

più incisivi strumenti di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa (controllo di gestione, parametri di valutazione dei risultati).

2. I dati di consuntivo 1999.

Gli stanziamenti definitivi di competenza relativi all'esercizio finanziario 1999 ammontano a lire 804.431,9 mld, con un aumento di 5,1 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente (termini assoluti 39.053,2 mld).

L'indicatore finanziario relativo al rapporto tra impegni totali e massa impegnabile risulta pari al 91,8%, con una flessione di 0,5 punti percentuali, rispetto all'analogo dato 1998.

Nonostante un rallentamento nell'accumulo di residui di stanziamento, che si presentava imponente al termine dell'esercizio 1998 (+153,9%), l'esercizio all'esame mostra un incremento pari al 24%.

I pagamenti su massa spendibile risultano elevati (85,2%), con un aumento di efficienza pari al 1,6% rispetto all'esercizio 1998.

2.1 La classificazione delle spese per centri di responsabilità.

La classificazione della spesa per centri di responsabilità mostra, per la prima volta, l'articolazione della spesa secondo la nuova organizzazione del Ministero configurata dal d.lgs. n. 430/1997.

La quota parte più consistente degli stanziamenti definitivi di competenza sono assegnati al centro di responsabilità Tesoro, con l'81,7%. Va comunque tenuto presente che il 76% dello stanziamento complessivo relativo a questo Dipartimento, circa 528.967 mld di lire, è destinato al rimborso e al pagamento di interessi per il debito pubblico, che costituisce il 65,7% dell'intera spesa stanziata per il Ministero. Segue il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con il 17%.

Gli indicatori finanziari della spesa mostrano una elevata capacità di impegno per il Dipartimento del Tesoro (93,9%), per l'Amministrazione generale dei servizi (86,5%) e per la Ragioneria generale dello Stato (84,4%). Più ridotta si presenta la percentuale riscontrata per il Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione (57,4%), anche se va evidenziata la capacità di detto centro di responsabilità di ridurre l'accumulo dei residui di stanziamento (-8,3%), fenomeno, peraltro, che non è dato riscontrare per gli altri centri di responsabilità.

Il rapporto percentuale pagamenti totali - massa spendibile, mediamente consistente (85,2%), presenta il livello più elevato per il Dipartimento del Tesoro (89,7%). Al di sotto della media si pone il centro di responsabilità Gabinetto (65,3%) e il Dipartimento politiche di sviluppo e di coesione (45,6%).

2.2 Classificazione della spesa per funzioni obiettivo.

La ricostruzione dei dati di consuntivo attraverso la classificazione funzionale rivela che il 66,7% dello stanziamento è concentrato nella funzione di terzo livello *Transazioni relative al debito pubblico*, con 536.888 mld (+48.769 mld. rispetto al 1998). Disaggregando tale importo fino al quarto livello, risulta che 394.401,1 mld sono destinati all'*Ammortamento del debito pubblico* e 134.566,9 mld ai *Pagamenti per interessi sul debito pubblico*. Per le citate due funzioni di quarto livello, elevata è la capacità di impegno, rispettivamente, 92,6% e 95%. I pagamenti su massa spendibile si rivelano anch'essi consistenti, rispettivamente, con il 92,4% e 94,8%.

Di rilievo è lo stanziamento destinato ai *Servizi di salute pubblica*, con 72.434,2 mld, che sono distribuiti per 55.261,2 mld sulla F.O. di quarto livello *Fondo sanitario nazionale* e per 17.172,9 mld sulla F.O. *Finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze*. Mentre il *Fondo sanitario nazionale* risulta integralmente impegnato, il *Finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze* è stato

impegnato nella misura dell'89,6%. I pagamenti si presentano elevati (87,8%) per il *Fondo sanitario nazionale*, più contenuti per la seconda citata funzione F.O. all'esame (59,2%).

Consistente è l'ammontare dello stanziamento per la funzione obiettivo di terzo livello *Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi*, con 38.721,7 mld. Di tale importo, il 77,7% è destinato alla F.O. di quarto livello *Regolazioni contabili da trasferire agli enti territoriali*. Per tale ultima funzione obiettivo, l'indicatore impegni su massa impegnabile e l'indicatore pagamenti su massa spendibile sono all'incirca pari, entrambe, al 76%.

La funzione di terzo livello *Vecchiaia*, compresa nella "Protezione sociale", presenta uno stanziamento definitivo rilevante, pari a 32.012 mld (+4.638 mld rispetto al 1998). La quota parte più consistente di tale importo risulta destinato alle F.O. di quarto livello: *Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali*, con 17.143 mld, *Contributi e rimborsi alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per le gestioni previdenziali*, con 5.200 mld, ed *Erogazioni delle pensioni di guerra e dei vitalizi a particolari categorie di personale*, con 3.867 mld. Le risorse disponibili totali risultano interamente impegnate, con la sola eccezione della F.O. *Erogazioni delle pensioni di guerra e dei vitalizi a particolari categorie di personale*, che presenta un indice dell'83,5%; anche i pagamenti mostrano un elevato livello di efficienza, con percentuali non inferiori all'80% rispetto alla massa spendibile a disposizione, con l'eccezione dei *Trasferimenti alle gestioni previdenziali*, il cui rapporto si ferma al 66%.

Cospicuo è lo stanziamento definitivo sulla F.O. di quarto livello *Trasferimenti per il funzionamento dell'Unione europea* – che si colloca nell'ambito della funzione di terzo livello *Affari esteri* – essendo pari a 22.520 mld, disponibilità impegnata e pagata nella misura del 93,3%.

Nell'ambito dei *Trasporti su rotaia*, che reca 22.566 mld, 22.455 mld sono assorbiti dalla F.O. di quarto livello *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.* Tale ultimo importo, mentre risulta quasi integralmente impegnato, presenta pagamenti nella misura del 61,8%.

Per rilevanza di importo, va segnalato anche lo stanziamento destinato alla F.O. di quarto livello *Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse* – che si colloca nell'ambito della funzione di terzo livello *Affari generali economici e commerciali* – con 9.951 mld. Gli impegni totali assommano ad un importo pari al 59% della massa impegnabile; i pagamenti totali non superano il 37% della massa spendibile.

