

Sulla base dei dati rilevati, è stato calcolato l'ammontare dei disavanzi regionali, sia degli esercizi anteriori al 1995, sia del triennio 1995-1997⁸⁶. Tuttora da realizzare, anche se avviati a definizione a livello tecnico, sono invece gli accordi previsti dalla norma per assicurare livelli soddisfacenti di prestazioni e di economicità, essenziali all'ottica sottesa al Patto ed alla stessa disciplina del federalismo fiscale, intesa ad assicurare, come si è detto, le garanzie dei livelli uniformi, coniugando la coerenza dei vincoli finanziari alla qualità delle prestazioni ed a efficienti livelli di gestione. In tale contesto va inquadrato il sistema di indicatori e di parametri concernenti gli aspetti strutturali e organizzativi dei sistemi sanitari regionali ed i livelli di spesa, finalizzati alla verifica dei livelli di assistenza assicurati in ciascuna regione e provincia autonoma, alla valutazione dei risultati economico-gestionali ed alla individuazione delle cause degli eventuali disavanzi⁸⁷.

3.5. L'analisi funzionale della spesa sanitaria nel rendiconto dello Stato.

Come si è anticipato, nella ricostruzione della spesa sanitaria pubblica, di relativa significatività appaiono i soli dati deducibili dal bilancio e dal Rendiconto generale dello Stato, che rivestono, in attesa della richiamata disciplina del federalismo fiscale, un ruolo sostanzialmente integrativo e perequativo della finanza regionale. In tale contesto evolutivo permangono tuttavia, di notevole rilievo, anche quantitativo, le risorse allocate nel bilancio dello stato ed in particolare nello stato di previsione del Ministero tesoro, bilancio, e programmazione economica, mentre una componente minore è quella gestita dal

⁸⁶ Si segnala nella ricostruzione della spesa corrente per il 1999 che la spesa per interessi passivi, che aveva evidenziato una ripresa nel 1998, salendo a 170,943 mld di lire (+18%), risulta ridimensionata nel 1999, con l'avvio dei ripiani dei disavanzi previsti dal Patto di stabilità e la conseguente disponibilità di maggiori risorse da parte delle regioni.

⁸⁷ I 65 indicatori individuati dal Ministero della sanità di concerto con il Ministero del tesoro e con la Conferenza permanente sono articolati in sei gruppi, per tipologia del fenomeno analizzato: indicatori e parametri di carattere generale, economico-finanziari, di domanda, di risorse, di attività e utilizzo delle risorse e di risultato. All'interno del gruppo degli indicatori economico-finanziari, vi è una ulteriore disaggregazione rispetto ai livelli di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale 1994-1996, vigenti nel periodo di riferimento dell'analisi.

Ministero della sanità⁸⁸, cui sono demandate fondamentali funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento nel sistema policentrico della sanità, anche nel nuovo quadro riformatore disegnato dal d.lgs. n. 300/1999⁸⁹.

Di gran lunga minore risultano, nella analisi delle risorse complessivamente aggregate nella divisione VII, sanità, le risorse gestite da altri quattro dicasteri (difesa, grazia e giustizia, trasporti e lavori pubblici). Delle somme gestite dal tesoro, una quota consistente attiene al ripiano dei disavanzi pregressi, sia pure contabilizzati in modo diverso (investimenti; rimborso del debito pubblico; oneri del debito pubblico) ed affidati a C.d.R. diversi (RGS e DGT).

Le due grandi voci, a livello di analisi degli indicatori finanziari della divisione 7, che evidenzia stanziamenti definitivi per 78.317 mld (pari al 9% degli stanziamenti dell'intero bilancio statale), sono rappresentate dalle funzioni obiettivo indicate come *fondo sanitario nazionale e finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze*, che costituiscono circa il 92% delle complessive assegnazioni dell'intera divisione VII, ed il 31% delle risorse stanziare per il perseguimento delle *politiche sociali* nel complesso.

