

Per la categoria XIII, riguardante le partecipazioni azionarie e conferimenti, sono stati scelti i capitoli 8016, 8017, 8023 e 8027, 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 di selezionare il solo capitolo 8312 per completare i trasferimenti del settore previdenziale.

Tra le somme non attribuibili riferite alla categoria XVI, sono stati individuati i capitoli 9009, 9010 e 9012, che trasferiscono fondi ad enti territoriali e 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, essi 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.

CONTRIBUTI (valori in milioni)									
Totale settore	Funzionamento			Intervento			Investimento		
	Prev. comp.	Pagato comp.	Pagato residui	Prev. comp.	Pagato comp.	Pagato residui	Prev. comp.	Pagato comp.	Pagato residui
Att. Econ.	110.000	58.333	18.428	582.215	536.827	354.545	13.162.570	6.548.732	1.855.366
Calamità	33.197		0	518.990	77.559	340.594	30.000	0	0
Com. zioni	29.068	29.068		933.000	405.000	59.118	210.000	210.000	150.000
Enti culto	0	0	0	1.595.086	1.341.770	4.000	0	0	0
Funz. enti	41.844.097	20.834.306	3.847.552			0	0	0	0
Liquid. enti	15.000	15.000	115.000			250.000			
Occup. ne				0	0	0	559.500	400.000	
Opere pub.	0	0	0		0	50.000	1.649.852	639.449	526.732
Pol. estera	10.000.000	9.843.387	0	740.900	681.765	63.825	10.000	0	47.693
Rip. bilanci	8.185.528	8.185.528	0	0	0	0			
Prev. ass.	413.520	412.920	661.324	9.079.190	8.469.437	497.790	0	0	0
Sanità				34.867.506	2.480.611	29.692.257	911.705	27.001	584.737
Trasporti	203.072	656	1.432	6.265.000	1.828.100	3.594.837	8.907.900	8.278.300	188.200
Tot. Gen.	60.734.482	39.379.198	4.643.736	54.581.887	15.811.069	34.906.966	25.441.527	16.103.482	3.352.728

MUTUI							TOTALE GENERALE		
Totale settore	Quota capitale			Interessi			Prev. comp.	Pagato comp.	Pagato residui
	Prev. comp.	Pagato comp.	Pagato residui	Prev. comp.	Pagato comp.	Pagato residui			
Att. Ec.	2.751.176	2.665.707	49.021	666.507	629.782	335.875	17.275.468	10.429.381	2.613.235
Calamità	2.964.979	2.458.441	114.529	1.100.266	1.030.608	701	4.647.432	3.566.608	455.824
Com. zioni	226.317	226.317	464.746	120.000	4.901	85.664	1.518.385	875.286	759.528
Enti culto	0	0	0	0	0	0	1.595.086	1.341.770	4.000
Funz. Enti	0	0	0	0	0	0	41.844.097	20.834.306	3.847.552
Liq. Enti	2.055.000	1.879.679					2.070.000	1.894.679	365.000
Occup. ne	27.820	27.820	0	51.603	51.603	0	479.423	1.118.346	0
Op. pubbl.	2.560.183	2.334.462	297.595	1.578.131	1.561.566		5.788.166	4.535.477	874.327
Pol. estera	0	0	0	142	142	0	10.751.042	10.525.294	111.518
Rip. bilanci	7.505.701	6.535.741	117.825	3.122.113	1.824.112	0	18.813.342	16.545.381	117.825

Prev. ass.	20.000	14.364	281	48.000	30.825	0	9.560.710	8.927.546	1.159.395
Sanità	1.528.482	1.370.260	0	128	128		37.303.821	3.878.000	30.276.994
Trasporti	14.515.343	10.908.711	184.462	2.701.000	2.551.348	13.890	32.592.315	23.567.115	3.982.821
Tot. Gen.	34.155.001	28.421.502	1.228.459	9.387.890	7.685.015	436.130	184.402.787	107.400.266	44.568.019

2.3.2 L'analisi dei trasferimenti per settore di spesa.

I risultati complessivi mostrano che il 76,3% degli stanziamenti attengono ai contributi, di cui il 43,14% sono spese di funzionamento, il 38,7% spese per interventi, il 18% per investimenti, mentre i rimborsi per quota capitale rappresentano il 18,52% del totale degli stanziamenti e il 5% sono rimborsi per interessi.

Il settore attività economiche presenta una previsione di competenza del 9,3% del totale, di cui gli investimenti costituiscono il 95,5%. A tale destinazione, il 28,4% delle risorse stanziato sono assegnate al capitolo 8816 "Somme da versare a c/c infruttifero aperto 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 4.700 miliardi.

Per le calamità naturali, che incidono per la quota capitali di mutui contratti dallo Stato per l'8,6% del totale, va segnalato il capitolo 5935 "Rimborso alla cassa DD.PP., ai sensi del decreto-legge n. 946/1977...", che presenta uno stanziamento di lire 1.242,5 miliardi (quasi interamente pagati).

Per gli enti di culto, il 60% delle risorse delle spese per contributi (interventi), risulta assegnato al capitolo 4480 "Contributo da versare alla CEL...".

Il totale delle spese destinate al "Funzionamento enti", al netto dei ripianamenti di bilancio trattati in altro paragrafo, ammonta a lire 41.844 miliardi, pari al 22,7% del totale degli stanziamenti per trasferimenti. In questo settore, sono state aggregate le spese per le regolazioni contabili e per lo svolgimento delle funzioni amministrative degli enti territoriali, (ad esclusione dei capitoli 6334 e 6335 che trasferiscono contributi all'ISCO e all'ISPE). Il 37,7% di questi stanziamenti è destinato al capitolo 4534 per la regolazione contabile delle entrate erariali, relative anche ad anni precedenti, rimosse dalla regione siciliana, ma pagate per soli 1.844 miliardi e il 15,5% al capitolo 5967, versamenti alle province autonome di Trento e Bolzano in corrispondenza del gettito delle quote di entrate ad essi devolute sulla base di norme di legge. Nel complesso, in questo settore, risultano pagamenti per il 58,9% circa delle somme impegnate.

Nel settore "Ripianamento bilanci" (comprensivi anche della voce "maggiori oneri"), sono state aggregate le spese per far fronte ai disavanzi di gestione di enti che operano in vari settori (Monopoli, poste, enti locali, trasporti e sanità). Gli stanziamenti complessivi ammontano a 18.813,3 miliardi pagati per l'87,9%. Il 69,7% (13.127,4 mld) del totale delle risorse è destinato alla sanità per maggiori oneri e ripianamenti dei disavanzi della spesa sanitaria. Il 26,5% di queste risorse (5.000 miliardi) è destinato alla copertura del disavanzo del fondo pensioni per il personale FF.S. S.p.A. (capitolo 4630 trattato anche nei trasferimenti per previdenza).

La "Liquidazione enti" presenta mutui (quota capitale) per complessivi 2.055 miliardi, di cui il 77,1% riguarda il rimborso di prestiti per far fronte alla soppressione dell'EFIM (capitoli 4592 e 4644).