2.3 Analisi della spesa secondo la classificazione economico semplificata incrociata con quella funzionale.

L'analisi della spesa secondo la classificazione economica semplificata mostra che il 74% degli stanziamenti definitivi (+8.903 mld rispetto al 1998) è destinato ad "altre spese" (in prevalenza *Transazioni relative al debito pubblico*), il 22% ad interventi (+30.273 mld rispetto al 1998), il 3,8% ad investimenti e lo 0,2% a spese di personale.

Con riferimento agli interventi, le destinazioni che assorbono maggiori risorse finanziarie sono le funzioni di terzo livello: *Servizi di salute pubblica*, con 66.756 mld; *Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi*, con 38.721 mld, *Affari esteri*, con 22.523 mld, *Vecchiaia*, con 16.339 mld.

Analizzando la spesa per investimenti, si segnalano, per consistenza, le F.O. di quarto livello *Interventi di sviluppo economici nelle aree depresse*, con 9.244 mld e *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.*, con 7.621 mld.

2.4 Aree depresse: ricostruzione dei dati di consuntivo per funzioni obiettivo².

Sulla base della classificazione funzionale dei dati di consuntivo del bilancio dello Stato, come esposto nella tabella che segue, risulta che gli stanziamenti definitivi di competenza destinati alle politiche delle aree depresse ammontano a 28.029,9 mld.

L'Amministrazione centrale che gestisce la quota più rilevante delle citate disponibilità è il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con 12.786,1 mld, che incidono nella misura del 45,6% del totale.

Delle predette risorse, nel corso dell'esercizio, è stato impegnato l'88,7%.

L'indice percentuale impegni totali su massa impegnabile si attesta al 72,4%.

L'andamento dei residui di stanziamento in corso d'anno evidenzia una notevole riduzione del 67,4%.

Il rapporto in termini di pagamenti totali su massa spendibile è pari al 42,4%.

Interventi nelle aree depresse 1999*(in milioni)*

Residui stanziamento 1.1.1999	Stanziamenti definitivi competenza	Massa impegnabile	Impegni effettivi su competenza	Residui totali di stanziamento 31.12.1999 es. prec.	Rapporto % tra impegni effettivi e stan. competenza	Rapporto % tra impegni totali su massa impegnabile
9.475.180	28.029.905	37.505.086	24.879.645	7.178.011	88,7%	72,4%
Residui iniziali F+C	Massa spendibile	Pagamenti su competenza	Pagamenti totali	Residui totali finali F+C	Rapporto % tra autoriz. cassa/massa spendibile	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile
21.657.428	49.687.333	13.972.067	21.102.351	28.270.207	54,7%	42,4%

La disaggregazione di quarto livello mostra che sono quattro le funzioni obiettivo più consistenti che assorbono l'80,9% degli stanziamenti definitivi. Si tratta delle seguenti funzioni: *Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse; Sgravi contributivi per le aree depresse; Sostegno alle imprese manifatturiere nelle aree depresse; Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse.*

Le predette funzioni obiettivo di quarto livello espongono le seguenti risultanze di consuntivo.

(in milioni)

F.O. di quarto livello	Stanziamenti definitivi di competenza	Incidenza percentuale sul totale	Rapporto % impegni totali su massa impegnabile	Rapporto % pagamenti totali su massa spendibile
<i>Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse</i>	9.955.640	35,5	59,0%	36,8%
<i>Sgravi contributivi per le aree depresse</i>	3.927.878	14,0	99,5%	82,2%
<i>Sostegno alle imprese manifatturiere nelle aree depresse</i>	6.211.973	22,1%	97,2%	50,4%
<i>Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse</i>	2.600.421	9,2%	64,7%	36,2%

² I dati di consuntivo 1999, relativi al settore delle aree depresse, sono aggiornati al 31 maggio 2000.

3. I trasferimenti del ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1999.

Dallo stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono state ricostruite, privilegiando la finalità economica della spesa, le risorse finanziarie che si configurano quali trasferimenti.

Agli undici settori individuati a seguito dell'analisi svolta dalla Corte, sono stati imputati i vari capitoli, selezionati indipendentemente dalla classificazione economica, sulla base delle norme di legge autorizzative della spesa, indicate nel nomenclatore, che ne costituiscono il titolo di riferimento.

Passando al dettaglio dell'analisi, dalla attuale categoria II è stato estratto il capitolo 4290, per completare i trasferimenti diretti al settore previdenziale e il capitolo 6684, il cui stanziamento rappresenta una misura per l'occupazione. Al fine di completare i trasferimenti per la previdenza, è stato estratto dalla categoria III il capitolo 4351, in cui sono appostate somme residue per pensioni relative ad esercizi precedenti. Per la IV categoria di bilancio, sono state considerate trasferimenti le disponibilità di cui al capitolo 4432, quali corresponsioni all'Ente Poste per il servizio postale, nonché quelle di cui al capitolo 4476, quali spese per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato e ai capitoli 4410, 4411 e 6741, relativi a spese derivanti da accordi internazionali.

Per la categoria V, sono stati, invece, esclusi i capitoli 4486, 4487 e 4507, concernenti fondi relativi a spese elettorali e per il finanziamento dei partiti politici, e i capitoli 4491, 4492, 5921, 5923, 6310, 6311 e 6918, che riguardano l'equo indennizzo e le provvidenze a favore del personale. Sono stati esclusi anche i capitoli 4585 e 4910, relativi a spese per lo svolgimento di attività tipiche del Ministero. Con particolare riguardo al capitolo 4529, si ritiene che, al pari dei capitoli iscritti nella successiva categoria XIV, per lo stesso motivo non considerati in questa elaborazione, esso non configuri una tipica operazione di trasferimento, ma di garanzia, anche se rivolta al sostegno alle imprese e dunque finalizzata indirettamente all'incremento dello sviluppo. Sono stati, invece, inclusi, per completare la voce dei trasferimenti di alcuni enti, alcuni capitoli che, pur appartenendo alla categoria dei trasferimenti correnti, non sembrano caratterizzarsi sotto l'aspetto economico come veri e propri trasferimenti, quali il capitolo 4494, che rimborsa all'ex Ente Poste Italiane le agevolazioni tariffarie connesse alle consultazioni elettorali, e i capitoli 5924 e 5963, da versare all'UE come contributi in applicazione del regime di risorse proprie e importi di compensazione monetaria; i capitoli che completano il trasferimento di somme all'Unione Europea con analogo oggetto di spesa (capitoli 5971, 5973, 5976, 5977 e 5978) sono stati classificati nella categoria VII, categoria solo per questi capitoli rilevata nella presente elaborazione, trattandosi di poste correttive e compensative delle entrate.

