

Dipartimento per gli italiani nel mondo. Il passaggio, ad oggi completato⁴⁸, ha opportunamente ricondotto tutte le competenze in materia di tutela di cittadini all'estero nell'ambito delle competenze del Ministero degli affari esteri eliminando duplicazioni di funzioni e di costi.

2.2.2 Ministero dell'interno.

In materia di sicurezza e lotta alla criminalità organizzata, il D.p.e.f. indica, tra le altre, le seguenti linee guida: un'azione amministrativa che deve porre in essere il massimo sforzo di razionalizzazione nell'impiego delle risorse assegnate alle forze di polizia, progetti mirati di protezione degli investimenti e delle imprese che operano nel Mezzogiorno, l'attuazione della nuova disciplina dell'immigrazione e dell'asilo.

Il D.p.e.f. per assicurare un maggior controllo del territorio individua alcuni strumenti, tra i quali: un consistente spostamento di Forze di Polizia di Stato da funzioni amministrative a compiti di controllo sul territorio; l'adozione di tecnologie più avanzate per l'attività di intelligence, l'attuazione del progetto operativo cofinanziato nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 1994-1999 con i fondi europei per lo sviluppo regionale, denominato "Sicurezza e sviluppo del Mezzogiorno", approvato dalla Commissione Europea.

Nel settore del personale si osserva che già l'art. 36 della legge n. 121 del 1981 aveva previsto che fossero affidati al personale "civile" del Ministero dell'interno i compiti di carattere amministrativo, contabile e patrimoniale, al fine di restituire ai servizi operativi un consistente numero di personale della Polizia di Stato. Con riferimento alla necessità di dare esecuzione a tale disposizione, nelle direttive del Ministro del 14 luglio 1997 era stata indicata, quale priorità da perseguire, una più razionale distribuzione delle risorse umane delle Forze di Polizia, priorità confermata anche nel programma del Ministro per il 1998. Ciò

⁴⁸ Per evitare interruzioni nella continuità del servizio è stato convenuto di lasciare alla Presidenza del Consiglio dei ministri la gestione degli stanziamenti fino al 31 dicembre 1999.

per assicurare una razionale distribuzione del personale addetto al controllo del territorio.

L'Amministrazione non è stata in grado di dare attuazione a quanto disposto dalla legge e sottolineato nella programmazione del Ministro attesa la difficoltà di sostituire con personale "civile", dall'Amministrazione ritenuto numericamente insufficiente, il personale della Polizia di Stato attualmente assegnato a funzioni amministrative. A tal fine è stata necessaria l'adozione di una nuova legge, 17 agosto 1999, n. 288⁴⁹, che ha previsto l'assunzione di 5.000 unità (nei limiti delle dotazioni organiche determinate dal d.P.R. n. 340 del 1982), da destinare all'espletamento di compiti amministrativi contabili⁵⁰.

Il programma operativo "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno", cofinanziato con fondi comunitari e nazionali per un importo complessivo di circa 562 mld (impegnati nella quasi totalità), viene realizzato su diverse aree con presenza industriale e sul tratto autostradale Salerno-Reggio Calabria per garantirne il controllo con idonei dispositivi tecnologici. Rientra tra gli obiettivi l'approntamento di sale operative entro il corrente anno nelle maggiori città delle regioni meridionali, mentre 60 mld sono destinati a rafforzare le misure di sicurezza sulla rete viaria della regione Puglia.

In materia di coordinamento delle Forze di Polizia la recente legge n. 31 marzo 2000, n. 78 ha conferito al Governo delega per il riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato e dettato nuove disposizioni in materia di coordinamento delle Forze di Polizia; l'art. 10 ha dato maggiore rilevanza alle funzioni di coordinamento e di direzione del Ministro dell'interno, "quale autorità nazionale di pubblica sicurezza", peraltro già previste dall'art. 1 della legge n. 121 del 1981 ed ha sottolineato una competenza di carattere generale in materia del dipartimento della pubblica sicurezza.

⁴⁹ Le legge n.288 del 1999 prevede un meccanismo di integrazione delle disponibilità organiche dell'Amministrazione civile dell'interno, che fa ricorso anche alla mobilità del personale.