Il totale dei trasferimenti per "Occupazione" presenta soltanto 639 miliardi, di cui 400, interamente pagati, trasferiti alle regioni per interventi di sviluppo economico ed occupazionale (capitolo 7425) e 139 per la promozione dell'imprenditorialità giovanile, che non risultano pagati (capitolo 7830).

Per le "Opere pubbliche", risultano 5.788 miliardi, di cui 4.138 per far fronte a rimborsi di mutui, sia per capitale che per interessi, il 20% dei quali è destinato alle spese allocate nelle aree depresse.

2.3.2.1 I trasferimenti relativi al settore salari, liquidazioni, previdenza e assistenza sociale.

Il settore di spesa "Salari, liquidazioni, previdenza e assistenza" riceve contributi per lire 9.492,7 miliardi, di cui il 25,3% si riferisce alle erogazioni agli enti previdenziali per il pagamento delle somme maturate al 31/12/1995 in conseguenza dell'applicazione delle sentenze della Corte costituzionale (capitolo 4526).

Al fine di ottenere un quadro completo dei trasferimenti per tale settore, sintetizzato nella tabella sotto indicata, si è proceduto ad aggiungere alcuni capitoli imputati ad altri settori, ma che hanno valenza anche con riferimento alla protezione sociale.

In particolare sono stati considerati i seguenti altri capitoli: il capitolo 7760, attribuito al settore attività economiche, che risarcisce cittadini e imprese italiane che abbiano perduto beni e interessi all'estero, in territori già soggetti alla sovranità italiana, e che intendono investire in attività produttive; i capitoli 4618 e 4620, attribuiti al settore calamità naturali, ma relativi a rimborsi all'INAIL per rendite erogate a favore di invalidi e superstiti di deceduti o dispersi in conseguenza di catastrofi naturali; il capitolo 5929, istituito per l'attivazione dei consultori familiari, senza pagamenti nemmeno in questo esercizio, imputato al settore sanità; il capitolo 4630 per la copertura del disavanzo del fondo pensioni delle FF. S. S.p.A., inserito nell'elaborazione precedente tra i ripianamenti di bilanci e, infine i capitoli 4455, spese per lo sviluppo dei fondi pensione, e 6864, fondo per l'attribuzione dell'assegno per il nucleo familiare, non considerato nell'analisi per settore.

I capitoli sopra descritti sono stati ripartiti in tre gruppi a seconda che la destinazione della spesa fosse l'assistenza, la previdenza, ovvero i salari in attuazione di contratti nazionali di lavoro e, all'interno di tale distinzione, si è individuato il beneficiario del trasferimento raggruppando i dipendenti pubblici, i dipendenti del settore trasporti, comunicazioni, monopoli e terzi rispetto a questi.

Dall'elaborazione effettuata risultano, secondo la tabella che segue, diverse destinazioni: a favore di dipendenti pubblici, di dipendenti dei settori trasporti, comunicazioni e monopoli e di terzi.

Beneficiari	Stanziamenti competenza	Pagato competenza	Pagato residui
Dipendenti pubblici	4.535.602	4.413.817	217.962
Trasporti	5.385.854	5.360.952	130.654
Comunicazioni	659.392	658.792	661.324
Monopoli	5.001	5.001	
Terzi	4.204.911	3.494.038	151.735
Totale	14.790.760	13.932.600	1.161.675

Per i trasferimenti in favore dei dipendenti del settore trasporti, risulta che il 96% 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", che rappresenta con i suoi 5.000 miliardi, tra l'altro, il 46,6% del totale dei trasferimenti per previdenza, e il 33,3% del totale complessivo.

Come già evidenziato, il capitolo 4526 destinato agli enti previdenziali in conseguenza dell'applicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994

rappresenta il 22,4% dello stanziamento per previdenza, ed è pari al 50,7% degli stanziamenti destinati ai dipendenti pubblici.

I trasferimenti per il settore delle comunicazioni rappresentano il 4,3% del totale degli stanziamenti per la spesa previdenziale. I capitoli con maggiori stanziamenti sono il 4493, 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 in conto competenza di lire 57.282 milioni intestato all'IPOST; i capitoli 4647 e 4544, per un totale di circa 581 miliardi, corrisposti il primo all'IPOST per il trattamento di quiescenza del personale dipendente dell'Ente poste italiane e il secondo all'INPS per la costituzione della posizione assicurativa del personale proveniente dalle Poste.

Tra gli stanziamenti "a favore di terzi", il 63,8% è destinato alle pensioni e assegni di guerra (capitolo 6171); il 24,1% è costituito da somme da corrispondere ad enti, fondi e casse previdenziali degli ex combattenti (capitolo 4513).

Il capitolo 4501, destinato alle Fondazioni antiusura, risulta pagato su competenza solo per l'1,5%.

2.3.2.2 I trasferimenti al settore comunicazioni.

Gli enti beneficiari dei trasferimenti relativi al settore sono l'EPI, l'IPOST, Telecom e l'ex Amministrazione poste e telecomunicazioni. I capitoli più rilevanti, oltre quelli già trattati nella voce "Salari, liquidazioni e previdenza", sono i seguenti:

capitolo 7760, 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 in conto competenza di lire 199 milioni intestato alla Telecom Italia S.p.A.;

capitolo 4494, rimborsato alle Poste italiane per le agevolazioni tariffarie concesse in relazione allo svolgimento delle consultazioni elettorali, e il capitolo 4646, rimborso di agevolazioni tariffarie per le imprese editrici, previste dalla legge n. 416 del 1981.

Le spese per le comunicazioni, che aggregano il servizio postale e le telecomunicazioni, ammontano complessivamente a 1.518,3 miliardi, di cui il 34% è destinato all'EPI (capitolo 4646, sul quale non risultano effettuati pagamenti), per lo svolgimento dei servizi di tesoreria per conto dello Stato.

Sommando le poste destinate a spese per la previdenza, gli stanziamenti di competenza, sono pari a lire 2.563,9 miliardi, di cui 1.872 risultano pagati in competenza. I pagamenti sui residui sono pari a lire 1.422,5 miliardi. Nella distribuzione degli stanziamenti, l'EPI è destinatario di 1.172 miliardi quali contributi per servizi postali (capitoli 4494, 4638, 4432, 4645, 4587 e 4646), e di lire 465 miliardi, pagati in conto residui, per il potenziamento del servizio postale (capitolo 7799). Per le telecomunicazioni risultano stanziamenti per rimborso prestiti e pagamento di interessi pari a 346 miliardi, la maggior parte dei quali è destinato al potenziamento e sviluppo dei servizi di telecomunicazione Telecom (capitolo 7826). La Telecom beneficia di 226 miliardi per il potenziamento dei servizi (capitoli 7800 e 7826).

