
10	Residui totali di stanziam. "F" al 31/12 (6 + 8)		894.367.866.213	894.367.866.213
11	Rapp. % tra impegni totali massa impegnabile (9 : 3)	100,00	79,92	79,92

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
12	Residui iniziali "F" e "C" al 1/1	609.166.014	2.452.926.757.475	2.453.535.923.489
13	Stanziamenti definitivi di competenza		2.775.711.932.000	2.775.711.932.000
14	Massa spendibile (12+13)	609.166.014	5.228.638.689.475	5.229.247.855.489
15	Autorizzazioni di cassa	569.167.000	2.626.145.741.000	2.626.714.908.000
16	Pagamenti su competenza		1.122.884.104.000	1.122.884.104.000
17	Residui propri da competenza "C" (4 - 16)		1.006.594.160.400	1.006.594.160.400
18	Residui totali da competenza (6 + 17)		1.636.867.828.000	1.636.867.828.000
19	Pagamenti su residui	165.833.584	1.434.104.666.500	1.434.270.500.084
20	Pagamenti totali (16 + 19)	165.833.584	2.556.988.770.500	2.557.154.604.084
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))	187.484.576	25.560.002.500	25.747.487.076
22	Residui totali "F + C" al 31/XII (14 - (20 + 21))	255.847.854	2.646.089.916.475	2.646.345.764.329
23	Rapp. % tra autoriz. cassa e massa spendibile (15 : 14)	93,43	50,23	50,23
24	Rapp. % tra pagam. totali e massa spendibile (20 :14)	27,22	48,90	48,90
25	Rapp. % tra pagam. totali e autoriz. di cassa (20 .15)	29,14	97,37	97,35

(*) con riferimento ai capp 3006, 3007, 7302, 7562, 7565, 7567, 7568, 7600, 7601, 7602, 8048, 8049.

SEZIONE 15 - INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE
FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE
1997

Ministero del lavoro e della previdenza sociale (*)

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1			
2	Stanziamenti definitivi di competenza	1.239.000.000.000	58.122.000.000	1.297.122.000.000
3	Massa impegnabile (1 + 2)	1.239.000.000.000	58.122.000.000	1.297.122.000.000
4	Impegni effettivi su competenza	1.239.000.000.000	41.633.788.500	1.280.633.788.500
5	Economie (+) o maggiori spese (-) (2 - (4 + 6))		2.500	2.500
6	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII		16.488.209.000	16.488.209.000
7	Impegni su residui di stanziamento (1 - 8)			
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/12			
9	Impegni totali su massa impegnabile (4 + 7)	1.239.000.000.000	41.633.788.500	1.280.633.788.500
10	Residui totali di stanziam. "F" al 31/12 (6 + 8)		16.488.209.000	16.488.209.000
11	Rapp. % tra impegni totali massa impegnabile (9 : 3)	100,00	71,63	98,73

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
12	Residui iniziali "F" e "C" al 1/1	16.000.000.000	34.737.543.540	50.737.543.540
13	Stanziamenti definitivi di competenza	1.239.000.000.000	58.122.000.000	1.297.122.000.000
14	Massa spendibile (12+13)	1.255.000.000.000	92.859.543.540	1.347.859.543.540
15	Autorizzazioni di cassa	1.255.000.000.000	26.237.000.000	1.281.237.000.000
16	Pagamenti su competenza	900.000.000.000	7.092.860	900.007.092.860
17	Residui propri da competenza "C" (4 - 16)	339.000.000.000	41.626.695.640	380.626.695.640
18	Residui totali da competenza (6 + 17)	339.000.000.000	58.114.904.640	397.114.904.640
19	Pagamenti su residui	16.000.000.000	10.976.278.400	26.976.278.400
20	Pagamenti totali (16 + 19)	916.000.000.000	10.983.371.260	926.983.371.260
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))		2.500	2.500
22	Residui totali "F + C" al 31/XII (14 - (20 + 21))	339.000.000.000	81.876.169.780	420.876.169.780
23	Rapp. % tra autoriz. cassa e massa spendibile (15 : 14)	100,00	28,25	95,06
24	Rapp. % tra pagam. totali e massa spendibile (20 :14)	72,99	11,83	68,77
25	Rapp. % tra pagam. totali e autoriz. di cassa (20 :15)	72,99	41,86	72,35

(*) con riferimento ai capp. 3678, 3679, 8033, 8058.