⁵⁰ Ad oggi alla legge non è stata data attuazione, in quanto non ha avuto ancora corso il decreto che rimodula i livelli ed i profili professionali.

E' diventato un problema strutturale per il Paese (e per l'Unione Europea), non più legato a fattori di emergenza, il flusso dei clandestini. Il primo documento programmatico del Governo, che ha validità triennale, si riferisce agli anni 1998/2000.

La spesa per lavori per i centri di permanenza temporanea non ha avuto quel decremento che ci si poteva attendere una volta superata la prima fase di realizzazione delle strutture (circa 26 mld nel 1998, 22 mld nel 1999). La spesa, seppur diminuita, ha mantenuto un livello alto a causa di ulteriori interventi per manutenzioni e ristrutturazioni dei centri già operativi e per l'attivazione di nuove sedi. Anche le spese di funzionamento sono notevolmente aumentate (8.6 mld nel 1998, 26 mld nel 1999) per l'incremento dei transiti nei centri.

Permangono i problemi relativi alla tempestiva identificazione dei clandestini trattenuti nei centri, spesso determinata da una scarsa collaborazione da parte dei Paesi di provenienza; occorre pertanto rafforzare l'azione volta al raggiungimento di intese con i Governi interessati e la vigilanza sul rispetto degli accordi sottoscritti. La mancata identificazione impedisce il rimpatrio dei clandestini, rendendo improbabile il loro allontanamento dal territorio nazionale e vanificando il loro trattenimento, con un inutile spreco di risorse.

Sul fronte della lotta all'immigrazione clandestina è difficoltoso un esame dell'azione dell'Amministrazione attesa l'assenza nei documenti di programmazione di specifici richiami ad interventi ed obiettivi nel particolare settore, sebbene lo stesso documento programmatico del Governo consideri il contrasto ai flussi irregolari un presupposto essenziale per una politica di integrazione che può realizzarsi solo in assenza di allarme della cittadinanza nei confronti dei lavoratori stranieri.

Sul piano delle riforme amministrative, si sottolineano le disposizioni recate dal d.lgs. n. 300/1999, che ha istituito l'agenzia di protezione civile (art. 79)⁵¹, alla

⁵¹ L'art. 107 del d.lgs. n.112, ha mantenuto allo Stato, i compiti di rilievo nazionale del sistema della protezione civile, con particolare riguardo alle funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività centrali e periferiche delle amministrazioni dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni interessati. Per quanto afferisce alle funzioni operative (lett. f dell'art. 107) rimangono all'amministrazione centrale, tra le altre, il

quale saranno trasferite, al momento in cui l'agenzia stessa sarà operativa, le funzioni ed i compiti tecnico-operativi e scientifici in materia di protezione civile svolti anche dalla direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno.

L'agenzia riunirà, con l'intento di superare duplicazioni di strutture e sovrapposizioni di competenze, più volte sottolineate dalla Corte⁵², le funzioni attualmente svolte nella materia, oltre che dal Ministero dell'interno, dal dipartimento della protezione civile (presso la Presidenza del Consiglio dei ministri) e dal servizio sismico nazionale.

Si osserva, peraltro, che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco dipenderà funzionalmente dall'agenzia per le attività di protezione civile, mentre rimarrà organicamente inserito nel ministero dell'interno, dal quale dipenderà per tutte le attività istituzionali relative ai servizi antincendi. Attualmente, non appare chiara se e come sarà disciplinata la ripartizione delle spese relative agli interventi di protezione civile tra i bilanci dell'agenzia e del ministero.

Ulteriore aspetto rilevante della ricaduta che la riforma dell'organizzazione del Governo avrà nei confronti del Ministero dell'interno attiene alla riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato intorno ad un ufficio unico a competenza generale. Ai sensi dell'art. 11, del d.lgs. n. 300, le prefetture sono destinate a vedere accresciuto il proprio ruolo; conservando le competenze già assegnate dalla normativa vigente, sono trasformate in uffici territoriali del governo⁵³, aggregazioni di funzioni di molti altri uffici periferici. Il prefetto del capoluogo di regione assumerà anche le funzioni di commissario del governo.