A fronte di una massa impegnabile per entrambe le funzioni pari a 74.445 mld, sono stati effettuati impegni totali per 70.668 mld (94% della massa impegnabile) mentre sulla massa spendibile complessiva di 106.368 mld (dei quali 1.115 destinati ad investimenti), con autorizzazioni di cassa per 95.747 mld (90% della massa spendibile), si registrano pagamenti totali per 88.303 mld (pari all'83%). Alla prima funzione risultano complessivamente assegnate risorse per 55.261 mld⁹⁰, con una massa impegnabile di poco superiore (55.272); gli impegni totali raggiungono il 100%, mentre su un totale di 88.559 mld di massa spendibile, e di 79.443 mld di autorizzazioni di cassa i pagamenti totali ammontano a 77.760

⁸⁸ Vedasi amplius, vol. II, cap.

⁸⁹ Peraltro anche nei riflessi contabili è da tener presente l'esigenza di una maggiore univocità di allocazione delle risorse nel settore, anche alla luce del previsto riordino del federalismo fiscale e del ruolo attribuito ai meccanismi di perequazione, nella prospettiva di una maggiore correlazione tra centri responsabili della programmazione e di imputazione delle relative risorse.

⁹⁰ Si tratta di 54.942 mld del capitolo 5941 e 319 mld del capitolo 7400 del Ministero del tesoro, rispettivamente fondo sanitario nazionale di parte corrente e di parte capitale.

mld (97,9% delle autorizzazioni di cassa). Alla funzione concorrono sia le risorse del fondo sanitario nazionale di parte corrente (54.942 mld sul capitolo 5941) che quelle di parte capitale (319 mld del capitolo 7400), entrambe allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Si ricorda, al riguardo che, nella complessa articolazione delle risorse pubbliche destinate alla sanità, il FSN di parte corrente rappresenta una integrazione dello Stato alle risorse proprie delle Regioni ed in primo luogo appunto, dei contributi sanitari (che, come è noto, prima della riforma del 1992 affluivano ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata e che a partire dal 1998 sono stati ricompresi nell'IRAP, per effetto dell'art. 36 d. lgs. n. 446/1997)⁹¹. Va altresì segnalato che i principali canali di finanziamento delle spese per investimenti del SSN sono rappresentati dai fondi stanziati dall'art. 20 della legge n. 67/88, e dalla legge n. 135/90, di cui si è detto⁹², mentre un ruolo minore è rivestito dal FSN in conto capitale, fissato annualmente dalla legge finanziaria⁹³.

Rileva dunque l'analisi finanziaria della f.o. *Realizzazione degli interventi finanziari per l'edilizia sanitaria*, 7.6.1.3., alla quale concorrono 3.120,6 mld del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica; 64,6 mld del Ministero dei lavori pubblici, impegnati quasi integralmente (oltre il 90%) e 102,4 mld del Ministero della sanità, passati invece a residui di stanziamento, (insieme ai 155,9 mld già presenti ad inizio esercizio). L'indicatore dei pagamenti denota percentualmente valori bassi, oltre che per il Ministero della sanità (1,2% delle autorizzazioni di cassa), anche per il tesoro (24,3%), con diverso andamento per i lavori pubblici (77,3%).

Sintomatica della gravità, anche in termini di impatto finanziario sul ciclo di esercizi futuri, del reiterato prodursi di disavanzi sia negli anni precedenti

⁹¹ Vedasi amplius, par. 3.3.

⁹² Par. 2.6.

⁹³ Con delibera CIPE del 30 giugno 1999, lo stanziamento per il 1999, di 239 mld, risulta distribuito alle regioni per 205 mld per le esigenze di manutenzione straordinaria e gli acquisti di attrezzature sanitarie in sostituzione di quelle obsolete e per 15 mld come quota di riequilibrio a favore delle regioni particolarmente svantaggiate e con carenza di strutture pubbliche (Campania, Basilicata e Calabria).

all'avvio della riforma del '92-'93 che successivi, evidenziato più volte con preoccupazione dalla Corte, è la funzione indicata come *finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze*, per la quale risultano 17.172 mld di stanziamenti, quasi integralmente impegnati; sul fronte della gestione di cassa, su una massa spendibile di 17.809 mld, con autorizzazioni di cassa per 16.314 mld (91,6% rispetto alla massa spendibile), sono stati effettuati 10.543 mld di pagamenti totali (59,2% della massa spendibile).