La categoria VI è stata considerata interamente tra i trasferimenti, con l'esclusione dei capitoli dal 4672 al 4678, il 4691, il 4698 e il 6805, che stanziavano somme relative al pagamento degli interessi passivi sui titoli di Stato (CCT, BOT, BTP, tesoreria, debiti redimibili diversi).

Con riferimento alla categoria IX, relativa alle c.d. somme non attribuibili, sono stati considerati i capitoli riferiti ad oneri derivanti dall'esecuzione di accordi internazionali (1330 e 3523) e capitoli che stanziavano fondi per alcuni settori ben individuati, quali comunicazioni, attività economiche e assistenza sociale (4795, 4798, 6864, 6878 e 6879).

I capitoli della categoria XII sono stati tutti considerati.

Per la categoria XIII, riguardante le partecipazioni azionarie e conferimenti, sono stati scelti i capitoli 8016, 8017, 8018, 8023, 8024 e 8027, 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 i soli capitoli 8312 e 8317 per completare i trasferimenti ai settori previdenziale e calamità.

Tra le somme non attribuibili riferite alla categoria XVI, sono stati esclusi i capitoli 9001 e 9003, fondi occorrenti per far fronte a spese non individuabili.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infine, dalla categoria XX, relativa al rimborso di prestiti, sono stati esclusi i capitoli 9501, 9502, 9504, 9537, 9538 e 9545, che prevedono rimborsi con rate di ammortamento per il capitale dei titoli di Stato.

Individuati i capitoli, essi sono stati classificati in operazioni di intervento e di investimento ripartite a seconda che rimborsino mutui, distintamente per interessi e per rimborso di capitale, ovvero che versino contributi, tenendo conto del settore di spesa cui il trasferimento è diretto. A questo proposito, si avverte che gli interessi passivi sono stati valutati secondo la finalità reale della spesa di intervento o di investimento, trascurando l'aspetto della classificazione economica, tipico degli interessi, di remunerazione del capitale preso a prestito, che li pone tra gli interventi correnti, anche se pagati per generare investimenti.

Le operazioni di trasferimento individuate sono state classificate come interventi, se destinate al normale svolgimento dell'attività dell'ente beneficiario; quali contributi per il funzionamento sono stati classificati: il pagamento degli stipendi, salari, pensioni, e ripianamento di bilanci o la corresponsione di fondi per ricostruzioni, in caso di calamità. Agli investimenti attengono i versamenti per far fronte a nuove iniziative o che comportano un aumento del capitale.

(in milioni)

INTERVENTI									
Totale settore	Contributi			Interessi			Rimborso capitale		
	Prev comp.	Impegni	Pagato totale	Prev comp.	Impegni	Pagato totale	Prev comp.	Impegni	Pagato totale
Accordi internaz.	23 225 145	21 718 949	21 510 141	142	142	142			
Attività economiche	430 587	430 551	164 475				1 569 673	1 451 875	339 174
Calamità	315 955	303 301	210 671	539 275	478 381	366 574	528 234	56 295	235
Com. zioni	2 318 841	2 238 241	1 805 430	159 560	159 560		176 595	176 595	
Enti culto	1 486 921	1 486 918	1 487 448				0	0	0
Regolaz. cont. e disavanzi enti	37 507 565	29 176 730	35 739 030			0	1 214 164	1 209 564	1 152 617
Occup. ne	18 000	7 000	7 000	0	0	0			
Opere pubbl. e di salvag. ambient.	0	0	1 896	48 023	48 023	0			
Assist. prev. e oneri contratt.	25 153 295	23 911 597	23 349 789						
Sanità	61 806 265	61 806 265	82 855 081	2 452 876	1 480 170	1 279 893	7 628 080	6 878 857	3 818 566
Trasporti	6 510 700	6 509 625	4 339 612	48 000	26 015	13 701	8 230 400	8 201 788	6 005 415
Tot. Gen.	158.773.273	147.589.178	171.470.574	3.247.877	2.192.291	1.660.310	19.347.145	17.974.974	11.316.006

INVESTIMENTI									
Totale settore	Contributi			Interessi			Rimborso capitale		
	Prev comp.	Impegni	Pagato totale	Prev comp.	Impegni	Pagato totale	Prev comp.	Impegni	Pagato totale
Accordi internaz.	5 010	5 010	66 482						
Attività economiche	10 488 664	10 478 660	7 307 113	1 575 602	1 570 153	1 308 710	1 371 235	1 361 266	1 087 436
Calamità	640 792	640 792	419 952	19 497	15 058	12 224	1 019 908	943 617	477 627
Com. zioni	1 000 000	1 000 000	1 000 000	120 000	120 000	71 636	227 350	227 310	749
Enti culto	0	0	0				0	0	0
Regolaz. cont. e disavanzi enti		0				0	0	0	0
Occup. ne	8 963	8 963	963	49 477	49 477	25 014	29 946	29 946	14 697
Opere pubbl. e di salvag. ambient.	1 487 931	1 487 890	2 220 266	1 253 906	1 204 986	1 013 784	4 066 569	4 031 160	2 727 297
Assist. prev. e oneri contratt.							0	0	0
Sanità	2 149 000	2 149 000	364 386	102	102	102	1 578 509	1 358 438	691 028
Trasporti	14 013 758	14 010 852	12 361 836	1 831 857	1 815 478	1 711 828	376 393	374 691	246 741
Tot. Gen.	29.794.118	29.781.167	23.740.998	4.850.441	4.775.253	4.143.298	8.669.909	8.326.428	5.245.575
Totale complessivo.	188.567.391	177.370.345	195.211.572	8.098.318	6.967.544	5.803.608	28.017.054	26.301.402	16.561.581

3.1 L'analisi dei trasferimenti per settore di spesa.

I risultati complessivi mostrano che l'83,9% degli stanziamenti attengono ai contributi, l'84,1% dei quali si riferiscono ad interventi e il 15,8% agli investimenti, mentre i rimborsi per quota capitale rappresentano il 12,4% del totale degli stanziamenti e il 3,6% sono rimborsi per interessi.