Accanto agli uffici territoriali di governo opereranno tra le altre le amministrazioni periferiche statali specializzate nei settori della sicurezza e della giustizia.

altre, il soccorso tecnico urgente, la prevenzione e lo spegnimento degli incendi e lo spegnimento con mezzi aerei degli incendi boschivi.

⁵² Relazioni annuali al Parlamento sugli esercizi finanziari 1998 e 1999.

⁵³ L'individuazione delle funzioni e l'organizzazione in concreto degli uffici territoriali di governo saranno definite con regolamento governativo, che dovrà garantire la dipendenza funzionale dell'ufficio o delle sue articolazioni interne dai ministeri di settore per quanto attiene alle materie di competenza.

2.2.3 Ministero della giustizia.

Il sistema della giustizia è oggetto, a partire dagli anni '90, di una vasta opera di riforma ordinamentale e organizzativa affidata ad un insieme unitario di iniziative legislative.

Le innovazioni introdotte nel quadro di riferimento normativo richiedono un impegno straordinario in sede di attuazione per incidere in modo significativo sul funzionamento effettivo dell'Amministrazione della giustizia.

La Corte dei conti, ovviamente, nel pieno rispetto delle attribuzioni costituzionalmente intestate a ciascun organo, ritiene di poter auspicare una sinergia fra l'organo di autogoverno della magistratura e Ministero della giustizia per giungere ad una misurazione e valutazione dei risultati effettivi conseguiti, anche in termini di servizi finali, della macchina amministrativa della giustizia.

Il giudice di pace è stato il primo passaggio di questo processo volto ad accelerare stabilmente la conclusione del contenzioso civile di primo grado. Questa riforma ha avuto un avvio molto lento (il giudice di pace è stato istituito nel 1991 ed è operativo dal 1995); oggi il nuovo ufficio è stabilmente inserito nel sistema giustizia con una larga diffusione sul territorio, sebbene la riforma stessa sia ancora incompleta per la mancata attribuzione di competenze nel settore penale e l'organico dei giudici sia andato progressivamente diminuendo nel corso del 1999⁵⁴. L'Amministrazione, anche a seguito delle osservazioni della Corte sullo stato di attuazione della legge istitutiva⁵⁵, ha in corso un'analisi sull'attività svolta dal giudice di pace al fine di valutare anche in relazione al bacino d'utenza, ipotesi di accorpamenti di alcuni uffici⁵⁶.

Anche in considerazione del ruolo assunto dal nuovo Ufficio e dalla necessità di razionalizzare la mappa degli uffici giudiziari, il legislatore si è

⁵⁴ Recentemente il Consiglio Superiore della Magistratura ha proceduto alla conferma di tutti i giudici in scadenza.

⁵⁵ Sezione del controllo, Collegio II deliberazione n.61 del 1999.

⁵⁶ Complessivamente, i procedimenti esaminati dal giudice di pace sono stati 1.160.180 (302.483 iniziali + 857.697 sopravvenuti) e ne sono stati esauriti 756.661.

indotto ad accorpate le preture ed i tribunali con l'istituzione del giudice unico di primo grado (e la nomina di giudici onorari aggregati) e, per garantire un corretto avvio di quest'ultima riforma, attraverso lo scorporo del contenzioso civilistico pendente, ad istituire le sezioni stralcio.

L'attività delle sezioni stralcio è iniziata l'11 novembre 1998, ma il loro avvio è stato molto lento, per le difficoltà incontrate nel reclutamento e nella nomina dei giudici onorari secondo i requisiti previsti dalla legge. E' stato necessario intervenire con la legge n. 399 del 1998, di conversione del d.l. n. 328 del 1998, che ha modificato i requisiti di nomina. Su 1.000 giudici onorari aggregati previsti dalla legge istitutiva ne erano presenti 295 alla data dell'11 novembre 1998, 329 il 2 giugno 1999, 718 l'8 maggio 2000. Complessivamente sono state istituite 151 sezioni stralcio; alla data di avvio erano pendenti 636.632 procedimenti, scesi a 590.177 al 6 giugno 1999, ed a 437.497 al 31 dicembre 1999, con indici di smaltimento del 7,2 e 25,8%. L'introduzione nel sistema giustizia del giudice unico di primo grado ha caratterizzato il 1999 ed è stata sicuramente la riforma ordinamentale ed organizzativa che più di altre dovrebbe dare maggiore efficienza all'amministrazione della giustizia.