Nella più generale prospettazione e lettura delle risultanze contabili del rendiconto consentite dall'analisi funzionale, rileva, sia pure non in misura decisiva nei profili quantitativi, l'analisi delle risorse gestite da amministrazioni diverse.

Si osserva che alcune funzioni di quarto livello, individuate dalla Corte all'interno della divisione 7 "Sanità", vengono perseguite esclusivamente dal Ministero della sanità mentre altre sono condivise con altri ministeri⁹⁴. Di queste ultime assume rilievo la *regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria*, alla quale concorrono i Ministeri di sanità e difesa: dei 218 mld di stanziamenti di competenza (71,3 mld nel bilancio della difesa e 146,7 mld in quello della sanità) con massa impegnabile di 248,2 mld, risultano impegni totali per 125,9 mld (le risorse della difesa sono state interamente impegnate); sulla massa spendibile di 265,2 mld, (le autorizzazioni di cassa erano pari a 241,5 mld) sono stati effettuati 129,9 mld di pagamenti totali (82,7%).

Nella diversa ottica di isolare, anche nel contesto evolutivo degli apparati centrali, le risorse destinate alla gestione diretta di servizi si colloca la funzione *prestazione dei servizi di prevenzione ed assistenza sanitaria diretta*, nella quale sono state ricondotte le prestazioni di assistenza sanitaria di competenza statale (sottratta quindi ai compiti del servizio sanitario nazionale); ad essa risultano assegnate risorse rinvenibili nelle assegnazioni di tre dicasteri (trasporti, difesa e

⁹⁴ Le risultanze gestorie di tali funzioni sono analizzate più compiutamente nello specifico capitolo del volume II dedicato ai ministeri. nel allo stesso dedicato.

sanità), per 53,5 mld⁹⁵, con una pari massa impegnabile e 46,8 mld di impegni totali (87% della massa impegnabile). Sulla massa spendibile, pari a 61,8 mld, risultano autorizzazioni di cassa per 56,0 mld (90% della massa spendibile) mentre i pagamenti totali ammontano a 48,8 mld⁹⁶ (79% della massa spendibile).

Nella su richiamata incidenza della interazione tra servizi sanitari e sociali, si colloca la funzione *trasferimenti per prestazioni di servizi propri ai consultori familiari*, in ordine a cui risultano 60 mld di assegnazioni di competenza, con pari massa impegnabile, interamente impegnata; a fronte di una massa spendibile di 175,2 mld, con 117,6 mld di autorizzazioni di cassa (67,1% della massa spendibile) i pagamenti, solo in conto residui, sono pari a 91,2 mld, denotandosi un basso rapporto complessivo (52,1%) tra i pagamenti totali e l'intera massa spendibile.

In particolare la funzione obiettivo *sanità militare*, aggrega 179,3 mld di stanziamenti di competenza con una massa impegnabile poco maggiore sulla quale risultano impegni per 168 mld (92,8% della massa impegnabile). La massa spendibile è pari a 224,2 mld, con autorizzazioni di cassa per 178,3 mld e pagamenti totali per 163,9 mld (dei quali 136 mld sulla competenza e 27,6 sui residui).

Per l' *assistenza sanitaria ai detenuti*⁹⁷, con 218,8 mld di massa impegnabile, quasi interamente impegnata (210,8 mld pari al 96,3% del totale) ed una massa spendibile di 307,9 mld (a fronte di autorizzazioni di cassa per 268,8 mld) risultano pagamenti totali per 195,4 mld (63,4% della massa spendibile e 72,3% delle autorizzazioni di cassa).