Il settore attività economiche presenta una previsione di competenza pari al 6,8% del totale, impiegata per l'87% in operazioni di investimento. Di queste risorse stanziare, il 38,9% 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", con pagamenti per 3.500 mld. Per gli interventi concernenti la programmazione negoziata, intese istituzionali di programma, accordi di programma, accordi quadro, patti territoriali, contratti di programma e contratti di area nelle aree depresse (capitolo 7438) sono stanziati 1.745,5 mld e pagati complessivamente 2.257,8.

Tra gli stanziamenti per le calamità, che incidono per la quota capitale di mutui contratti dallo Stato per il 50,5% dei trasferimenti destinati al settore, va segnalato il capitolo 9541 "Quote di capitale comprese ... per il finanziamento di interventi di protezione civile", che presenta uno stanziamento di 500 mld (pagati per soli 16 milioni in conto residui). Dei complessivi 3.063,6 mld stanziati per fronteggiare gli oneri derivanti dalle calamità naturali, 1.679 mld sono stati classificati come investimenti, tenendo conto della destinazione dei fondi allo sviluppo dei territori colpiti dall'evento calamitoso, indicata chiaramente dalla denominazione del capitolo o dalla norma relativa iscritta nel nomenclatore.

Per gli enti di culto, il 70% delle risorse delle spese per contributi (interventi) risulta assegnato al capitolo 4480 "Contributo da versare alla CEI".

Il totale delle spese destinate alle "Regolazioni contabili e disavanzi enti" ammonta a 38.722 mld, pari al 17,2% 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, compresa la copertura dei disavanzi economici degli enti. Il 28,9% di questi stanziamenti è destinato al capitolo 4534 per la regolazione contabile delle entrate erariali, relative anche ad anni precedenti, riscosse dalla Regione siciliana, e pagate in questo esercizio per 17.271 mld, delle quali 12.312 mld in conto residui; il 19,9% è destinato al capitolo 5967, recante 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, i pagamenti in conto residui risultano pari al 36,5% del totale dei pagamenti, quale effetto della manovra di restrizione della tesoreria realizzata negli esercizi precedenti.

Il totale dei trasferimenti per "Occupazione" presenta soltanto 106 mld - dei quali 47,6 pagati in conto competenza. Del predetto importo, 79 mld circa di stanziamenti si riferiscono, partitamente, per quota capitale e interessi, ai finanziamenti per il fondo per l'occupazione e le politiche per il lavoro (capitoli 4681 e 9525). Per avere un quadro più completo degli interventi a sostegno dell'occupazione, occorre, tuttavia, anche tenere conto degli incentivi per incrementare gli investimenti nel settore delle attività economiche, che, indirettamente, contribuiscono alla creazione di nuova occupazione. In termini di stanziamenti di competenza, le operazioni di investimento nel campo dell'economia ammontano complessivamente a circa 13.419 mld. Tra questi sono contabilizzati i 1.75,5 mld trasferiti sul capitolo 7438 per i patti territoriali e gli accordi di programma stipulati nelle aree depresse nonché i 300 mld per interventi di sviluppo economico ed occupazionale sul capitolo 7425 e i 6.016 mld per il fondo di rotazione per le politiche comunitarie. Gli 8 mld stanziati sul capitolo 7830 per la promozione dell'imprenditorialità giovanile non risultano pagati.

Per le "Opere pubbliche e di salvaguardia ambientale" risultano stanziati 6.856 mld, di cui 5.321 per far fronte a rimborsi di mutui, sia per capitale che per interessi, finalizzati a nuovi investimenti, il 26,4% circa dei quali è destinato alle spese allocate nelle aree depresse.

3.2 I trasferimenti relativi al settore assistenza, previdenza e oneri contrattuali.

Il settore di spesa "Assistenza, previdenza e oneri contrattuali" riceve contributi per lire 25.153,2 mld, dei quali il 58% si riferisce alla contribuzione aggiuntiva all'INPDAP a carico delle amministrazioni statali, ai sensi del decreto 3 dicembre 1998 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 24 dicembre 1998). Stanziamenti rilevanti sono caricati anche sui capitoli: 4493 (1.860 mld), per la riliquidazione dell'indennità di buonuscita dei dipendenti statali; 4513 (1.037 mld), per la maggiorazione del trattamento pensionistico degli ex combattenti; 4526 (2.886 mld), relativo alle erogazioni agli enti previdenziali per il pagamento delle somme maturate al 31/12/1995 in conseguenza dell'applicazione delle sentenze della Corte costituzionale e 6171 (2.740 mld), per pensioni ed assegni di guerra.

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: i capitoli 4618, 4620 e 5960 attribuiti al settore calamità, ma relativi a rimborsi all'INAIL per rendite erogate a favore di invalidi e superstiti di deceduti o dispersi in conseguenza di catastrofi naturali e alle regioni per l'immissione in ruoli speciali del personale assunto a seguito delle calamità; il capitolo 5929, istituito per l'attivazione dei consultori familiari, con pagamenti in conto residui, imputato al settore sanità; dal settore comunicazioni sono stati evidenziati i capitoli 4506, 4544, 4588 e 4647, che trasferiscono fondi per il trattamento di quiescenza dei dipendenti provenienti dalla Poste; il capitolo 5962, imputato al settore relativo alle misure per l'occupazione; infine, dal settore trasporti, sono stati estratti i capitoli 4489, 4514 e 4548, misure previdenziali e assistenziali rese necessarie dagli interventi nel settore marittimo. Sono stati, inoltre, selezionati i capitoli 4744 e 9528, relativi agli oneri contrattuali del comparto degli autoferrotranvieri e il capitolo 4630 per la copertura del disavanzo del fondo pensioni delle FF.S. S.p.A.

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 monopoli e di terzi.

(in milioni)

Beneficiari	Stanziamenti competenza	Impegni	Pagato competenza	Pagato totale
Dipendenti pubblici	20.754.099	20.170.917	19.473.186	19.555.356
Trasporti	5.728.511	5.702.944	4.677.014	4.678.876
Comunicazioni	1.147.487	1.146.887	1.126.076	1.126.076
Monopoli	3.933	3.933	3.933	3.933
Terzi	4.104.055	3.445.033	3.382.668	3.587.648
Totale	31.738.085	30.469.714	28.662.877	28.951.889

Per i trasferimenti in favore dei dipendenti del settore trasporti, risulta che il 90% 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 5.200 mld, tra l'altro, il 16% del totale dei trasferimenti per previdenza.