La soppressione delle preture ed il loro accorpamento con i tribunali deve portare ad una maggiore razionalizzazione della mappa degli uffici giudiziari, eliminare duplicazioni di servizi, ridurre le spese e recuperare, con un aumento dei casi di monocraticità del giudice, le energie dei magistrati (anche attraverso il trasferimento di funzioni amministrative agli organi della pubblica amministrazione).

La riforma è entrata in vigore solo per la materia civile e per l'aspetto ordinamentale il 2 giugno 1999 ed ha comportato la soppressione di 549 uffici giudiziari. Per la parte del penale e del contenzioso lavoristico la data di avvio è stata rinviata al 2 gennaio 2000.

L'attuazione della riforma ha richiesto all'Amministrazione centrale una complessa attività amministrativa di rideterminazione delle piante organiche e ridistribuzione di personale, mentre è stata rimessa all'autonomia dei capi degli

uffici la scelta degli interventi organizzativi dei servizi sulla base di criteri generali individuati dalla stessa Amministrazione centrale. L'ampiezza della riforma rende necessaria un'attenta attività di coordinamento e di puntuale valutazione delle diverse opzioni, in modo da intervenire anche con correzioni laddove le scelte si siano dimostrate inadeguate.

Se la riforma del giudice unico risponde all'esigenza di razionalizzare la topografia degli uffici giudiziari, accorpendo le preture ed i tribunali, il successivo d.lgs. 3 dicembre 1999, n. 491, che ha dato attuazione alla delega conferita dalla legge 5 maggio 1999, n. 155, persegue lo stesso fine attraverso il miglioramento dell'efficienza di quegli uffici che, attese le loro eccessive dimensioni, devono essere decongestionati. Si tratta dei tribunali di Milano, Roma, Napoli, Palermo e Torino, dei quali sono ridefiniti i confini territoriali (due nuovi tribunali vengono istituiti a Tivoli e Giugliano).

Questi interventi potranno incidere realmente sul sistema solo quando si concluderà la ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie, organizzate ancora su un ordinamento giudiziario che risale al 1941.

Risponde sempre ad una finalità deflativa la ratio del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, di attuazione della delega conferita dall'art. 1 della legge 25 giugno 1999 n. 205 di depenalizzazione di alcuni reati minori. Per effetto di questa normativa dovrebbe ridursi il carico di lavoro dei magistrati del penale che potrebbero così essere assegnati ad altri settori.

Sul piano della riforma amministrativa, si osserva che l'art. 18 del d.lgs. n. 300/1999 avvia a soluzione le problematiche relative alla sottoutilizzazione dei dirigenti prevedendo anche la preposizione di questi ultimi a tutte le funzioni amministrative svolte nell'ambito della struttura ministeriale. Ciò comporterà una riduzione sensibile del numero di magistrati da assegnare al ministero, in misura non superiore a 50 unità (attualmente 115).

Il settore dell'informatica (che di regola comporta oneri annuali di circa 250 mld) che aveva posto in evidenza una carente efficienza delle strutture responsabili ha dimostrato per gli anni 1996/1998 un recupero di efficienza ed una

maggior sensibilità sul ruolo che l'informatica ha per un più celere funzionamento del sistema giudiziario. Inoltre, l'Amministrazione ha dimostrato di possedere, rispetto al 1996 ed agli esercizi precedenti, personale amministrativo e tecnico idoneo a svolgere anche le operazioni di programmazione delle priorità, di coordinamento delle attività progettuali sul territorio e di verifica della compatibilità della spesa, di valutazione dell'idoneità delle tecnologie da acquisire. Ciò ha comportato una riduzione degli oneri destinati alle collaborazioni esterne e la possibilità di rilevazioni capillari della spesa effettuata dagli uffici periferici con una maggiore trasparenza della spesa per l'informatica.

2.2.4 Ministero della difesa.

L'Amministrazione della difesa, con l'emanazione del regolamento (approvato con il d.P.R. 25 ottobre 1999, n.556) sui vertici militari, chiude il cerchio della riforma, iniziata con la legge n. 25 del 1997, ed entra in una fase nella quale le strutture devono consolidarsi e trovare quelle sinergie che, finora, sono state affidate ai soggetti che rivestivano determinate funzioni di vertice.