SEZIONE 15 - INTERVENTI NELLE AREE DEPRESSE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

1997

Ministero dell'università e della ricerca scientifica(*)

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1	282.000.000	420.067.207.458	420.349.207.458
2	Stanziamenti definitivi di competenza	600.000.000	422.587.000.000	423.187.000.000
3	Massa impegnabile (1 + 2)	882.000.000	842.654.207.458	843.536.207.458
4	Impegni effettivi su competenza	600.000.000	422.587.000.000	423.187.000.000
5	Economie (+) o maggiori spese (-) (2 - (4 + 6))			
6	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII			
7	Impegni su residui di stanziamento (1 - 8)	282.000.000	413.043.375.056	413.325.375.056
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/12		7.023.832.402	7.023.832.402
9	Impegni totali su massa impegnabile (4 + 7)	882.000.000	835.630.375.056	836.512.375.056
10	Residui totali di stanziam. "F" al 31/12 (6 + 8)		7.023.832.402	7.023.832.402
11	Rapp. % tra impegni totali massa impegnabile (9 : 3)	100,00	99,17	99,17

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I	TITOLO II	TOTALE
12	Residui iniziali "F" e "C" al 1/1	352.081.265	907.967.843.748	908.319.925.013
13	Stanziamenti definitivi di competenza	600.000.000	422.587.000.000	423.187.000.000
14	Massa spendibile (12+13)	952.081.265	1.330.554.843.748	1.331.506.925.013
15	Autorizzazioni di cassa	562.082.000	423.679.000.000	424.241.082.000
16	Pagamenti su competenza	59.500.440	11.500.000.000	11.559.500.440
17	Residui propri da competenza "C" (4 - 16)	540.499.560	411.087.000.000	411.627.499.560
18	Residui totali da competenza (6 + 17)	540.499.560	411.087.000.000	411.627.499.560
19	Pagamenti su residui	82.679.742	200.647.238.540	200.729.918.282
20	Pagamenti totali (16 + 19)	142.180.182	212.147.238.540	212.289.418.722
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))		47.790.309.970	47.790.309.970
22	Residui totali "F + C" al 31/XII (14 - (20 + 21))	809.901.083	1.070.617.295.238	1.071.427.196.321
23	Rapp. % tra autoriz. cassa e massa spendibile (15 : 14)	59,04	31,84	31,86
24	Rapp. % tra pagam. totali e massa spendibile (20 :14)	14,93	15,94	15,94
25	Rapp. % tra pagam. totali e autoriz. di cassa (20 :15)	25,30	50,07	50,04

(*) con riferimento ai capp. 1159, 2052, 2053, 7103, 7524, 7525, 7552.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

elaborazioni per funzioni-obiettivo formazione e utilizzo massa impegnabile formazione e utilizzo massa spendibile

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Esercizio finanziario 1997

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica	1.1.1 Consulenza giuridica e legislativa
dg4 - Programmazione economica			1.1.2 Consulenza economica e finanziaria
			1.1.3 Rapporti con i media
		1.2. Controllo interno	
dg4 - Programmazione economica	2. Politica economica e di bilancio	2.1 Indirizzi di politica economica e finanziaria	2.1.1 Analisi congiunturale
			2.1.2 Documenti programmatici
			2.1.3 Interventi di politica economica e finanziaria
			2.1.4 Studi e ricerche in materia di programmazione e di politica economica e finanziaria
		2.2 Rapporti internazionali	2.2.1 Coordinamento dei rapporti con l' OCSE
			2.2.2 Rapporti con l'Unione Europea
			2.2.3 Altri rapporti internazionali
dg3 - Attuazione della Programmazione economica	3. Programmazione settoriale	3.1 Politiche per i settori produttivi	3.1.1 Agricoltura
dg4 - Programmazione economica			3.1.2 Industria
			3.1.3 Servizi privati
			3.1.4 Politiche dei fattori improduttivi
		3.2 Politiche sociali	3.2.1 Formazione
			3.2.2 Prestazioni sociali (sanità, previdenza, assistenza)
			3.2.3 Tempo libero
		3.3 Servizi pubblici	3.3.1 Elettricità, gas, acqua
			3.3.2 Trasporti
			3.3.3 Comunicazioni
dg3 - Attuazione della Programmazione economica	4. Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse	4.1 Programmazione finanziaria e coordinamento	4.1.1 Definizione del quadro finanziario
dg7 - Contrattazione programmata			4.1.2 Coordinamento degli interventi
dg8 - Politiche di coesione		4.2 Controllo e monitoraggio Fondi europei	4.2.1 Rapporti con l'Unione Europea
dg9 - Cabina di Regia nazionale			4.2.2 Verifica dell'andamento e dell'efficacia degli interventi
			4.2.3 Studi , indagini e rilevazioni in materia di programmazione territoriale
		4.3 Contrattazione programmata	4.3.1 Contratti di programma
			4.3.2 Accordi di programma
			4.3.3 Patti territoriali
			4.3.4 Altri interventi
		4.4 Calamità naturali e terremoto	