Come già evidenziato, la contribuzione aggiuntiva all'INPDAP per il finanziamento della gestione dei trattamenti pensionistici per i dipendenti dello Stato rappresenta il 46% del totale complessivo, mentre 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, costituisce il 9% dello stanziamento per previdenza, ed è pari al 13,9% degli stanziamenti destinati ai dipendenti pubblici.

I trasferimenti previdenziali per il comparto delle comunicazioni rappresentano il 3,6% del totale degli stanziamenti per la spesa previdenziale. I capitoli con maggiori stanziamenti sono i capitoli 4647 e 4544, per un totale di circa 1.124 mld, 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 66,8% è destinato alle pensioni e assegni di guerra (capitolo 6171); il 25,3% 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 soltanto in conto residui per 98 mld.

3.3 I trasferimenti al settore comunicazioni.

Gli enti beneficiari dei trasferimenti relativi al settore sono l'EPI, l'IPOST, Telecom, l'ex Amministrazione poste e telecomunicazioni e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. I capitoli più rilevanti, oltre quelli già trattati nella voce "Salari, liquidazioni e previdenza", e i capitoli 4635 e 4636, imputati al settore attività economiche perché trattasi di rimborsi di agevolazioni tariffarie per le imprese editrici, previste dalla legge n. 416 del 1981, sono i seguenti:

- capitolo 8024, apporto al capitale sociale delle Poste Italiane S.p.A., interamente pagato in conto competenza per 1.000 mld;
- capitolo 4494, rimborsato alle Poste Italiane S.p.A. per le agevolazioni tariffarie concesse in relazione allo svolgimento delle consultazioni elettorali.

Le spese per le comunicazioni, che aggregano il servizio postale e le telecomunicazioni, oltre agli oneri per la previdenza, sono pari a 4.094,8 mld, di cui 2.524 risultano pagati in conto competenza. I pagamenti sui residui sono pari a 409 mld. Nella distribuzione degli stanziamenti, l'EPI è destinatario di 2.126,5 mld, dei quali 1.104,8 sono contributi per servizi postali (capitoli 4494, 4638, 4432³, 4645, 4587 e 4646). Per le telecomunicazioni, risultano stanziamenti per rimborso prestiti e pagamenti a titolo di interessi pari a 346 mld, la maggior parte dei quali è destinato al potenziamento e sviluppo dei servizi di telecomunicazione Telecom (capitolo 7826). Nel complesso i fondi stanziati per investimenti destinati al comparto comunicazioni ammontano a 1.347 mld, mentre i rimanenti 2.747,8 mld sono versati per previdenza, per servizi prestati e per rimborso di somme anticipate dalla Cassa depositi e prestiti a copertura dei disavanzi di bilancio registrati dall'ex amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni fino a tutto il 1993.

3.4 I trasferimenti al comparto trasporti.

I trasferimenti destinati ai vari comparti del settore trasporti, completi dei capitoli già trattati nei settori salari e previdenza, hanno previsto, per l'esercizio 1999, uno stanziamento di

³ Si rappresenta che il capitolo 4432, pur mantenendo la sua collocazione nell'unità previsionale di base 3.1.2.8 - Poste italiane S.p.A. - motivo per cui è stato ricompreso in questa elaborazione -, in questo esercizio finanziario ha modificato la denominazione in "Somme da corrispondere alla Banca d'Italia per i servizi resi per le procedure di accertamento per targhe e verifiche metriche e per la cerealicoltura".

31.011 mld impegnati per 30.938 mld, e un pagato competenza di 19.666 mld. La spesa maggiore è stata destinata alle Ferrovie dello Stato, con stanziamenti di circa 27.531 mld.

Per questo comparto sono state individuate cinque destinazioni di finanziamento: trasporto aereo, ferroviario, marittimo, pubblico locale e incentivi alle imprese navalmeccaniche.

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 impegni - un notevole decremento (pari al 23,6% circa) rispetto al precedente esercizio (27.530 mld a fronte di 36.073 mld nel 1998). Anche in termini di cassa la spesa si è ridotta del 34% (da 28.095 mld nel 1998 a 18.507 mld nel 1999).

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 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, dal 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 1999, risultano impegnati 7.436 mld e pagati complessivamente 5.289,8 mld.

A carico del capitolo 4476, che concerne "spese per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato al 31 dicembre 1995", su uno stanziamento di 7 mld, interamente impegnati, sono stati disposti pagamenti per 4.987 mln. 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 1999, reca uno stanziamento di 1.700 mld, sono stati pagati sulla competenza e sui residui 1.584 mld.

Ha subito, inoltre, un leggero decremento 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 6.200 mld nel 1998 a 5.697 mld nel 1999, di cui sono stati pagati complessivamente in conto residui 4.427 mld.

Va, poi, considerata l'erogazione di 7.400 mld, 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 1999, ha erogato, a carico del capitolo 4630, 4.200 mld, a fronte di uno stanziamento di 5.200.

Per il trasporto aereo sono stati erogati complessivamente 130 mld, a fronte di uno stanziamento di 420 mld, quasi interamente impegnati, trasferiti all'ENAV.

Gli oneri destinati al trasporto marittimo derivano dalle misure urgenti per il risanamento delle gestioni dei porti e l'avvio della riforma degli ordinamenti portuali, disciplinata dal decreto legge 17 dicembre 1986, n. 873, convertito dalla legge 13 febbraio 1987, n. 26, che si traducono, per una parte nelle erogazioni dei trattamenti di pensionamento anticipato, o di trattamento straordinario di integrazione salariale a favore dei lavoratori portuali, con uno stanziamento di 585 mld, pagato per 529 mld, e per altra parte, in investimenti nel settore marittimo per realizzare un programma di escavazione dei porti marittimi nazionali e ristrutturazione del settore, previsti dall'art. 9 del decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457,

convertito con modificazioni, con legge 27 febbraio 1998, n. 30, per 376 mld, quasi interamente erogati.