Accanto a strutture esistenti, come quelle che derivano dai provvedimenti ordinativi del 1998, dovranno esserne create di nuove per la realizzazione e l'esercizio del controllo interno.

In sostanza, la programmazione, per la quale si nota una particolare attenzione, deve confrontarsi con un monitoraggio dei flussi, tendendo a mettere in rilievo l'andamento della spesa periferica.

A tal fine, va accelerato il processo di ingegnerizzazione del sistema informatico per realizzare il c.d. "controllo della spesa".

Sul fronte contrattuale si registra il permanere di un andamento che, comunque, si concretizza in un aumento dei residui, soprattutto per funzioni e centri di responsabilità inerenti agli armamenti terrestri, navali ed aerei.

Si notano i primi esiti della concentrazione dei centri di responsabilità, ma ancora non possono rinvenirsi i risparmi derivanti dal minor costo del lavoro.

L'Arma dei Carabinieri ha visto realizzata la sua riforma, nelle linee normative più generali, e nel presente esercizio dovranno essere emanati i decreti legislativi e, successivamente, i provvedimenti ordinativi che dovranno disciplinare in concreto l'attività amministrativa.

Alcuni temi come le dismissioni immobiliari e l'esercito professionale non ancora presentano risultati soddisfacenti ma, nel primo caso, essi sono attesi nel breve-medio periodo, mentre, nel secondo, si è ancora nella fase della discussione parlamentare e si dovrà poi scontare un primo periodo di applicazione graduale.

Si rinvergono consistenti margini di miglioramento della spesa, mentre è ancora da ricercare l'equilibrio fra l'area "tecnico-operativa" e quella "tecnico-amministrativa" ed in particolare quello fra centri di responsabilità ed enti programmatori.

2.2.4.1 Agenzie Industrie Difesa.

Il d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999 ha previsto, nel contesto del processo di snellimento delle strutture ministeriali, l'istituzione, tra le altre, dell'Agenzia Industrie Difesa con lo scopo di gestire unitariamente le attività delle unità produttive ed industriali della difesa, prevedendo, peraltro, che possa addivenirsi alla trasformazione in società per azioni delle unità produttive ed industriali nonché alla loro alienazione.

In tale contesto, è di particolare interesse la previsione che impone un'attenta analisi gestionale degli stabilimenti e degli enti che vi confluiranno.

Il regolamento governativo da emanarsi ai sensi dell'art.17, comma 4 bis della legge n. 400 del 1988, al quale è demandata la disciplina dello statuto, dell'organizzazione e del funzionamento dell'Agenzia, è attualmente in corso di predisposizione.

2.2.4.2 Regolamento per l'amministrazione e la contabilità.

La riforma dei vertici ha, come si è potuto constatare in questo primo periodo di attuazione della legge 25 del 1997, che pure ha sofferto della mancanza del regolamento, notevoli effetti diffusivi su tutta l'amministrazione.

Nel recente passato, anche su sollecitazione della Corte, con il d.lgs. del 28 dicembre 1998, n.496, è stato realizzato un consistente riordino della materia contrattuale, su molteplici fronti che vanno dalla semplificazione degli organi consultivi (in particolare con l'istituzione del Comitato consultivo)⁵⁷ e del circuito dei pareri, al superamento del sistema dei contratti-aperti, all'uniformizzazione del trattamento per i programmi pluriennali nazionali con quello dei programmi internazionali.

Attualmente, si pone l'esigenza, peraltro coerente con la cennata riforma, di adottare un unico regolamento di amministrazione e contabilità, che disciplini anche i servizi in economia, nonché l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di commissariato.

2.2.4.3 Dismissioni immobiliari.

La situazione, sostanzialmente bloccata nel 1998, nel corso del 1999 si è evoluta ed al momento (alla data del 2 maggio 2000), sono stati definiti contratti per 16,8 mld; mentre i contratti preliminari hanno raggiunto un valore di circa 15 mld. E' prevista la stipula di contratti preliminari per 30,2 mld e richieste di autorizzazioni del Ministero dei beni ed attività culturali per 27,9 mld.