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg5 - Nucleo per la verifica degli investimenti pubblici dg6 - Nucleo per la valutazione degli investimenti pubblici	5. Valutazione e verifica degli investimenti pubblici	5.1 Attività di valutazione degli investimenti pubblici	5.1.1 Istruttoria tecnico-economica dei piani e progetti di investimento 5.1.2 Diffusione delle tecniche e delle procedure di valutazione 5.1.3 Studi, indagini e rilevazioni in materia di investimenti pubblici
		5.2 Attività di verifica dell'attuazione degli investimenti pubblici	5.2.1 Verifica dell'attuazione dei progetti immediatamente eseguibili 5.2.2 Verifica dell'attuazione dei programmi d'investimento delle Amministrazioni Centrali 5.2.3 Verifica dell'attuazione dei programmi di investimento degli Enti territoriali
dg2 - Affari generali e Personale	6. Servizi generali e di supporto	6.1 Acquisizione e gestione delle risorse umane	6.1.1 Accesso all'impiego 6.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 6.1.3 Formazione e aggiornamento 6.1.4 Attività di protezione sociale ed onorificenze 6.1.5 Contenzioso 6.1.6 Personale comandato presso altre amministrazioni
		6.2 Acquisizione e gestione delle risorse strumentali	6.2.1 Altre risorse 6.2.2 Misure per la prevenzione e la sicurezza del lavoro
		6.3 Risorse informatiche	
		6.4 Attività contabili e di ragioneria	
		6.5 Contributi e rimborsi	
		6.6 Comunicazioni istituzionali e relazioni con il pubblico	

Nota: i centri di responsabilità sono quelli individuati dal d.lgs. n.279 del 1997

1997 MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanz. da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico amministrativo	0	33.015	33.015	31.306	1.710	0	0	0	31.306	0	94,82%
2 Politica economica e di bilancio	0	5.421	5.421	3 915	1 506	0	0	0	3.915	0	72,22%
3 Programmazione settoriale	554 899	1.012.878	1.567.777	715.876	1.748	295.254	546.359	8.540	1.262.234	303.794	80,51%
4 Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse	1.543 529	4.080.801	5.624.331	1.992.885	34.791	2 053.126	1.182.422	361.107	3.175.307	2.414.233	56,46%
5 Valutazione e verifica degli investimenti pubblici	0	16.401	16 401	15.171	1.230	0	0	0	15.171	0	92,50%
6 Servizi generali e di supporto	0	13.235	13.235	10.707	2.528	0	0	0	10.707	0	80,90%
TOTALE	***2.098.428***	***5.161.752***	***7.260.180***	***2.769.859***	***43.512***	***2.348.380***	***1.728.781***	***369.647***	***4.498.640***	***2.718.027***	***61,96%***

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

- *Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo* -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (13-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 *Indirizzo politico-amministrativo*	1 019	33 015	34 034	31 460	30 770	536	536	631	31 400	1 887	746	98,31%	92,26%	93,84%
2 Politica economica e di bilancio	1 391	5 121	6 511	6 031	4 419	476	476	981	4 423	1 620	768	88,57%	64,94%	73,32%
3 Programmazione settoriale	556 063	1 001 978	1 558 041	1 045 221	457 966	298 876	554 110	76 185	533 185	21 820	1 013 934	53,35%	33,98%	63,69%
4 Politiche di sviluppo del territorio e delle aree depresse	4 065 517	4 101 951	8 167 468	5 001 870	471 830	1 360 954	1 832 180	1 391 242	1 807 072	173 769	6 165 477	62,52%	22,18%	35,48%
5 Valutazione e verifica degli investimenti pubblici	2 138	16 901	19 041	14 264	13 791	1 177	1 377	1 185	14 980	1 378	2 491	90,00%	79,47%	88,30%
6 Servizi generali e di supporto	1 605	13 735	14 840	14 119	9 916	791	791	1 058	10 973	2 833	1 034	95,14%	73,95%	77,72%
TOTALE	***4.628.040***	***5.161.752***	***9.789.792***	***6.001.030***	***928.749***	***1.841.110***	***4.189.490***	***1.473.285***	***2.402.034***	***203.307***	***7.184.450***	***61,30%***	***24,54%***	***40,03%***