Va al riguardo ricordato che in base al d.lgs. del 22 giugno 1999, n. 230 (anch'esso attuativo della legge n. 419/1998), le funzioni di assistenza sanitaria

⁹⁵ Dei quali 52 mld di spese nelle assegnazioni del Ministero della sanità. Tra queste solo 22,5 mld sono destinate all'intervento (capitolo 1547 sul quale sono previste per l'assistenza sanitaria del personale navigante marittimo e dell'aviazione civile).

⁹⁶ Relativamente al capitolo 1547 risultano effettuati pagamenti per 25,1 mld che coprono sia la competenza che i residui.

⁹⁷ Assicurata attraverso l'individuazione di apposite risorse rinvenibili nello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia e la cui composizione risulta interamente riconducibile nella classificazione economica ad interventi.

esercitate dall'amministrazione penitenziaria a favore dei detenuti, sono trasferite con il relativo personale⁹⁸, al servizio sanitario nazionale, assicurando anche ai detenuti ed agli internati, al pari dei cittadini in stato di libertà, il diritto alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione previste nei livelli essenziali e uniformi di assistenza individuati nel Piano sanitario nazionale, nei piani sanitari regionali e in quelli locali. In tal senso si assiste, oltre che ad uno specifico e rilevante processo riformatore del settore, ad una più agevole e unitaria impostazione e rendicontazione delle risorse finanziarie destinate alla sanità, e che, come da tempo la Corte aveva segnalato, richiedono peraltro ulteriori momenti di definitiva ricomposizione in termini di allocazione e ricognizione contabile.

⁹⁸ Sono in corso di emanazione i decreti concertati tra Ministero della sanità, del tesoro e della giustizia, di individuazione delle regioni nelle quali avviare il graduale trasferimento, in forma sperimentale, delle funzioni sanitarie svolte dall'amministrazione penitenziaria, al servizio sanitario nazionale e la determinazione della durata della fase sperimentale di cui all'art. 8 comma 2 del d.lgs, nonché il decreti, di individuazione del personale dell'amministrazione penitenziaria da trasferire al SSN.

4. Analisi finanziaria delle politiche di protezione sociale.

4.1 Spesa previdenziale.

Venendo all'analisi della Corte nel quadro delle *Politiche sociali* e fermo restando il cennato rinvio ad altra sede dell'analisi specifica sull'andamento della *spesa pensionistica*, va, innanzitutto precisato che tale analisi si fonda sulla classificazione COFOG che viene disaggregata fino alle funzioni di quarto livello, e va tenuto conto che la funzione di primo livello dalla quale derivano: *Protezione sociale* presenta una connotazione ben più ampia dell'accezione di *Spesa previdenziale*.

Per tale ragione le funzioni-obiettivo di secondo livello che vengono prese in esame e per le quali si segue la successiva disaggregazione fino al quarto livello sono: *Malattia ed invalidità*, *Vecchiaia* e *Superstiti*.

La prima notazione che va fatta, per la sua generalità, è che, trattandosi eminentemente di spese di trasferimento agli enti, la percentuale di impegni sulla massa impegnabile è sempre molto alta e vicina al 100% e, quindi, di scarsa rilevanza. Costituiscono eccezione solo la funzione di quarto livello *Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennità varie* (che indica il 98,22% degli impegni sulla massa impegnabile) e la funzione di secondo livello *Superstiti* che complessivamente raggiunge il 67,52% in tale rapporto e che mostra ulteriori differenze nella successiva disaggregazione (concernente le erogazioni *per causa di servizio* e quelle *a seguito di calamità* che si attestano, rispettivamente, al 68,3% ed al 44,20%).

La prima delle funzioni di primo livello *Malattia ed invalidità* viene, a sua volta, distinta in due F.O. di secondo livello attinenti ai due diversi aspetti.

Mentre la F.O. *Malattia* coincide con la F.O. di quarto livello *Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro*, la F.O. *Invalidità* si articola in *Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile* e *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi*.