Complessivamente, l'operazione dovrebbe raggiungere il valore di 89,8 mld, al quale vanno aggiunti altri 5,3 mld di nuovi immobili da destinare alla vendita.

⁵⁷ Il quale è chiamato ad esprimere il parere sui progetti di contratto derivanti da accordi di cooperazione internazionale in materia di armamenti e su quelli attuativi di programmi approvati con legge o con decreto del Ministro della difesa.

2.2.4.4 Il servizio militare professionale.

L'istituzione del servizio militare professionale è in una fase avanzata, avendo superato la fase dell'approvazione da parte della Commissione Difesa della Camera dei deputati (Atto Camera 6433 ed abbinati) ed essendo dunque passato all'esame del Senato.

Al momento, risultano ampiamente modificati i tempi di attuazione della riforma professionale delle Forze armate.

Nel nuovo testo, il settennio, previsto per l'avvio della riforma, ha una configurazione unitaria e ciò comporta la quantificazione completa degli oneri.

In considerazione delle limitazioni che derivano sia dalle riduzioni delle incorporazioni alla leva ad 88.000 unità sia dalla sostanziale coincidenza dell'entità dei reclutamenti (30.506 unità di volontari) con il livello dei volontari in ferma breve (30.759 unità) (limitazioni che consentivano di stimare priva di oneri l'operazione, nel triennio 2000-2002), si ritiene che la riforma richiederà una quantificazione puntuale della copertura finanziaria fino alla completa attuazione delle norme, per considerare affidabile la stima del triennio.

2.3. Risultati di consuntivo.

Rispetto alle risorse complessive del bilancio dello Stato, gli stanziamenti hanno mantenuto i medesimi livelli percentuali del precedente esercizio finanziario.

	% rapporto con il bilancio dello Stato 1998	% rapporto con il bilancio dello Stato 1999	Stanziamenti definitivi di competenza
Ministero degli affari esteri	0,3	0,26	3.225
Ministero dell'interno	7,86	4,10	49.617
Ministero della giustizia	0,91	0,90	10.907
Ministero della difesa	2,93	2,82	34.050

La riduzione percentuale del Ministero dell'interno deve essere ricondotta al trasferimento all'INPS delle competenze in materia di invalidi civili.

Nei bilanci dei ministeri istituzionali le spese di funzionamento assorbono una quota rilevante di risorse, che raggiunge l'89,5% degli stanziamenti del Ministero della difesa e l'80% per Ministero della Giustizia. La tabella che segue illustra la ripartizione degli stanziamenti per categorie economiche.

	Funzionamento	% sugli stanziamenti	di cui personale	Interventi	Investimenti
Ministero degli affari esteri	1.587	49,2	1.259	1.585	47
Ministero dell'interno	14.260	28,7	11.539	28.043	7.213
Ministero della giustizia	8.771	80,1	7.890	1.510	454
Ministero della difesa	30.477	89,5	18.885	659	663

Si sottolinea, peraltro, che nelle spese di funzionamento del Ministero della difesa sono ricomprese la gran parte delle spese di investimento (per ammodernamento degli armamenti ecc.).

L'osservazione ha valore anche per il Ministero dell'interno se solo si considerano gli stanziamenti definitivi al netto dei trasferimenti agli enti locali (che raggiungono circa i 27.000 mld nei principali capitoli di competenza della Direzione generale per la finanza locale): il rapporto spese di funzionamento/stanziamenti definitivi di competenza (scesi per lo scorporo dei trasferimenti agli enti locali) aumenta al 53,1%.

Le spese di personale sono il 79% delle spese di funzionamento del Ministero degli affari esteri, l'80% del Ministero dell'interno, l'89% del Ministero della giustizia, il 62,% per il Ministero della difesa.

I dati contabili riflettono il rilievo che la gestione del personale ha in queste Amministrazioni per il raggiungimento dei fini istituzionali e sottolineano l'importanza di una corretta politica del personale che riguarda le procedure di

reclutamento, spesso troppo lente (anche per l'alto numero di candidati), la formazione dell'aggiornamento professionale, la distribuzione presso gli uffici, che si riflette direttamente sull'entità dei costi in rapporto al livello di efficienza.