2.3.2.3 I trasferimenti al comparto trasporti.

I trasferimenti destinati ai vari comparti del settore trasporti, completi dei capitoli già trattati nei settori ripianamenti e salari e previdenza, hanno previsto per l'esercizio 1998 uno stanziamento di 38.303 miliardi totalmente impegnati, e un pagato competenza di 10.107 miliardi. La spesa maggiore è stata destinata alle Ferrovie dello Stato, con stanziamenti di circa 36.073 miliardi.

Per quanto attiene ai trasferimenti alle Ferrovie nel loro complesso si evidenzia che gli oneri a carico del Tesoro hanno fatto segnare - in termini di impegno - un notevole incremento (pari al 49,6% circa) rispetto al precedente esercizio (36.073 miliardi, a fronte di 24.101 miliardi nel 1997). Anche in termini di cassa - sebbene in misura inferiore (pari al 42,3% circa) - si è registrato un sensibile aumento della spesa (da 22.262 miliardi nel 1997 a 31.684 miliardi nel 1998)²³.

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 1998, risultano impegnati 14.219 miliardi e pagati 10.806,5 miliardi.

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 2.888 milioni. A valere sul capitolo 4670 (destinato alla spesa per interessi compresi nelle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle FF.S., in applicazione di specifiche disposizioni legislative), che, per il 1998, reca uno stanziamento di 2.569 miliardi, gli impegni effettivi coprono l'intera previsione; i pagamenti sulla competenza e sui residui ammontano a 2.439,6 miliardi.

Ha subito, inoltre, un incremento la posta di parte corrente relativa alle somme da corrispondere all'impresa FF.S., 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 (cap. 4633), passando da 3.526,9 miliardi nel 1997 a 6.200 miliardi nel 1998, pagati complessivamente per 5.300 miliardi.

Va poi considerata l'erogazione di 8.000 miliardi, pari all'importo dell'intero stanziamento recato dal capitolo 8023, per la posta relativa all'aumento del capitale sociale della FF.S. S.p.A., per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie.

Per la copertura del disavanzo del fondo pensioni, lo Stato, infine, nell'esercizio 1998, ha erogato, a carico del capitolo 4630, 5.000 miliardi, pari all'intero stanziamento.

2.3.2.4 I trasferimenti relativi al comparto sanitario

Il comparto sanità ammonta complessivamente a 50.435,2 miliardi di stanziamenti, di cui risulta pagato solo il 22% circa in conto competenza. L'80% di tale stanziamento è allocato sul capitolo 5941 "Fondo sanitario nazionale", che è stato pagato sulla competenza appena per il 7%. Si rileva che il 5,3% del totale delle previsioni di competenza si riferiscono a spese per investimenti, prevalentemente di edilizia sanitaria.

L'analisi delle risultanze di rendiconto relative al comparto sanitario sono riassunti nella tabella che segue:

(in milioni)

	Interventi	Investimenti	Rimb.deb.pubb.	Oneri deb.pubb.	Totale
Stanz. competenza	42.624.678	2.439.705	2.415.650	2.955.236	50.435.269
Impegni	42.320.782	2.289.241	2.067.486	1.967.905	48.645.414
Pagamenti (res. + comp.)	39.660.703	1.981.516	1.752.890	1.657.235	45.052.344
Economie comp.	303.896	150.464	348.164	987.331	1.789.855

I beneficiari dei trasferimenti dal bilancio dello Stato appartenenti al comparto sanitario sono le regioni, l'Istituto di 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. Su tale capitolo, a fronte di impegni per l'intero ammontare dello stanziamento, risultano pagamenti di competenza pari al 28,5% del medesimo stanziamento, e pagamenti totali per il 92,4%.

2.3.2.5 I trasferimenti relativi a mutui contratti a carico dello Stato.

Le risorse finanziarie trasferite a titolo di ammortamento mutui a carico dello Stato, afferenti alla categoria 5 e 12, ammontano in termini di competenza a lire 14.585,6 miliardi, di cui il 94,8% impegnato. I pagamenti ammontano a 13.524,7 miliardi. Rispetto al dato 1997, nel 1998 si riscontra una flessione del 21,5% in termini di stanziamenti di competenza. Il rapporto percentuale pagamenti su competenza risulta leggermente superiore nel 1998 (+7,6%) rispetto al 1997. Il raffronto del dato percentuale per i due anni mostra una media dell'89% di pagamenti sulle risorse finanziarie di competenza. E' da ritenere che la gran parte di questi mutui, iscritti nella categoria dei trasferimenti disposti a favore di enti e con totale onere del pagamento a carico dello Stato per legge, costituiscano in realtà vero proprio debito pubblico.

I beneficiari dei trasferimenti, per il 37,9% sono le regioni, direttamente, o per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti, per il 26,4% gli enti locali e per il 10,5% l'Efim. La restante parte delle risorse è destinata ad altri beneficiari (Crediop, Imi, Ente nazionale cellulosa e carta, Monopoli di Stato, Telecom, Epi, Iri, Eni, Isveimer e Istituti di credito vari).

I mutui compresi nel titolo III relativo al rimborso di prestiti, con l'esclusione dei capitoli 9501, 9502, 9504, 9513 e 9537 che rimborsano titoli di Stato, debiti redimibili diversi e il prestito per l'edilizia scolastica, ammontano a 20.267 miliardi di previsioni definitive con uno scostamento rispetto l'esercizio 1997 del 135,5% (nel 1997 le previsioni ammontavano a soli 8.604,7 miliardi). Il 70,1% di tali oneri insiste sul capitolo 9521, che ammortizza mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato S.p.A. in applicazione di specifiche disposizioni legislative.

2.4 Risultanze della gestione di tesoreria.

Secondo le risultanze esposte nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999 e situazione di cassa al 31 dicembre 1998, presentata dal

Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il 18 marzo 1998, la gestione di tesoreria espone, per il 1998, un avanzo di lire 6.223 mld, a fronte di un disavanzo di lire 82.148 miliardi registrato nel 1997.

Il peggioramento riscontrato nel corso del 1997 era da imputarsi agli effetti della manovra di controllo della cassa²⁹ 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 espone nella tabella che segue.

	Risultati 1996			Risultati 1997			Risultati 1998			Stime 1999		
	incassi	pag.n	saldo	incassi	pag.n	saldo	incassi	pag.n	saldo	incassi	pag.n	saldo
Cassa DD.PP.	36.771	32.313	4.458	36.990	29.303	7.687	43.162	28.094	15.068	41.110	33.590	7.520
INPS	57.917	82.052	-24.135	61.733	83.922	-22.189	73.540	75.902	-2.362	90.472	88.072	2.400
Regioni	120.724	121.591	-867	90.228	125.150	-34.862	134.264	148.085	-13.821	132.040	149.100	-17.060
Interessi BOT	39.160	31.090	8.070	27.258	18.669	8.589	16.880	11.740	5.140	12.000	7.700	4.300
Altre partite			16.308			-41.373			2.198			23.510
TOT.			3.854			-62.148			6.223			20.670

La Cassa depositi e prestiti espone un avanzo di 15.068 miliardi, a fronte di un avanzo di 7.687 miliardi nel 1997. 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 un disavanzo di 13.360 miliardi del 1997 a un avanzo di 8.523 miliardi nel 1998. Tra le poste migliorative, si segnala quella relativa alla spesa per interessi, diminuita di oltre 3.800 mld. La riduzione ha investito sia il comparto del risparmio postale, sia quello dei conti correnti postali. A tale ultimo riguardo, per effetto della disposizione di cui all'art. 2, comma 21, della legge n. 662/1996, dal 1° gennaio 1997, sono stati chiusi i conti correnti postali intestati al Ministero del tesoro e utilizzati per il pagamento delle pensioni e la relativa giacenza è stata trasferita in un apposito conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato.