Per il comparto dei trasporti pubblici locali, a fronte di uno stanziamento di 2.014 mld, dei quali 1.100 attengono al fondo da ripartire per contributi erariali a favore di enti territoriali titolari di contratti di servizio di pubblico trasporto, (capitolo 9002), ci sono stati pagamenti per 719,6 mld. Dall'analisi dei capitoli, scendendo ad un maggiore dettaglio, si rileva che 424 mld, dei quali 384 pagati, finanziano investimenti diretti a migliorare il servizio del trasporto pubblico; circa 324 mld sono stanziati (e pagati 313 mld) per rimborsare le rate di ammortamento dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti per coprire i passati disavanzi di gestione delle aziende di trasporto per gli esercizi dal 1982 al 1986; 96 mld sono destinati a realizzare e sistemare infrastrutture stradali; infine, 68 mld circa, di cui solo 22 pagati, sono stanziati per fronteggiare gli ulteriori oneri derivanti dall'applicazione del contratto nazionale degli autoferrotranvieri.

A completamento dei trasferimenti per il settore, si rileva che gli stanziamenti per gli incentivi alle imprese navalmeccaniche ammontano ad 85 mld, ma ne risultano pagati complessivamente solo 5 mld.

3.5 I trasferimenti relativi al comparto sanitario.

Per il comparto sanità sono stati stanziati complessivamente 75.614,8 mld, di cui risulta pagato il 73% circa in conto competenza. Il 72% di tale stanziamento (circa lire 54.942 mld) è allocato sul capitolo 5941 "Fondo sanitario nazionale", pagato sulla competenza per il 58% del pagato totale, i cui beneficiari sono, oltre alle Regioni, università, ospedali e altri centri sanitari. Si rileva che il 4,9% del totale delle previsioni di competenza si riferiscono a spese per investimenti, prevalentemente per edilizia sanitaria.

Infatti, gli stanziamenti per investimenti nel settore sanitario ammontano complessivamente a lire 3.728 mld, pagati per lire 1.055 mld, dei quali 1.830 mld sono contributi per interventi nell'edilizia sanitaria (capitolo 8810), e 1.579 mld. rimborsano oneri per capitale ed interessi per l'ammortamento dei mutui contratti per edilizia sanitaria e acquisto di attrezzature sanitarie.

I rimanenti finanziamenti destinati al settore risultano imputati, per l'81%, alle erogazioni alle Regioni per coprire le maggiori occorrenze e i disavanzi passati di parte corrente del Servizio Sanitario Nazionale; l'ulteriore 3,2% si riferisce allo stanziamento per interessi compresi nelle rate di ammortamento mutui contratti per far fronte alla maggiore spesa sanitaria, e infine il 10% per l'ammortamento delle quote di capitale dei mutui sopra descritti.

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 386 mld 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 1.000 mld 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 di competenza.

Con riferimento ai trasferimenti di specie, è stata elaborata la seguente tabella secondo la classificazione economica semplificata.

(in milioni)

	Interventi	Investimenti	Rimb. deb. pubb.	Oneri deb. pubb.	Totale
Stanz. Competenza	66.816.646	3.727.000	2.618.207	2.452.978	75.614.831
Impegni	66.364.903	3.506.929	2.320.726	1.480.272	73.672.831
Pagamenti (res.+comp.)	85.034.546	1.054.906	1.639.609	1.279.995	89.009.056
Economie comp.	451.743	220.071	297.480	972.706	1.942.000

3.6 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 V e XII, ammontano, in termini di competenza, a lire 14.445 mld, di cui il 93% impegnato. I pagamenti ammontano a 7.560 mld. Rispetto al dato 1998, gli stanziamenti risultano di poco minori, mentre il rapporto percentuale pagamenti su competenza risulta notevolmente inferiore nel 1999 (-40%) rispetto al 1998. Il raffronto del dato percentuale per i due anni mostra una media del 88% 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, come anche risulta dalla tabella di previsione del Ministero del tesoro allegata alla legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2000.

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 14.369 mld di previsioni definitive, con uno scostamento negativo rispetto l'esercizio 1998 del 29,1% (nel 1998, sono state registrate previsioni per 20.267 mld, il 70,1% delle quali insisteva sul capitolo 9521, che ammortizza mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato S.p.A., in applicazione di specifiche disposizioni legislative).

Va precisato che quanto indicato nei sopra descritti aggregati riporta il complesso della spesa trasferita per "pagamento dei mutui", che, peraltro non coincide con l'aggregazione elaborata per finalità economica.

4. Note sulla classificazione della spesa iscritta nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica relativo all'esercizio finanziario 2000.

Come è noto, la riforma della struttura del bilancio, disciplinata dalla legge n. 94 del 1997, che ha apportato modifiche alla legge n. 468 del 1978, ha ripartito le spese dello Stato in capitoli, definiti secondo "l'oggetto e il contenuto economico e funzionale della spesa", in conformità "ai criteri adottati in contabilità nazionale", aggregati in "unità previsionali di base", "determinate con riferimento ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero", per dare attuazione alle funzioni - obiettivo, che costituiscono il primo grado della ripartizione della spesa, "individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore".

Ai fini della trasparenza della spesa iscritta in bilancio i capitoli, che "costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione", debbono, dunque, essere definiti correttamente sia con riguardo alla natura economica, per interventi o per investimenti, secondo i criteri descritti e accolti nel SEC 95, sia con riferimento al settore funzionale al quale la spesa è rivolta.

In relazione alla descritta impostazione, si rinvencono casi che non sembrano congruenti.

Si rilevano, infatti, diversi casi di capitoli senza identità né funzionale, né economica: come il capitolo 5930, relativo all'ammortamento di mutui genericamente concessi dalla Cassa depositi e prestiti alle province, ai comuni e ai consorzi di bonifica, la cui denominazione non permette la qualificazione della finalità della spesa, né sotto l'aspetto economico (si tratta di interventi o di investimenti o di altro?), né sotto l'aspetto funzionale (a quale settore o per quale politica pubblica sono stati concessi i mutui?), o il capitolo 4698, di carattere sostanzialmente analogo al precedente, in quanto identifica esclusivamente il destinatario finale nel CREDIOP, senza alcuna finalizzazione.