Per i Ministeri dell'interno (al netto dei trasferimenti agli enti locali) e della giustizia le risorse sono assegnate per la quota maggiore alla funzione-obiettivo COFOG⁵⁸ di primo livello "ordine pubblico", rispettivamente il 62,2 e il 97,4%; mentre per il Ministero degli affari esteri il 68% delle risorse è destinato alla funzione (di terzo livello) "affari esteri".

Per il Ministero degli affari esteri si osserva che i capitoli riguardanti le spese in conto capitale presentano anche nel 1999 un considerevole importo di residui di stanziamento.

(in miliardi)

Capitoli	Pagato totale	Residui competenza	Residui esercizi anni precedenti
7501 -acquisto, ristrutturazioni...immobili per sedi diplomatiche e consolari all'estero	30	12,7	0,1
8001 - acquisto, costruzione. immobili da destinare a sedi di Istituti di cultura e di scuole italiane all'estero	2,9	2,9	5,80

La formazione dei residui si ripete da diversi esercizi ed è da ricondurre in gran parte al ritardo con il quale i finanziamenti sono messi a disposizione dell'Amministrazione.

Dall'anno 1997 i residui complessivi del Ministero dell'interno raggiungono una quota consistente nel settore dei trasferimenti agli enti locali per effetto dell'applicazione delle norme sulla tesoreria unica⁵⁹. Inoltre, l'insufficienza di cassa nei pertinenti capitoli ha determinato che a fronte di rimborsi richiesti dalla Banca d'Italia per somme anticipate dalle tesorerie provinciali degli enti locali, pari a circa 41.846 mld, le restituzioni hanno raggiunto solo i 27.037 mld. I

⁵⁸ *Classification of the function of Government.*

⁵⁹ Per l'anno 1997 il d.l. n. 669 del 1996, convertito con legge n. 30 del 1997; per gli anni 1998 e 1999 le leggi n. 449 del 1997 e n. 448 del 1999.

residui totali nei capitoli 1601. 1602, 1603 e 7232 sono stati complessivamente pari a 39.000 mld⁶⁰.

La capacità di spesa raggiunge livelli analoghi per i ministeri in esame se si considera che l'entità dei residui del Ministero dell'interno è fortemente condizionata dalle disposizioni sulla tesoreria unica di cui si è detto.

	% tra massa spendibile e pagamenti totali
Ministero degli affari esteri	74,32
Ministero dell'interno	51,6
Ministero della giustizia	76,53
Ministero della difesa	67,93

Il rendiconto della Difesa è caratterizzato da una forte concentrazione della spesa in una funzione di 2° livello "difesa militare", che solo al quarto livello va a distinguersi in funzioni che corrispondono effettivamente ai settori nei quali va ad esplicarsi in concreto la missione dell'amministrazione stessa⁶¹.

Va, comunque, sempre tenuto conto che la distinzione tra funzionamento, intervento ed investimento, che costituisce la classificazione economica semplificata, perde di rilievo per la difesa, in quanto gli investimenti e per le note ragioni di collocamento della spesa d'armamento della difesa, assumono entità minime (663,1 mld di stanziamenti definitivi su 34.050,1 complessivi) rispetto alla spesa di funzionamento.

La "difesa militare" rappresenta il 67,07% della spesa complessiva (22.838,8 mld di stanziamenti definitivi su 34.050,1 complessivi).

Tra le funzioni-obiettivo di 4° livello della "difesa militare", la più importante è "organizzazione risorse umane e operative forze terrestri", i cui stanziamenti definitivi ammontano a 6.608 mld (di cui 4.938,6 di personale), con

⁶⁰ Cap. 1601 - Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali; cap. 1602 - Fondo perequativo degli squilibri di finanza locale; cap. 1603 - Fondo consolidato per la finanza locale; cap. 7232 - Fondo sviluppo investimenti dei comuni e delle province.

⁶¹ Nel passato esercizio, in mancanza di detta disaggregazione, era stato necessario affinare ulteriormente l'analisi per funzioni-obiettivo attraverso il collegamento con il c.d. bilancio amministrativo, strutturato sull'unità elementare capitolo e, secondo la legge n. 94/97 ed il d.lgs. n. 279/97, finalizzato alla gestione amministrativa ed alla rendicontazione

un alto livello di impegni totali (6.357,9 mld, pari al 96,21% della prima) al quale si rapporta una massa spendibile (che tiene conto dei residui al 1° gennaio) di 7.527,7 mld.