L'esame della *formazione e dell'andamento della massa spendibile* della funzione *Rimborsi all'INAIL*, che parte dall'elevato livello di impegni al quale si è accennato e che nella fattispecie è del 99,83% nel suo complesso (per le tre amministrazioni interessate Lavoro, Pubblica istruzione che arriva al 100% e Tesoro), mostra un andamento che suscita forti perplessità per l'Amministrazione del lavoro alla quale si riferisce la gran parte della spesa. Il livello dei pagamenti è, infatti, bassissimo, raggiungendo solo il 7,47% rispetto alle autorizzazioni di cassa, e, quindi, dimostrando che la spesa non è stata pregiudicata dal rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (che è del 55,82%).

Pesa in tale situazione l'andamento dei residui che al 31 dicembre aumentano del 114,2% rispetto al 1° gennaio (398,4 mld i primi e 186 mld i secondi) e, del resto, i pagamenti sui residui sono irrilevanti (16,9 mld) con un tasso di smaltimento del 10%.

Nella fattispecie viene in evidenza la vischiosità del procedimento di rimborso e si rende necessaria la verifica delle sue fasi, anche in considerazione del basso livello delle economie che con 12,9 mld (il 3% della massa spendibile) appare marginale.

Per quanto attiene alle F.O. di quarto livello nelle quali si articola la funzione *Invalidità*, va detto che per quel che concerne *Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile*, le due poste di grande rilievo che riguardano la Presidenza del Consiglio (con pagamenti per 16.101,8 mld) ed il Ministero degli interni (con pagamenti per 6.036 mld) attengono alla totalità delle risorse disponibili e, dunque è il caso di segnalare solo il non elevatissimo livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (81,40%) per la spesa che fa capo al Ministero del tesoro, che corrisponde solo in parte all'aumento dei residui, del resto non particolarmente significativo (è del 17,64%, con 88,7 mld al 31 dicembre rispetto ai 75,4 del 1° gennaio).

Diverso è l'andamento della F.O. *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi* la cui spesa si ripartisce fra due amministrazioni, la

Presidenza del Consiglio ed il Ministero degli interni, con un elevato rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa per la seconda (92,22%) ed un livello che mostra una vischiosità nel procedimento di spesa per la prima (58,63% dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa) con un aumento della massa residui del 16,28% (15 mld al 31 dicembre rispetto ai 12,9 mld del 1° gennaio); ma, certamente, le due funzioni non sono comparabili tra loro, sia per la natura della spesa sia per la sua rilevanza in termini quantitativi.

La funzione di secondo livello *Vecchiaia* contiene la massima parte dei trasferimenti alle gestioni previdenziali, costituisce dunque un macroaggregato al cui interno vanno considerati non solamente i trattamenti pensionistici di *vecchiaia*, ma anche quelli di *anzianità*.

Fatta questa precisazione, va ulteriormente sottolineato come la funzione di quarto livello *Trasferimenti alle gestioni previdenziali* sia di una tale rilevanza da non consentire una approfondita lettura dell'andamento della spesa.

Per quel che attiene all'Amministrazione del lavoro alla quale fa capo, in pratica, la totalità della spesa, i trasferimenti appaiono realizzati con un apprezzabile celerità delle procedure, ma questo elemento non è realmente significativo, trattandosi, appunto, di un mero trasferimento agli Enti ed, in particolare, alle singole gestioni previdenziali.

I pagamenti (ma sono appunto trasferimenti e non pagamenti reali ai destinatari finali) arrivano al 98,55% delle autorizzazioni di cassa, le quali, a loro volta, raggiungono il 99,93% della massa spendibile) e rimane costante il livello dei residui, peraltro bassissimo (42,3 mld su 63.140,4 mld di massa spendibile).

Tale dato dimostra come un'analisi effettiva debba essere realizzata nel previsto specifico contesto delle gestioni previdenziali.

Le altre F.O. di quarto livello vedono, a seconda della loro natura, in particolare rilievo amministrazioni diverse.

La funzione *"Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennità varie"* afferisce essenzialmente al Ministero di grazia e giustizia e mostra un livello non

elevato di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (75,57%) e, soprattutto, si segnala, pur nei valori assoluti non elevati che si riscontrano in questa funzione e che non sono certamente paragonabili con quella precedente, per l'alto rapporto tra le economie e la massa spendibile (11,8 mld su 71,9) che raggiunge il 16,4% e che indica una scelta dell'amministrazione che vede diminuire la massa residui del 21,9 % (12,5 mld al 31 dicembre rispetto ai 16 del 1° gennaio).