Le operazioni INPS nel settore previdenziale hanno determinato un impatto negativo per 2.362 mld, contro un saldo negativo di 22.189 mld riscontrato nel 1997. Per la gestione pensionistica dell'INPS, l'onere complessivo per il settore statale è passato da 85.001 miliardi a 80.444 miliardi. Il fenomeno è da correlare alla riconduzione in bilancio di una quota più elevata di trasferimenti a favore dell'INPS (cfr. cap. III della presente Relazione).

Le operazioni delle regioni hanno determinato un saldo negativo per 13.821 miliardi, a fronte dell'impatto negativo di 34.862 miliardi registrati nel 1997. Il miglioramento è da imputare ad un aumento degli incassi per 44.000, essenzialmente derivanti dall'introduzione dell'IRAP, che ha comportato una diversa dinamica delle anticipazioni di tesoreria rispetto ai trasferimenti dal bilancio dello Stato. I mutui erogati alle regioni dagli istituti di credito per il ripiano dei debiti pregressi delle ASL passano da 344 del 1997 a 692 miliardi del 1998. Per il ripiano dei debiti pregressi delle ASL, la Cassa DD.PP. ha corrisposto alle regioni 492 miliardi, mentre nel 1998 non vi è stata alcuna erogazione a tale titolo. Le quote dell'accisa sulla benzina devolute alle regioni (ex lege n. 549/1995) passano da 7.118 miliardi del 1997 a 5.009 miliardi del 1998.

Per quanto riguarda gli interessi sui BOT, nel 1998, l'impatto sulla gestione di Tesoreria ha registrato un saldo positivo di 5.140 miliardi, dovuto a pagamenti per 11.740 miliardi contro l'imputazione di 16.880 miliardi. Nel 1997 si era avuto un saldo positivo di 8.589 miliardi dovuto a pagamenti per 18.669 miliardi e imputazioni per 27.258 miliardi. La diminuzione dei pagamenti per 6.929 miliardi e delle imputazioni per 10.378 miliardi è dovuta

²⁹ Cfr. Corte dei conti, Referto specifico sui residui 1997.

alla diminuzione degli sconti rispetto al valore del rimborso e al minore volume dei titoli emessi e scaduti nel corso del 1998.

Il complesso delle altre operazioni di Tesoreria ha fatto registrare un saldo positivo di 2.198 miliardi a fronte di un disavanzo di 41.373 miliardi relativo al 1997. Tale miglioramento è da imputare alla diminuzione dei pagamenti in conto capitale e a minori trasferimenti correnti a comuni e province e alle imprese. A tale ultimo riguardo, le erogazioni alle Ferrovie dello Stato risultano, nel 1998, inferiori a quelle registrate nel 1997, in considerazione dei maggiori apporti effettuati nell'anno dal bilancio dello Stato come conferimenti al capitale della società.

3. La gestione del debito e la spesa per interessi.

La consistenza del debito del settore statale (illustrato nella tabella che segue) ammonta a fine 1998 a 2.295.977 miliardi e presenta, rispetto alla fine del 1997, un incremento di lire 42.731 miliardi (+1,8%); nel 1997, rispetto al 1996, l'incremento era stato di lire 45.038 miliardi (+2%). Deve rilevarsi che rispetto al 30 settembre 1998, in cui il debito ammontava a lire 2.286.313 miliardi, nell'arco dell'ultimo trimestre, si è registrata una riduzione del debito di 17.544 miliardi; analogo fenomeno si era verificato nel 1997 in cui nell'ultimo trimestre la riduzione del debito era stata pari a lire 15.505 miliardi.

Nel corso del 1998, dopo il percorso di rientro iniziato dall'aprile 1996, si è registrata la conferma della definitiva convergenza dei tassi a lungo termine³⁰ con i parametri fissati dal Trattato di Maastricht per la partecipazione italiana all'UME. Il tasso medio 1998 dei tassi a lungo termine (BTP a dieci anni) si è attestato al 4,9%, con una riduzione di 1,9 punti percentuali rispetto al corrispondente dato 1997. Tale risultato rappresenta il pieno conseguimento dell'obiettivo di convergenza rispetto al criterio fissato in sede europea nella misura del 7,1% nel 1998. Il differenziale rispetto al predetto criterio del 7,1% è di -2,2 punti percentuali; nel 1997, tale differenziale, rispetto al parametro dell'8%, era stato di -1,2 punti percentuali.

Tale importante risultato è da imputare alla riduzione dell'inflazione e ai progressi ottenuti sul controllo della finanza pubblica³¹.

Nel quarto trimestre, il volume delle scadenze è stato superiore al corrispondente periodo del 1997 (24.582 mld), nonostante una rilevante riduzione intervenuta a livello di BOT in scadenza (-30.6750 mld). Tale fenomeno è da imputare alla concentrazione di scadenze dei titoli a medio-lungo termine (97.931 mld, contro 42.599 mld del quarto trimestre 1997). Per fare fronte a tale situazione, sono state utilizzate le disponibilità del Fondo ammortamento titoli di Stato per il riacquisto o il rimborso dei titoli più onerosi in circolazione. I proventi derivanti dalla quarta *tranche* ENI sono stati utilizzati per alleggerire la pressione sul mercato primario. Si è provveduto al rimborso integrale della quota capitale dei CTZ in scadenza il 30 ottobre (con una riduzione del debito per l'intero valore nominale di 11.937 mld e con un esborso di soli 10.616 mld) e al rimborso parziale dei BTP triennali in scadenza il 1° novembre 1998 (per 3.400 mld di capitale nominale e con un utilizzo del Fondo per circa un miliardo). Inoltre, con gli introiti derivanti dalla privatizzazione della BNL, a fine dicembre, è stato disposto un ulteriore rimborso parziale a scadenza dei CTZ 30 giugno 1997 - 30 dicembre 1998 (per un

³⁰ Il criterio alla convergenza dei tassi di interesse prevede 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 debba eccedere 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 interesse in questione si misurano sulla base delle obbligazioni a lungo termine emesse dallo Stato (possibilmente a dieci anni) o sulla base di titoli analoghi, tenendo conto delle differenze nelle definizioni nazionali.

³¹ Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 17 aprile 1998, p.23.

valore nominale di 6.534 mld, contro i 9.670 dell'intero prestito e con un utilizzo del Fondo, relativo alla sola quota capitale, di 6.000 mld).