Capitoli generici e non definiti secondo il dettato della legge sono ancora il capitolo 5977, che anticipa somme per non meglio individuati interventi di competenza UE, il capitolo 7780, che rimborsa anticipazioni per un "programma di interventi straordinari" senza definirne il settore, i capitoli 7740, 7811 e 7834 che pagano non meglio definiti mutui concessi in dipendenza di "varie disposizioni legislative", il capitolo 7891, relativo a non meglio precisati "interventi in corso di esecuzione", dei quali restano indefiniti l'oggetto e i destinatari e il capitolo 9545, che rimborsa una sommatoria di finanziamenti, ormai non più individuabili, concessi indistintamente e per finalità varie "ad aziende ed amministrazioni autonome dello Stato e all'ente Ferrovie dello Stato", accorpati sotto l'unico comune denominatore di rimborso di mutui a carico dello Stato, e ancora altri per i quali, talvolta, anche il nomenclatore risulta insufficiente per evidenziarne l'oggetto e la finalità.

Peraltro, il capitolo 4686, dal previsionale 2000, si scinde nella quota relativa agli interessi, di parte corrente, e nella quota relativa al rimborso di prestiti, con il risultato di non dare evidenza della destinazione economica della spesa, ossia se l'intervento riguardi una operazione corrente o un investimento, come invece emerge dalla norma di riferimento per il capitolo. Si tratta, infatti, di contributi per l'editoria prevalentemente destinati al funzionamento delle testate e della distribuzione, e in minima parte anche allo sviluppo. A questo riguardo, si segnala che la legge n. 94 del 1997, invece, nel disegnare la ripartizione delle spese dello Stato (art. 4 lett. b) le suddivide in unità relative alla spesa corrente e in unità relative alla spesa in conto capitale, dando la prevalenza alla natura economica della spesa, come anche dettato dal SEC 95, ponendo in "autonome previsioni" l'esposizione del rimborso di prestiti e gli oneri di ammortamenti.

La rappresentazione non adeguatamente trasparente di alcune voci di bilancio risulta ancora più evidente leggendo le definizioni di unità previsionali di base, che, in molti casi, non individuano "un'area omogenea di attività", ma il destinatario della spesa rilevante esclusivamente sotto il profilo amministrativo e contabile, non, invece, sotto quello funzionale o economico.

Esempi di questo genere sono offerti da molteplici unità previsionali. Si considerino, in proposito, la unità previsionale 3.3.1.4 - Mutui Crediop e BEI; o anche la successiva 3.3.1.5 - Mutui diversi, nella quale sono compresi finanziamenti per le più diverse finalità sia economiche che funzionali, dagli investimenti per edilizia sanitaria e scolastica, per aree depresse, per incentivi alle imprese industriali e agricole, per l'occupazione e altri, a interventi di natura corrente per la copertura di disavanzi di aziende pubbliche operanti in diversi settori (poste, sanità), o per ricostruzioni a seguito di calamità naturali. Va considerata anche la nuova unità previsionale di base, costruita per il previsionale 2000, 3.3.1.7 - Mutui Cassa depositi e prestiti.

Quest'ultima unità previsionale appare ancora più "promiscua" delle altre; infatti, i capitoli che la costituiscono rappresentano ciascuno il risultato di una rielaborazione di dati contabili forniti dalla Cassa depositi e prestiti, integrati con altre annualità che, secondo il disegno di partenza, dovevano essere relative ad interventi "affini", ma poi accorpati senza tenere conto dell'omogeneità delle operazioni, né della loro natura economica.

Esaminando alcuni capitoli, è dato rilevare il non soddisfacente livello di trasparenza di questa unità previsionale di base, che identifica solamente il destinatario finale, rilevante solo sotto l'aspetto amministrativo della spesa, che, in questo caso, è la Cassa depositi e prestiti.

Il capitolo 9551, ad esempio, è, a sua volta, la risultante della somma di diversi capitoli provenienti da varie unità previsionali intitolate alle calamità naturali, indifferentemente, di parte corrente o in conto capitale, i quali, dall'esercizio finanziario 2000, spariranno dal bilancio, venendosi così a perdere la connotazione della loro natura economica secondo i criteri dettati dal SEC 95, in base ai quali le spese sono correnti se sono dirette a remunerare o ripristinare il reddito creato (o perduto) nel corso dell'esercizio, ovvero in conto capitale se sono dirette ad incrementare il reddito e dunque a creare investimenti.

Problemi di ancora maggiore portata presenta il capitolo 9552 nel quale convergono risorse finalizzate all'edilizia sanitaria, abitativa e scolastica, interventi che, evidentemente, attengono a funzioni dello Stato ben distinte.

Nella stessa unità previsionale, che, si rammenta, dovrebbe definire un'area omogenea di attività, si trova, poi, il capitolo 9557, che accorpa finanziamenti di ripianamento di deficit nel settore sanitario, di natura corrente, mentre le operazioni relative al precedente capitolo 9552 sono investimenti.

Particolarmente rilevante è il caso relativo al capitolo 9561, nel quale vengono a fondersi risorse finanziarie già imputate a capitoli inclusi in unità previsionali di base riferite ad aree di attività tra loro molto eterogenee che vanno: da spese inerenti accordi internazionali (ex capitolo 4497), ad incentivi all'agricoltura, al fondo di rotazione per la progettualità, ai piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche, agli oneri di esproprio per l'acquisizione di aree destinate a pubblica utilità; tutti questi interventi vengono così a perdere la loro valenza settoriale, per essere, ora, accorpati secondo il discutibile criterio degli "interventi diversi", che costituisce la denominazione di un'apposita unità previsionale di base.

Da quanto descritto, derivano difficoltà e per ricostruire, in modo compiuto, le politiche pubbliche di settore cui le spese erano destinate e, inoltre, per risalire dal singolo capitolo alla legge di spesa che lo aveva generato, proprio in considerazione del fatto che, ora, il capitolo è la risultante di un elevato numero di piani di formazione.

Infine, in alcuni casi, è dato riscontrare talune incongruenze rispetto al principio fissato dalla legge n. 94 del 1997 (art. 1, comma 2), secondo il quale, a ciascuna unità previsionale di base, deve corrispondere un unico centro di responsabilità amministrativa. E' il caso, ad esempio, dei trasferimenti per "Edilizia sanitaria", i quali sono attribuiti al Tesoro, alla Ragioneria e alle Politiche di coesione, ovvero i generici trasferimenti alle "Province, comuni, comunità montane", indifferentemente gestiti sia dal Tesoro che dalla Ragioneria, o infine i trasferimenti per "Calamità naturali".