Si descrivono inoltre gli andamenti delle altre funzioni relative alle erogazioni a gestioni previdenziali di settore:

- *"Contributi e rimborsi alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per le gestioni previdenziali"* costituisce spese a carico del Ministero del tesoro, per le quali si nota una rilevante formazione di nuovi residui (1.000 mld su 5.200 pari al 19,23%);

- *"Contributi e rimborsi alle Poste per le gestioni previdenziali"*, pur avendo caratteristiche analoghe alla precedente, mostra un andamento di sostanziale corrispondenza dei pagamenti alle autorizzazioni di cassa (98,13%);

- *"Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali"* la cui spesa per la gran parte è a carico del Ministero del tesoro ed i cui pagamenti raggiungono quasi il 100% delle autorizzazioni di cassa, con un aumento della massa residui del 128,43% (139,8 mld al 31 dicembre rispetto ai 61,2 mld del 1° gennaio) comunque di scarso rilievo se confrontata con la massa spendibile (17.204,3 mld);

- *"Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei portuali"* che vede interessate due amministrazioni, il Ministero del tesoro e quello dei trasporti e della navigazione, con un andamento di spesa pressoché opposto ed inversamente proporzionale alle dimensioni della massa spendibile.

Infatti, mentre il Ministero del tesoro, con una massa spendibile di 550 mld di sola competenza, che corrisponde alle autorizzazioni di cassa, eroga pagamenti per 493,8 mld pari all'89,78%, con 25 mld di economie e 31,2 mld di residui di nuova formazione, mostrando un andamento positivo, il Ministero dei trasporti e

della navigazione che pure parte da una massa spendibile di 167,2 mld, sulla quale le autorizzazioni di cassa incidono solo per il 74,39%, eroga pagamenti per soli 58,7 mld corrispondenti al 47,15% di dette autorizzazioni di cassa. I residui, dal canto loro, crescono del 155,3% (da 42,5 mld del 1° gennaio a 108,5 mld del 31 dicembre).

Più complessa è la F.O. *Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori*, sia per il suo oggetto alquanto vasto, sia per le amministrazioni interessate, Presidenza del consiglio, Ministero delle finanze, Ministero dei lavori pubblici e Ministero della difesa..

L'andamento della spesa è peraltro piuttosto diversificato in quanto, mentre il Ministero della difesa, al quale compete la gran parte della massa spendibile con 2.674 mld, con autorizzazioni di cassa per 2.461 mld e pagamenti per 2.442 mld, mostra un livello quasi pari al 100% con un vero e proprio abbattimento dei residui, che passano da 433,3 mld del 1° gennaio ad 8,6 mld del 31 dicembre ed il Ministero delle finanze che, anche se con dimensioni quantitative di molto inferiori (la massa spendibile è di 745,9 mld), presenta anch'esso un livello molto elevato di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (98,61%), non altrettanto può dirsi per lavori pubblici e Presidenza del Consiglio.

In particolare, la Presidenza del Consiglio, su numeri ancora inferiori (la massa spendibile è di 721 milioni) presenta pagamenti per 429 milioni, con un rapporto del 63,87% sulle autorizzazioni di cassa. Per i lavori pubblici tale rapporto è dell'83,36% (pagamenti per 8,4 mld su di una massa spendibile di 11,6 mld).

La forbice va riferita soprattutto ai trattamenti provvisori, laddove gli scostamenti fra previsioni e pagamenti effettivi sono più rilevanti, mentre l'andamento di pensioni privilegiate e militari vede sostanzialmente coincidere i due dati, come testimonia l'erogazione di spesa registrata per la difesa.

L'ultima funzione-obiettivo di secondo livello che si ritiene coerente con l'aggregato della spesa previdenziale è quella denominata "*Superstiti*" che, a sua

volta, si suddivide nella coincidente funzione di terzo livello ed in due funzioni di quarto livello, *Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio* ed *Erogazioni ai superstiti di persone decedute a seguito di calamità*.