Sul mercato secondario, la curva dei rendimenti, dopo gli esercizi 1996 e 1997, ha assunto una conformazione regolare, da correlare alla riduzione del Tasso ufficiale di sconto, da parte della Banca d'Italia, che, in funzione della convergenza europea dei tassi monetari per l'avvio dell'euro e dell'unione monetaria, è sceso dal 5,5 al 3%. Tale riequilibrio strutturale della curva dei rendimenti dei titoli di Stato presenta, a differenza che per il 1997, in cui il tratto a breve presentava un'inclinazione marcatamente negativa, un andamento inclinato positivamente dal breve al lungo termine.

In ordine alla composizione dei titoli di Stato, si registra, rispetto al dato di fine 1998, un incremento dei BTP (al lordo dei BTP atipici) sia in termini di incidenza sul totale del debito (che passano da 835.492 mld nel 1997 a 985.995 mld nel 1998), sia in relazione alla loro consistenza (43,1% nel 1998 contro 36,9% nel 1997).

Nel 1998, i CCT diminuiscono in termini di consistenza (-55.048 mld), facendo registrare una lieve flessione della loro incidenza sul totale del debito (con il 32,1% nel 1998, rispetto al 35,2% nel 1997).

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 35.483 miliardi e circa 1,8 punti percentuali in meno in termini di consistenza sulla composizione dei titoli di Stato (nel 1997, le emissioni negative erano state pari a lire 82.130 miliardi, con una riduzione della consistenza sulla composizione dei titoli di Stato, di oltre 4 punti percentuali rispetto all'anno precedente).

Come già osservato nelle precedenti relazioni³², gli effetti di tale ricomposizione della struttura dei titoli di Stato tende a perseguire l'obiettivo di aumentare la vita media del debito pubblico, approfittando del livello particolarmente favorevole del livello dei tassi di interesse. Dal 1992 ad oggi, la *duration* del debito è più che raddoppiata, passando da 1,2 anni a 2,9 anni.

Nonostante l'aumento della consistenza del debito, la spesa per interessi iscritta nello stato di previsione del Tesoro, che rappresenta la quasi totalità della spesa stessa³³, presenta, per il settore statale, una riduzione di 26.565 miliardi, da imputare fondamentalmente alla discesa dei tassi di interesse.

Il rapporto percentuale del debito sul PIL nominale, secondo le previsioni del Governo, si attesterà al 118,2%, con una riduzione di oltre 3 punti percentuali rispetto al 1997. Per il 1999, è previsto un calo analogo, che porterà il predetto rapportato debito-Pil al 114,6%.

Nell'ambito dello stato di previsione del Tesoro, la spesa per interessi raccolta nella categoria VI, ha raggiunto in termini di impegni l'importo di 169.408,6 miliardi, con una diminuzione del 9,8% (a fronte di un aumento del 4,5% registrato nel 1997 e del 5,2% nell'esercizio 1996). In termini di pagamenti (169.248,7 miliardi), la riduzione rispetto al precedente esercizio è stata del 10,5% (a fronte degli aumenti del 3,8% nel 1997 e del 5,3% nel 1996).

La spesa per interessi rappresenta, in termini di cassa, il 27,4% dell'intera spesa finale del bilancio dello Stato.

Nel confronto tra gli esercizi 1997 e 1998, 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 1998 (lire 1.065 miliardi sul capitolo 1026 - art. 14 - contro

³² Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, vol. II, p. 229 e *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1997*, vol. II, tomo I, p. 283.

³³ Cfr., al riguardo, i dati contenuti nel cap. III della presente relazione.

lire 10.089 miliardi nel 1997, lire 19.630 miliardi nel 1996), nonché gli introiti derivanti dalla retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia (capitolo 3240 dell'entrata: 2.507 miliardi a fronte di 3.599 nel 1997 e di 4.884 miliardi nel 1996), la spesa netta per interessi si riduce a lire 165.676 (a fronte di lire 175.578 nel 1997 e di lire 172.230 miliardi nel 1996; -5,6% rispetto al 1997, -3,8% rispetto al 1996).

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 5.772 miliardi, con un incremento del risparmio postale del 3,2%, rispetto alla consistenza 31 dicembre 1997.

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 115.789 miliardi nel 1997 a 108.669 miliardi nel 1998 (a fronte di emissioni, al netto dei rimborsi, per un controvalore in lire di circa 8.400 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 42.072 miliardi - 11.475 miliardi rispetto al 1997), il Fondo ammortamento titoli di Stato (pari a 134 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.l. n. 630/96, conv. l. n. 21/97), per il Giubileo (3.500 mld - d.l. n. 551/96, conv. l. 651/96), a favore delle imprese che operano nel campo della difesa (620 mld - d.l. n. 6/96, conv. l. n. 110/96) e delle aree depresse (3.000 mld).

Consistenza del debito del settore statale				
	31.12.95	31.12.96	31.12.97	31.12.98
CCT cedola annuale	109.680	48.880	0	0
CCT cedola semestrale	420.318	510.803	567.874	522.035
CTZ	47.217	107.140	158.771	171.973
CTE	48.822	41.046	37.632	25.160
CCT cred. imposta	11.031	16.394	16.461	15.753
CTO	49.467	29.318	9.426	0
CCT decennali	0	0	0	0
Certificati di credito	686.535	753.581	790.164	735.116
BTP	6717.078	773.772	843.492	985.995
Altri debiti consol. e redim.	222	187	138	0
Debiti ex lege n. 662/96	45.229	44.944	38.867	27.997
Titoli a medio lungo	1.403.835	1.527.540	1.633.794	1.720.125
BOT	412.014	384.561	302.251	266.768
Raccolta Postale	151.235	164.033	175.477	182.483
Debiti esteri	106.236	110.020	121.109	112.622
Rapporti B.I. - UIC	-71.266	-53.125	-56.262	-40.158
Altri debiti	26.417	30.253	38.028	26.349
TOTALE	2.074.001	2.208.226	2.253.264	2.295.977

4.1 Il CIPE e le funzioni di programmazione.

Con le delibere CIPE 9 luglio 1998, n. 63/98 e 5 agosto 1998, n. 79/98, in attuazione dell'art. 1, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 430/1997, è stato emanato il regolamento interno del CIPE e sono state costituite apposite commissioni interne, composte dai Sottosegretari competenti per materia per assicurare, fin dalla fase predeliberativa, il necessario coordinamento tra le varie amministrazioni interessate.

Con riferimento alle funzioni intestate al CIPE, rilevanti novità sono state introdotte dal collegato ordinamentale, legge 17 maggio 1999, n. 144. È stato infatti istituito il Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP), con il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati. La struttura dovrà essere definita con apposita delibera del CIPE medesimo (art. 1, comma 5). Ulteriore struttura istituita nell'ambito del CIPE è l'Unità tecnica di finanza (art. 7). Anche la struttura organizzativa di tale Unità dovrà essere definita con delibera del CIPE. L'Unità promuove, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con il ricorso a capitali privati; fornisce supporto alle Commissioni interne al CIPE, alle amministrazioni aggiudicatrici nell'attività di individuazione delle necessità suscettibili di essere soddisfatte con il ricorso a capitali privati; assiste le amministrazioni nelle valutazioni tecnico-economiche delle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art. 37-bis della l. n. 109/1994. Tale attività è esercitata in coerenza del quadro degli interventi individuati dalla programmazione triennale dei lavori pubblici (art. 14 della legge n. 415/1998 c.d. Merloni-ter).