I residui iniziali (919,7 mld) raggiungono al 31 dicembre i 1.129,8 mld, confermando la tendenza del recente passato e riguardano in prevalenza le funzioni concernenti l'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti.

L'andamento dei pagamenti, per tale funzione, può ritenersi soddisfacente, corrispondendo al 93,02% delle autorizzazioni di cassa (6.159,3 mld su 6.621,4).

Analogo andamento si riscontra per le omologhe funzioni che riguardano le forze marittime e le forze aeree.

La prima mostra un'incidenza degli impegni totali sulla massa impegnabile del 95,92% (3.097,9 mld su 3.229,6) ed un rapporto dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 92,59% (3.002,9 mld su 3.243,3), con residui al 31 dicembre per 664,8 mld.

La seconda il 97,24% (5.323,9 mld su 5.474,8) degli impegni totali sulla massa impegnabile, il 95,94% (5.073,8 mld su 5.288,3) dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa ed un livello più alto di residui, che al 31 dicembre ammontano a 2.454,3 mld, rispetto alle precedenti funzioni-obiettivo.

Di particolare interesse è l'analisi che concerne le tre funzioni obiettivo successive, che riguardano "l'ammodernamento e rinnovamento armamenti" per le forze terrestri, marittime ed aeree, nel cui ambito si riscontrano le reali spese di investimento, anche se fatte rientrare in quelle di funzionamento per le ragioni, anche in precedenza, ricordate.

In tale contesto, infatti è molto elevato sia il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile - che per gli "armamenti terrestri" è del 96,41% (1.564,2 mld su 1.622,4), per gli "armamenti marittimi" è del 95,56% (1.582,9 mld su 1.656,5) e per gli "armamenti aerei" è del 97,67% (1.650,2 mld su 1.689,7) - sia quello tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa.

Tale rapporto è, infatti del 92,57% (1.399,2 mld su 1.511,1) per “armamenti terrestri”, del 98,20% (1.314,2 mld su 1.338,4) per “armamenti marittimi” e del 95,39% (1.449,1 mld su 1.519,2) per “armamenti aerei”.

Tuttavia, la presenza di sensibili residui al 31 dicembre: 2.102,1 mld pari al 59,41% della massa spendibile (3.538 mld) per “armamenti terrestri”, 2.493,7 mld pari al 65,17% della massa spendibile (3.826,4) per “armamenti marittimi” e 2.256,2 mld pari al 60,51% della massa spendibile (3.728,3) per “armamenti aerei” mostra come in realtà continui a proporsi il problema degli esiti della programmazione della spesa per i programmi di armamento.

Ulteriore parametro di raffronto è dato dalla forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, che indica come, mentre sul fronte degli impegni si evidenzia un andamento fisiologico e tale livello sia piuttosto alto, ad esso non corrisponda l'attesa circa l'erogazione della spesa che viene espressa proprio dal livello delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (in sostanza l'amministrazione ritiene sufficiente il livello raggiunto e, quindi, realmente gestibile).

Infatti, il rapporto tra le autorizzazioni di cassa e la massa spendibile è del 42,72% per “armamenti terrestri”, del 34,98% per “armamenti marittimi” e del 40,75% per “armamenti aerei”.

Una funzione di 4° livello, sempre nell'ambito della “difesa militare”, che si ritiene di rilievo, è quella relativa ad un momento fondamentale sotto il profilo della programmazione strategica: la “predisposizione dello strumento militare”.

Tale funzione ha anche una dotazione finanziaria significativa, che ammonta a 1.333,2 mld in termini di stanziamenti definitivi, e presenta il seguente andamento: il livello degli impegni totali sulla massa impegnabile è del 91,82% (1.274,5 mld su 1.388,1), quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è dell'87,56% (1.187,8 mld su 1.356,5) ed i residui al 31 dicembre ammontano a 740,3 mld, corrispondenti al 37,25% della massa spendibile (1.987,5 mld).

Da tali dati può evincersi una dinamica di spesa che presenta margini di miglioramento sensibili, in quanto un livello di quasi il 40% di residui in un