Per la prima, che coinvolge i Ministeri del tesoro, di grazia e giustizia, degli interni e della difesa, si registra l'inesistenza di pagamenti per i primi due (a fronte, rispettivamente, di una massa spendibile di 2,5 mld e di soli 100 milioni), mentre per gli interni su 16,4 mld di massa spendibile ed autorizzazioni di cassa superiori (per 17,4 mld con un rapporto del 106,12%), si riscontrano pagamenti per 14,6 mld, corrispondenti all'84,14% delle autorizzazioni di cassa, per la difesa quest'ultimo rapporto è molto più basso e si attesta al 48,84%. Il dato saliente, in questo caso, è costituito dal livello delle economie, che ammontano a 6,2 mld, corrispondenti al 56,36% della massa spendibile (11 mld).

La lettura di tali dati deve tener conto dei complessi procedimenti che attengono al riconoscimento della "causa di servizio" ed ai conseguenti benefici.

Va tenuto conto come incida, al riguardo, l'alto livello di rischio al quale sono sottoposti i dipendenti di tali amministrazioni e come, esso sia di attualità, soprattutto nell'esercizio di funzioni di pubblica sicurezza.

Di natura completamente diversa sono le erogazioni ai superstiti di persone decedute a seguito di calamità, in quanto, in questo caso i procedimenti di spesa attengono ai grandi aggregati che corrispondono, appunto, alle calamità, soprattutto, naturali, che generano disastri e danni a cose e persone.

Ciò può spiegare come vi sia una sostanziale coincidenza fra i pagamenti e le autorizzazioni di cassa, attenendo queste ultime alla definizione dei procedimenti di riconoscimento della qualità di superstiti che corrisponde con quella, in precedenza accertata, della dipendenza del decesso del *dante causa* dall'evento calamitoso.

Va comunque rilevata una forbice di rilievo (circa il 50%, in gran parte derivante dalla massa residui) fra massa spendibile ed autorizzazioni di cassa, che

può spiegarsi, in parte con la lunghezza dei tempi di accertamento, ed in parte con una certa elasticità di previsione di spesa.

4.2 Interventi diversi di spesa sociale.

All'interno delle politiche della divisione VII, *Protezione sociale*, si rinvenengono funzioni obiettivo che in taluni casi riguardano più ministeri.

Aggrega le risorse sottese alle strategie finalizzate all'aiuto alle famiglie la funzione *trasferimenti ed assistenza alle famiglie per protezione sociale*, con 4.434,7 mld, e pari massa impegnabile, sulla quale risultano effettuati impegni per 4.417,5 mld⁹⁹ (99,6% della massa impegnabile), mentre sulla massa spendibile di 4.656,7 mld (con 4.588,1 mld di autorizzazioni di cassa) risultano pagamenti totali per 3.788,8 mld (82% delle autorizzazioni di cassa e 81% della massa spendibile); irrisoria è l'assegnazione risultante per la funzione *spese per la formazione dei genitori* (un milione di stanziamenti di competenza).

Particolare rilievo assume la funzione di *lotta alla droga e recupero della tossicodipendenza*, per l'elevato impatto sociale del fenomeno. Gli stanziamenti complessivi sono di 191 mld¹⁰⁰, con una massa impegnabile di 660,5 mld (a causa della notevole incidenza di circa 469,3 mld di residui di stanziamento da ricondursi alla gestione della Presidenza del Consiglio dei ministri) sulla quale risultano effettuati impegni per 655,4 mld (98% della massa impegnabile). Per un elevato ammontare di residui ad inizio esercizio (circa 563,5 mld)¹⁰¹ la massa spendibile raggiunge 754,5 mld; le autorizzazioni di cassa risultano di 722,8 mld (91% della massa spendibile) e i pagamenti totali sono pari a 619,9 mld (86% delle autorizzazioni di cassa e 79% della massa spendibile).