Alla luce delle delibere emanate nel corso dell'esercizio da parte del CIPE, permane l'esigenza, già segnalata nella scorsa Relazione, di rafforzare il ruolo di governo e di indirizzo della politica economica del CIPE con una netta separazione dai compiti più attinenti alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, da considerarsi - queste ultime competenze - non coerenti con le predette funzioni di governo e come tali da intestare alle amministrazioni competenti, con una opportuna evidenziazione in bilancio dei più significativi capitoli di investimento.

A tale proposito, per snellire il processo di riforma del CIPE, l'art. 3 del collegato ordinamentale prevede l'emanazione di un'apposita delibera del CIPE in luogo del regolamento così come originariamente previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 430/1997. Con tale delibera verranno individuate le tipologie dei provvedimenti oggetto del trasferimento e le amministrazioni competenti nonché le attribuzioni non concernenti compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria, previste da norme vigenti, che il CIPE continua ad esercitare. La norma configura un orientamento delegificante affidato ad uno strumento che però non appare congruo; per questo motivo si auspica un ritorno alla soluzione prevista originariamente dall'art. 2 del d.lgs. n. 430/1997 (cfr. anche capitolo sull'attività normativa del Governo, contenuto nella presente Relazione).

Inoltre, per rafforzare le esigenze di coordinamento, viene prevista, all'art. 2 della legge n. 144/1999, la partecipazione alle riunioni del CIPE anche di Ministri non appartenenti al CIPE, nel caso in cui siano interessate le competenze di cui essi siano titolari.

4.1.1 Le principali delibere del CIPE.

Oltre alle fondamentali delibere del CIPE 9 luglio 1998 n. 70/98³⁴ e 22 dicembre 1998, n. 140/98 in materia di sviluppo e coesione delle aree depresse (sulle quali vedi *infra*), vanno segnalate, in materia di programmazione negoziata numerose delibere di approvazione di contratti di programma³⁵.

Per l'assegnazione delle risorse finanziarie del fondo di cui al d.lgs. n. 96/1993, il CIPE ha provveduto con due distinte delibere 17 marzo 1998, n. 35/98 (prima assegnazione) e con la delibera 11 novembre 1998, n. 105/98 (seconda assegnazione).

Per le aree depresse, il CIPE con delibera 22 gennaio 1999, n. 4/99 ha provveduto al riparto delle risorse destinate dalla legge finanziaria 1999 alle predette aree per il periodo temporale 1999-2001, per un importo globale di 11.100 mld.

Per il settore sanitario, le principali delibere CIPE che riguardano la ripartizione del fondo sanitario nazionale³⁶ sono commentate nel capitolo della presente Relazione dedicato al Ministero della sanità.

Nel settore dei trasporti, va segnalata la delibera 19 novembre 1998, n. 138/98 concernente "interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa" e la delibera 11 novembre 1998, n. 131/98, riguardante la revisione delle convenzioni autostradali, su cui in particolare si riferisce nell'ambito del capitolo dedicato al Ministero dei lavori pubblici.

Il CIPE ha deliberato anche in ordine al completamento del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno (delibera 6 maggio 1998, n. 36/98). La delibera non è stata ritenuta conforme a legge dalla Corte nella competente sede del controllo (deliberazione n. 125/98), che non ha ritenuto fondato l'assunto secondo il quale le provvidenze recate dalla legge n. 784/1980 potessero inserirsi e coordinarsi con la legislazione sulla metanizzazione recata dalla legge n. 266/1997³⁷. In materia, ha posto rimedio l'art. 28 della legge n. 144/1999, anche se potrebbe riproporsi la questione censurata dalla Corte, con la deliberazione citata, in

³⁴ Con delibera CIPE 11 novembre n. 133/98, è stata disposta l'assegnazione di risorse previste dal punto 3 della delibera CIPE n. 70/98 di riparto dei fondi recati dalla legge 208/98 per il finanziamento di interventi di promozione, di occupazione e d'impresa.

³⁵ Delibera 26 febbraio 1998, n. 20/98 in materia di aggiornamento e coordinamento delle deliberazioni CIPE 24 aprile e 18 dicembre 1996, che disciplinano i contratti di programma tra il Ministero del tesoro e la Texas instruments Italia S.p.A.; delibera 26 febbraio n. 22/98 di approvazione del contratto di programma tra il Ministero del tesoro e la Wow S.p.A. del gruppo Wired e Wireless s.a.; delibera 26 febbraio 1998, n. 24/98 di differimento del termine iniziale dei lavori per l'esecuzione del contratto di programma della Stoppani Crotone S.r.l.; delibera 9 luglio 1998, n. 76/98, concernente l'assetto finale del 1° contratto di programma del 13 aprile 1988 con il gruppo FIAT e principi generali sulle spese ammissibili; delibera 9 luglio 1998, riguardante l'assetto finale del 2° contratto di programma con il gruppo FIAT del 5 novembre 1991; delibera 11 novembre 1998, n. 134/98, riguardante l'assetto del contratto di programma del 28 luglio 1998 con il gruppo Olivetti e principi generali sulle spese ammissibili; delibera 11 novembre, n. 135/98, che conclude il contratto di programma stipulato in data 7.11.89; trasferimento di titolarità dei contratti di programma stipulati in data 31 marzo 1998 tra il Ministero del tesoro e la Texas Instruments Italia S.p.A.; delibera 11 novembre 1998, n. 136/98 sull'aggiornamento del contratto di programma tra il Ministero del bilancio e della programmazione economica e la IPM group S.p.A.;

³⁶ Delibere 5 agosto 1998, nn. 85 e 86. Rilevanti sono altresì le delibere 11 novembre nn. 110 e 112, rispettivamente riguardanti il finanziamento degli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico e l'integrazione del fondo sanitario 1996 per minori contributi sanitari riscossi dalle regioni. Va segnalata anche la delibera 26 febbraio 1998, n. 10 di individuazione dei criteri per la determinazione del prezzo medio europeo delle specialità medicinali erogate dal servizio sanitario nazionale.

³⁷ Non sono state ritenute legittime le previsioni contenute nella citata delibera CIPE concernenti: la concessione ai Comuni e ai loro consorzi di contributi in conto interessi per l'assunzione di mutui ventennali al 3% per un ammontare dal 15 al 25% della spesa preventivata; la previsione dell'erogazione al concessionario, in luogo del contributo in conto interessi, di un contributo in conto capitale attualizzato; la concessione all'ENI di un contributo in conto capitale.

ordine alla destinazione dei 100 mld previsti per la realizzazione delle opere di realizzazione e di allacciamento da parte dell'ENI S.p.A.