1997 MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie o maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) =(6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) =(9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0	33 015	33.015	31.306	1.710	0	0	0	31.306	0	94,82%
Affari Generali e personale	200.000	13.235	213.235	10.707	2.528	0	200.000	0	210.707	0	98,81%
Attuazione della programmazione economica	1.019.750	2.233.956	3.253.707	953.182	31.796	1.248.978	935.701	84.050	1.888.883	1.333.027	58,05%
Programmazione economica	0	5.432	5.432	3.920	1.512	0	0	0	3.920	0	72,16%
Nucleo per la verifica degli investimenti pubblici	0	9.779	9.779	8.925	855	0	0	0	8.925	0	91,26%
Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici	0	6.622	6.622	6.247	375	0	0	0	6.247	0	94,34%
Contrattazione programmata	472.711	1.120.024	1.592.735	710.499	2.123	407.402	187.113	285.598	897.612	693.000	56,36%
Politiche di coesione	405.967	1.737.119	2.143.086	1.043.584	1.534	692.000	405.967	0	1.449.551	692.000	67,64%
Cabina di Regia nazionale	0	2.568	2.568	1.490	1.079	0	0	0	1.490	0	58,00%
TOTALE	***2.098.428***	***5.161.752***	***7.260.180***	***2.769.859***	***43.512***	***2.348.380***	***1.728.781***	***369.647***	***4.498.640***	***2.718.027***	***61,96%***

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1997 MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) =(16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	1 019	33 015	34 034	33 460	30 770	536	536	631	31 400	1 887	746	98,31%	92,26%	93,84%
Affari Generali e personale	201 605	13 235	214 840	214 119	9 916	791	791	201 058	210 973	2 833	1 034	99,66%	98,20%	98,53%
Attuazione della programmazione economica	2 420 597	2 233 956	4 654 553	3 262 295	533 000	420 183	1.669 160	569 605	1 102 605	67 458	3 484 490	70,09%	23,69%	33,80%
Programmazione economica	1 401	5 432	6 834	6 055	3 443	477	477	995	4 438	1 627	769	88,60%	64,94%	73,30%
Nucleo per la verifica degli investimenti pubblici	1 397	9 779	11 177	10 093	8.097	828	828	746	8 843	945	1.388	90,30%	79,12%	87,62%
Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici	1 051	6 622	7 672	6 872	5 697	549	549	440	6 137	433	1 103	89,56%	79,98%	89,30%
Contrattazione programmata	1 587 833	1 120 024	2 707 858	1 008 380	309 493	401 006	808 409	339 821	649 314	125 001	1 933 543	37,24%	23,98%	64,39%
Politiche di coesione	411 595	1 737 119	2 148 714	1 455 844	27 015	1 016 569	1 708 569	358 530	385 545	2 026	1 761 143	67,75%	17,94%	26,48%
Cabina di Regia nazionale	1 542	2 568	4 110	3 913	1 318	171	171	1 460	2 779	1 098	234	95,20%	67,61%	71,02%
TOTALE	*4.628.040*	*5.161.752*	*9.789.792*	*6.001.030*	*928.749*	*1.841.110*	*4.189.490*	*1.473.285*	*2.402 034*	*203 307*	*7.184.450*	*61,30%*	*24,54%*	*40,03%*

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Esercizio finanziario 1997

(importi in milioni)