Di analoga rilevanza è la funzione *regolamentazione e sostegno all'immigrazione*, attesa l'influenza determinata dall'aumento dei flussi migratori,

⁹⁹ Le risorse indicate sono allocate negli stati di previsione del Ministero degli interni, dei lavori pubblici e della difesa.

¹⁰⁰ Gli stanziamenti maggiori si rintracciano nel bilancio della presidenza del Consiglio dei Ministri con 164 mld, in quello della pubblica istruzione con 12,6 mld, ed in quello del Ministero degli interni (11,9 mld).

¹⁰¹ Circa 471 mld sono rinvenibili nel bilancio della presidenza del consiglio dei ministri ed altri 59 in quello della pubblica istruzione.

fenomeno quest'ultimo che connota la trasformazione della società in senso multietnico: alla stessa è dedicata un'apposita analisi nella parte della presente Relazione dedicata all'immigrazione¹⁰².

Le funzioni *sostegno alle vittime dell'usura, sostegno agli esuli agli sfollati ed altre categorie indigenti e sostegno alle vittime della violenza criminale*, aggregano complessivamente stanziamenti destinati a interventi assistenziali finalizzati, per circa 383,8 mld, dei quali 330 mld destinati al finanziamento delle politiche di assistenza agli esuli ed agli sfollati, correlate anche alla crisi dei Balcani. Sulla massa impegnabile complessiva delle tre funzioni (386,4 mld), sono stati effettuati impegni per 378,5 mld (98% della massa impegnabile) mentre sulla massa spendibile, che per l'elevata presenza di residui passivi ad inizio esercizio¹⁰³ (227 mld), risulta pari a 610,8 mld (con autorizzazioni di cassa per 542,3 mld; 89% della massa spendibile), si registrano pagamenti totali per 494,3 mld (81% della massa spendibile e 91% delle autorizzazioni di cassa).

Per la funzione *contributi per il volontariato*, alla quale sono destinate risorse rinvenibili nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, risultano stanziamenti per 17,9 mld, con una massa impegnabile di 19,9 mld (per la presenza ad inizio esercizio di circa 2 mld di residui di stanziamento) sulla quale risultano effettuati 14,8 mld di impegni (74,4% della massa impegnabile).

La massa spendibile ammonta a 23,7 mld, per la presenza di circa 5,8 mld di residui ad inizio esercizio, (con autorizzazioni di cassa per 18,2 mld; 77% della massa spendibile), mentre i pagamenti totali ammontano a 10,1 mld, con percentuali modeste (55,4% delle autorizzazioni di cassa e 42,6% della massa spendibile).

¹⁰² Alla funzione risultano 217,9 mld con pari massa impegnabile sulla quale risultano effettuati impegni totali per 206,4 mld (95% della massa impegnabile), mentre sulla massa spendibile di 253,8 mld (risultavano ad inizio esercizio 35,9 mld di residui) risultano autorizzazioni di cassa per 222,1 mld (87% della massa spendibile) e pagamenti totali per 180,9 mld (71% della massa spendibile e 81% delle autorizzazioni di cassa).

¹⁰³ Rinvenibili nei bilanci del Ministero degli interni (43,3 mld per il sostegno agli esuli e 4 mld per il sostegno alle vittime di violenza criminale), del tesoro (99,1 mld per le vittime dell'usura), del ministero dell'industria (39,4 mld per le vittime dell'usura), e della presidenza del consiglio (40,8 mld per il sostegno agli esuli).

Alla Presidenza del Consiglio, va ricondotta per il 1999 anche la funzione *ulteriori misure di protezione sociale*, per la quale risultano stanziamenti definitivi per 96,1 mld, con pari massa impegnabile, sulla quale si registrano impegni per 83,5 mld, con un tasso del 93,1% e pagamenti totali per 24,3 mld (39,3% sulle autorizzazioni di cassa; 19,8% sulla massa spendibile).

Le riferite funzioni, attinenti alla *Protezione sociale*, confluiranno a partire dalla prossima legislatura nell'unitario Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Artt. 45, 46, 47, d.lgs. 300/1999.

PAGINA BIANCA