4.2 Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione: le funzioni e l'organizzazione.

In attuazione della legge 3 aprile 1997, n. 94 (art. 7, comma 2, lett. g), il d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430 (art. 3, comma 2, lett. c) ha attuato l'unificazione dei ministeri del Tesoro e del Bilancio.

Il disegno di riforma per la razionalizzazione e il potenziamento delle strutture amministrative poste a supporto dell'azione di governo nel campo della politica economica, finanziaria e di bilancio nonché in materia di sviluppo territoriale e settoriale è stato portato a compimento con i regolamenti (d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, art. 4 e d.P.R. 28 aprile 1998, n. 154, art. 3) attraverso l'istituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Le principali funzioni esercitate dal Dipartimento possono essere raggruppate in funzioni: di proposta nei confronti del CIPE per la individuazione degli obiettivi prioritari di sviluppo economico e sociale; di definizione delle politiche settoriali degli investimenti pubblici e di programmazione economica e finanziaria degli interventi, sulla base delle linee programmatiche del CIPE; di iniziativa in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari, secondo le direttive generali del CIPE; di coordinamento degli interventi delle amministrazioni pubbliche; di vigilanza sul complesso dell'azione pubblica nelle aree depresse e sull'attuazione dei programmi che utilizzano fondi comunitari; di gestione quali la valutazione e il finanziamento dei progetti di sviluppo e l'erogazione delle agevolazioni nonché l'attivazione delle intese istituzionali di programma e degli altri strumenti di programmazione negoziata; di sostituzione delle amministrazioni statali e regionali e locali in caso di inerzia o ritardo nell'adozione di provvedimenti necessari all'attuazione di interventi cofinanziati. Tali funzioni sono state mantenute allo Stato con il d.lgs. n. 112/1998, con il quale sono stati conferiti alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi dello Stato nelle aree depresse.

Sotto il profilo dell'organizzazione interna del Ministero, si confermano le osservazioni già manifestate in occasione della Relazione dello scorso anno³⁸ in ordine alla non razionale collocazione presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea delle funzioni connesse alla gestione del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui all'art. 5 della l. n. 183/1987, che avrebbero potuto trovare collocazione all'interno del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Possibili sovrapposizioni e interferenze potrebbero inoltre presentarsi tra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e la Cabina di regia (cui sono 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 e di proposta. La Cabina di regia ha formato oggetto di un recente provvedimento di riordino con d.P.R. n. 61/1999³⁹), specie con riferimento alle funzioni di monitoraggio. Nell'esercizio di tale fondamentale funzione è altresì impegnato il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, articolato, ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 38/1998 in due unità operative. Con l'art. 1, comma 1, della legge n. 144/1999, il Nucleo di valutazione presso il Ministero del tesoro opera in raccordo con i Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici regionali e delle

³⁸ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1997*, vol. II, tomo I, p. 467.

³⁹ Art. 7, comma 2, lett. g. l. n. 94/1997 e art. 5 d.lgs. n. 430/1997; art. 6 d.P.R. n. 38/1998.

province autonome di Trento e Bolzano, per garantire il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei piani programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione. I nuclei operano anche per contribuire allo svolgimento del Sistema di monitoraggio svolto da un organo appositamente istituito dalla citata legge n. 144/1999 (art. 1, comma 5) all'interno del CIPE denominato Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP), con il compito di fornire, in modo tempestivo, informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei, sulla base dell'attività di monitoraggio svolta dai nuclei. Le informazioni sul monitoraggio vengono poi trasmesse dal CIPE alla Cabina di regia e all'Osservatorio dei lavori pubblici.

Sul versante delle relazioni con altri organi dello Stato, le funzioni svolte dal Dipartimento potrebbero inoltre incontrare interferenze anche con quelle assegnate all'Ufficio per le politiche di promozione dell'occupazione, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al quale, ai sensi del d.P.C.M. 20 aprile 1999, n. 166, è affidato il compito di curare, in maniera specifica, le tematiche dell'occupazione, in riferimento alla raccolta, l'analisi e l'elaborazione delle informazioni e dei dati, acquisiti dalle amministrazioni, dagli enti e dalle istituzioni, concernenti l'andamento dell'occupazione nelle aree depresse, con specifico riguardo al Mezzogiorno e alle aree di crisi, al fine di proporre strategie e misure di contrasto e di verificarne ed ottimizzarne gli effetti. Con d.P.C.M. 17 novembre 1998, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale è stato delegato ad avvalersi del predetto Ufficio.

In attuazione del disegno già anticipato dal D.P.E.F. 1999-2001, è stata istituita, con d.lgs. n. 1/1999 la società per azioni Sviluppo Italia⁴⁰ con compiti di promozione di attività produttive e trazione degli investimenti, di promozione di iniziative occupazionali e nuova imprenditorialità con particolare riferimento alle aree depresse.

Al capitale sociale iniziale della società Sviluppo Italia, si provvede anche con le disponibilità del Fondo rotativo di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 30 giugno 1998, n. 208. Nello stesso Fondo di cui alla legge 30 giugno 1998, n. 208, a decorrere dall'esercizio 2000, il CIPE riserva le risorse necessarie al finanziamento dei nuovi programmi di promozione imprenditoriale presentati dalla società Sviluppo Italia. Con la delibera CIPE 22 gennaio 1999, la somma di lire 35 mld è stata finalizzata alla costituzione del capitale sociale di Sviluppo Italia a valere sulle disponibilità di cui al Fondo rotativo di cui all'art. 1, comma 5, della l. n. 208/1998.

Con la delibera CIPE 14 maggio 1999, n. 72/99, è stato approvato il primo programma operativo della Società con il quale si prevedono interventi pari a lire 5,5 mld in materia di informazione e animazione di iniziative di sviluppo locale, con particolare riferimento ai patti territoriali. Con successivo d.P.C.M. 9 giugno 1999, sono stati impartiti alla società Sviluppo Italia indirizzi e priorità per lo svolgimento delle funzioni di coordinamento e controllo di cui al citato d.lgs. n. 1/1999.

Nell'esercizio delle proprie funzioni, meritano particolare evidenziazione le attività svolte dal Dipartimento nell'attuazione della delibera CIPE 9 luglio 1999, n. 70/1998⁴¹, in materia di intese istituzionali di programma fra lo Stato e le regioni e di programmazione

⁴⁰ Alla società sono conferite, o fatte conferire, le partecipazioni azionarie nelle società Spi, Itainvest, I.g., Società per l'imprenditorialità giovanile nonché Insud, Ribs, Enisud, delle quote Ipi detenute dallo Stato o da società da questo controllate.

⁴¹ Con delibera CIPE del 22 dicembre 1998, n. 139/98, il termine per il completamento dell'istruttoria delle 24 proposte di patti territoriali è stato prorogato dal 15 dicembre 1998 al 31 gennaio 1999.