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO CAT II	ACQUISTO BENI E SERVIZI CAT IV	TRASFERIMENTI CAT V	INTERESSI CAT VI	ALTRE (1)	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI CAT X + XI	TRASFERIMENTI CAT XII	OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13 + 16	OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE TIT I + II
1	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 (2)	0	0	200.000	0	0	200.000	0	1.898.428	0	0	0	1.898.428	2.098.428
2	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	55.538	9.783	23.512	0	375	89.208	0	5.042.812	0	0	29.731	5.072.543	5.161.752
3	MASSA IMPEGNABILE (1 + 2)	55.538	9.783	223.512	0	375	289.208	0	6.941.240	0	0	29.731	6.970.972	7.260.180
4	IMPEGNI EFFETTIVI SU COMPETENZA	46.206	5.719	23.512	0	325	75.762	0	2.682.105	0	0	11.992	2.694.097	2.769.859
5	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE (-) (2 - (4 + 6))	9.332	4.065	0	0	50	13.447	0	30.066	0	0	0	30.066	43.512
6	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA COMPETENZA AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	0	2.330.641	0	0	17.739	2.348.380	2.348.380
7	IMPEGNI SU RESIDUI DI STANZIAMENTO (3 - 8)	0	0	200.000	0	0	200.000	0	1.528.781	0	0	0	1.528.781	1.728.781
8	RESIDUI DI STANZIAMENTO DA ESERCIZI PRECED. AL 31/XII	0	0	0	0	0	0	0	369.647	0	0	0	369.647	369.647
9	IMPEGNI TOTALI SU MASSA IMPEGNABILE (4 + 7)	46.206	5.719	223.512	0	325	275.762	0	4.210.886	0	0	11.992	4.222.878	4.498.640
10	RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/XII (6 + 8)	0	0	0	0	0	0	0	2.700.288	0	0	17.739	2.718.027	2.718.027
11	RAPPORTO % TRA IMPEGNI TOTALI E MASSA IMPEGNABILE (9 3)	83.2	58.45	100	0	86,75	95,35	0	60,66	0	0	40,34	60,58	61,96

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

2) I RESIDUI TOTALI DI STANZIAMENTO "F" AL 1/1 SONO ASSUNTI UGUALI AI RESIDUI DI STANZIAMENTO "F" AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		TITOLO I						TITOLO II						
		PERSONALE IN ATTIVITA DI SERVIZIO CAT II	ACQUISTO BENI E SERVIZI CAT IV	TRASFERIMENTI CAT V	INTERESSI CAT VI	ALTRE	TOTALE	OPERE BENI IMMOBILIARI MOBILIARI CAT X + XI	TRASFERIMENTI CAT XII	OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13 + 14	OPERAZIONI FINANZIARIE CAT 13+14+15	ALTRE (1)	TOTALE	SPESA FINALE TIT I + II
12	RESIDUI INIZIALI "F + C" AL 1/1	6.956	6.995	200.00		185	214.136	0	4.319.714	0	0	94.190	4.413.904	4.628.040
13	STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	55.538	9.783	23.512		375	89.208	0	5.042.812	0	0	29.731	5.072.543	5.161.752
14	MASSA SPENDIBILE (12 + 13)	62.494	16.778	223.5[illegible]		560	303.345	0	9.362.526	0	0	123.921	9 486.447	9.789.792
15	AUTORIZZAZIONI DI CASSA	58.605	14.515	223.5[illegible]		560	297.192	0	5.597 656	0	0	106.182	5.703.838	6.001.030
16	PAGAMENTI SU COMPETENZA	44.218	3.336	23.512		208	71.273	0	857 476	0	0	0	857 476	928.749
17	RESIDUI PROPRI DA COMPETENZA "C" (4 - 16)	1.988	2.383	0		117	4.489	0	1.824.629	0	0	11.992	1.836.621	1.841.110
18	RESIDUI TOTALI DA COMPETENZA (6 + 17)	1.988	2.383	0		117	4.489	0	4.155.270	0	0	29.731	4.185.001	4.189.490
19	PAGAMENTI SU RESIDUI	3.081	5.819	200.00[illegible]		185	209.083	0	1.189.012	0	0	75.190	1.264.202	1.473.285
20	PAGAMENTI TOTALI (16 + 19)	47.299	9.154	223.513		393	280.356	0	2.046.488	0	0	75.190	2.121.678	2.402.034
21	ECONOMIE (+) O MAGGIORI SPESE(-)TOTALI (14-(20+22))	10.843	4.945	0		50	15.838	0	187.469	0	0	0	187.469	203.307
22	RESIDUI TOTALI "F + C" AL 31/XII ((14 - (20 + 21))	4.352	2.678	0		120	7.150	0	7.128.569	0	0	48.731	7 177.300	7.184.450
23	RAPPORTO % TRA AUTORIZZAZIONI DI CASSA E MASSA SPENDIBILE (15 14)	93,78	86,51	100	0	100	97,97	0	59,79	0	0	85,69	60,13	61,3
24	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E MASSA SPENDIBILE (20 14)	75,68	54,56	100	0	69,78	92,42	0	21,86	0	0	60,68	22,37	24,54
25	RAPPORTO % TRA PAGAMENTI TOTALI E AUTORIZZAZIONI DI CASSA (20 15)	80,71	63,07	100	0	69,78	94,33	0	36,56	0	0	70,81	37,2	40,03

1) CALCOLATE PER DIFFERENZA

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero del tesoro - R.G.S.