Con delibera CIPE 19 febbraio 1999, n. 10/1999, si è provveduto alla ricognizione delle risorse finanziarie al netto delle assegnazioni già effettuate per il finanziamento dei nuovi patti territoriali.

negoziata e della delibera CIPE 22 dicembre 1998, n. 140, con la quale sono state approvate le linee della programmazione dei Fondi strutturali comunitari 2000-2006 (vedi *infra*).

I principi fondamentali cui sono informate le nuove modalità di programmazione delle politiche di sviluppo e che sono sottese alle citate delibere sono: la valutazione e la esplicitazione dei fabbisogni a garanzia della fattibilità (ex ante) economico-sociale degli interventi e dell'efficacia degli interventi, attraverso l'attivazione di procedure di monitoraggio (controllo *in itinere* ed *ex post*); l'attuazione del principio di sussidiarietà caratterizzato dalla crescita del ruolo delle regioni e degli enti locali; la negoziazione fra le parti coinvolte; il coinvolgimento del capitale privato.

4.2.1 L'Istituto di studi e di analisi economica (ISAE).

Con il d.P.R. n. 374/1998, in attuazione dell'art. 7, comma 6, della l. n. 94/1997, sono state dettate le norme concernenti la fusione dell'ISPE e dell'ISCO in un unico istituto denominato Istituto di studi e di analisi economica (ISAE). L'Istituto svolge funzioni attività di previsione e di analisi di macro e microeconomia della finanza pubblica e di politiche di sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale; presta, su richiesta, la propria consulenza al Ministero del tesoro, al CIPE, alla Cabina di regia nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; può svolgere incarichi conferiti dal Parlamento nonché, mediante convenzione, da pubbliche amministrazioni, da enti e da organizzazioni pubbliche, private o internazionali.

4.2.3 Strumenti contabili per la trasparenza e il monitoraggio delle risorse destinate alle aree depresse.

La correlazione tra le erogazioni finanziarie e le realizzazioni delle opere costituisce un'esigenza essenziale da conseguire a garanzia della trasparenza e dell'effettivo svolgimento del monitoraggio.

A tal fine, occorre considerare non soltanto i flussi finanziari dal bilancio dello Stato, ma anche quelli attivati dagli enti intestatari di conti di tesoreria e quelli derivanti dal finanziamento comunitario. In tale direzione, il percorso da compiere è ancora lungo; si pensi che l'integrazione bilancio dello Stato flussi di tesoreria, previsto dall'art. 5 della legge n. 94/1997, trova difficoltà ad essere realizzato. Peraltro, l'introduzione del mandato informatico e l'integrazione del Sistema di monitoraggio nel progetto della Rete unitaria della pubblica amministrazione (art. 1, comma 6, del collegato ordinamentale) potranno contribuire a ricostruire i flussi finanziari trasferiti dallo Stato ai soggetti attuatori.

L'esigenza di conseguire una più stringente correlazione tra la disponibilità di risorse finanziarie e la responsabilità delle risorse assegnate è stata avvertita dal legislatore del collegato ordinamentale, che, all'art. 43, comma 2, introduce, in materia di attuazione di misure di programmazione negoziata, il principio dell'assegnazione diretta delle risorse finanziarie dello Stato alla figura definita "responsabile unico" del contratto d'area o al soggetto responsabile del patto territoriale. La formulazione della norma non risulta sul piano tecnico ineccepibile; tuttavia è pienamente condivisibile l'esigenza di semplificare le operazioni contabili di assegnazione delle risorse finanziarie per individuare in modo sicuro il destinatario a garanzia della trasparenza e del principio della responsabilità della gestione.

Nella direzione di una maggiore trasparenza del documento di bilancio, è anche la previsione di cui all'art. 5 della citata legge 144/1999, che prevede l'istituzione in bilancio di un'apposita unità previsionale di base in ciascun stato di previsione della spesa denominata "Intesa istituzionale di programma", cui affluiscono risorse provenienti dalle autorizzazioni di

spesa iscritte nel medesimo stato di previsione da destinare alla realizzazione degli interventi previsti nelle intese istituzionali di programma.

Con la legge finanziaria n. 449/1998, si prevede inoltre l'inserimento nella tabella C - che modula su un arco triennale la spesa a natura permanente - delle risorse in conto capitale per snellirne l'iter procedurale, non essendo più necessario, come accadeva quando le risorse erano iscritte nel fondo speciale di tabella B, ricorrere a un provvedimento legislativo per l'attivazione delle stesse.

Va comunque evidenziato che l'impostazione del documento di bilancio non consente una chiara individuazione delle risorse finanziarie destinate alle aree depresse. Sul punto, come indicato nell'*Appendice*, la Corte ha elaborato una ricostruzione delle risorse di bilancio per le aree depresse secondo la quale esse ammontano a circa 26.000 miliardi.

4.2.4 Delibera CIPE 9 luglio 1998 n.70/1998: il monitoraggio della programmazione negoziata.

Le risorse finanziarie disponibili per la programmazione negoziata nel quinquennio 1998-2002 ammontano a 10.815 miliardi. A seconda dei diversi strumenti di attuazione della programmazione negoziata, le risorse sono così ripartite:

Patti territoriali	5.100 mld
Contratti d'area	3.000 mld
Contratti di programma	2.715 mld

Per le erogazioni da attuare nel 1999, sono disponibili complessivi 2.540 miliardi compresi gli stanziamenti relativi all'anno 1998 (1.082 mld), non ancora erogati.

Nel 1998, per gli strumenti di programmazione negoziata sono stati erogati 227,4 miliardi.

La tabella che segue illustra le risorse disponibili nel quinquennio 1998-2002.

	1998	1999	2000	2001	2002	Totale
Fonti						
Risorse nazionali						
cap. 7438	1.076,000	1.455,500	2.043,00	2.300,000	1.050,000	7.914,500
cap. 8816	5,850	622,550	-	-	-	628,000
Risorse comunitarie	-	271,600	-	-	-	271,600
Nuove risorse naz.li Del. CIPE 22.1.1999	-	200,000	900,000	900,000		2.000,000
Impieghi						
Patti territoriali	495,850	1.644,150 (a)	1.200,000 (b)	1.060,00	700,000	5.100,000
Contratti d'area	-	650,000 (a)	1.080,000 (b)	920,000	350,000	3.000,000 (c)
sub-totale	495,850	2.294,150 (a)	2.280,000 (b)	1.980,000	1.050,000	8.100,000
Contratti di programma	586,000 (d)	245,5000	663,000	1.220,000	-	2.714,500 (c)
TOTALE	1.081,850	2.539,650	2.943,000	3.200,000	1.050,000	10.814,500

(a) Qualora dovessero verificarsi maggiori esigenze per uno degli strumenti, potranno essere effettuate variazioni compensative tra le risorse indicate.

(b) In relazione alle esigenze che verranno a delinearsi sarà possibile, in sede di legge finanziaria, anticipare al 2000 parte delle risorse relative agli anni successivi.

(c) In relazione alle esigenze che verranno a delinearsi potranno essere effettuate manovre compensative a valere sulle risorse ora indicate per i contratti d'area.

(d) Nel 1998, sono state effettuate erogazioni per 159,189 mld.