Con riferimento poi alla classificazione economica semplificata, si rileva che tra le spese di funzionamento del Ministero figurano capitoli di intervento che il Tesoro opera per tutte le altre amministrazioni e che, pertanto, dovrebbero essere imputati a oneri comuni, come il capitolo 5032, che paga acquisti per il funzionamento di tutte le amministrazioni dello Stato, e i capitoli 5042, 5044 e 1330; ne discende che questa modalità di classificazione altera l'esatto dimensionamento delle spese per il funzionamento del centro di responsabilità Affari generali e personale, al quale sono imputate. Si rileva, invece, che altri capitoli, che hanno come oggetto forniture per tutta l'amministrazione dello Stato, sono, correttamente, trattati come oneri comuni: capitoli 5033, 5034, 5051 e 5052.

Analogo discorso riguarda il capitolo 3523, imputato al centro di responsabilità Ragioneria, come proprio funzionamento, ma da riferire a tutta l'amministrazione Stato, trattandosi di risarcimenti per violazioni della normativa comunitaria in materia di appalti, e anche il capitolo 4616, che dovrebbe riguardare non solo il centro di responsabilità Tesoro, ma tutta l'amministrazione Tesoro.

Infine, il fondo unico di amministrazione e gli oneri per il personale appartenente a tutta l'amministrazione Tesoro (capitoli 1222 e 6970) sono, invece, considerati "oneri comuni", pur riguardando il funzionamento del solo Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

5. Le linee strategiche dell'azione amministrativa.

5.1 La direttiva generale di programmazione di cui al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

Dopo la novella recata dalla legge n. 94/97 di riforma delle norme in materia di bilancio dello Stato, il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica non ha finora adempiuto in modo puntuale al disposto di cui all'art. 2, c. 4-*quater*, della legge n. 468/98, che prevede la elaborazione della nota preliminare per illustrare lo stato di previsione del Ministero.

Tale omissione preclude la possibilità di valutare le ragioni del dimensionamento delle disponibilità di bilancio e la loro coerenza con il D.p.e.f. non soltanto con riferimento agli obiettivi, priorità e programmi del Ministero del tesoro, che costituiscono circa il 66% del totale generale, ma anche in relazione alle appostazioni in bilancio delle altre amministrazioni centrali dello Stato, tenuto conto delle profonde interrelazioni tra gli stanziamenti di bilancio indicati nello stato di previsione del Tesoro e quelli degli altri Ministeri. Peraltro, in via più generale, sotto il profilo del metodo di costruzione delle previsioni di bilancio, si è perduta un'altra occasione per offrire alle altre amministrazioni centrali, da parte del Ministero del tesoro (che ha le cognizioni tecniche più approfondite in materia di formazione del bilancio), un fondamentale punto di riferimento e di confronto in tema di pianificazione delle risorse finanziarie in relazione alle diverse tipologie di politiche pubbliche, così come è richiesto dalle fondamentali leggi di riforma, amministrativa e di bilancio.

La direttiva per il 1999, emanata (come quella per il 1998) dopo tre mesi dall'inizio dell'esercizio, presenta il medesimo impianto della direttiva per il 1998.

Essa, pur bene impostata con riferimento alla pianificazione strategica dell'azione amministrativa (art. 14, comma 1, lett. a), non contiene il sufficiente livello di significatività richiesto dalla norma citata, che, con le disposizioni contenute nella lett. b) del medesimo articolo, prevede che, contestualmente "all'individuazione degli obiettivi, priorità e programmi, ne venga indicato il correlativo dimensionamento, tenuto conto delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità" (art. 3, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 29 del 1993 richiamato dall'art. 14, comma 1, lett. b del medesimo d.lgs.).

Neppure, come detto, è idonea a colmare la predetta lacuna, la nota preliminare allegata al d.d.l. di bilancio (A.S. n. 2739, tab. 3) che non risulta elaborata in conformità dell'art. 2, comma 4-*quater*, legge n. 468 del 1978, come modificato dalla legge n. 94 del 1997. La citata nota preliminare, secondo la logica sottesa alle leggi di riforma del bilancio (legge n. 94 del 1997) e dell'amministrazione (d.lgs. n. 29 del 1993), dovrebbe infatti anticipare, agli effetti di una più consapevole e trasparente impostazione delle previsioni di bilancio, i contenuti della direttiva generale ex artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993.

Il sistema delineato dal legislatore configura, infatti, un *continuum* tra il processo di formazione del bilancio e il procedimento di elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo formulate dai Ministri in coerenza (appunto) con le previsioni contenute negli stati di previsione allegati alla legge di bilancio.

Va altresì aggiunto che, anche per l'esercizio finanziario 1999, è mancata l'emanazione del decreto di assegnazione delle risorse finanziarie ai Capi dei Dipartimenti da parte del Ministro.

Di particolare interesse è la direttiva del Ministro del tesoro del 12 maggio 1999, che in coerenza con d.lgs. n. 29 del 1993, effettua una puntuale delimitazione dell'ambito di

responsabilità degli atti di competenza del vertice politico e di quello amministrativo, anche se la medesima direttiva ha natura meramente ricognitiva della vigente normativa.

Per l'esercizio 2000, il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ha emanato la direttiva generale di programmazione dell'azione amministrativa in data 6 marzo scorso e dunque in ritardo rispetto al termine fissato dall'art. 3, c. 2, del d.lgs. n. 279/97, anche se con un recupero di circa un mese rispetto alle direttive 1998 e 1999, entrambe emanate in data 1 aprile. Il ritardo sembra costituire una inevitabile conseguenza connessa al mancato adempimento, che si ripete (per il Ministero del tesoro) oramai da un triennio (e cioè sin dall'emanazione della l. n. 94/97), della disposizione contenuta nell'art. 2, comma 4-*quater*, della legge n. 468/78, che disciplina la nota preliminare allo stato di previsione di bilancio, documento quest'ultimo che, nella sostanza, si configura come una prima formulazione degli obiettivi, programmi e priorità da realizzare nel breve periodo tenuto conto delle risorse finanziarie a disposizione. Ne risente anche la formulazione degli obiettivi, che, con l'eccezione del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro, sembrano evocare, per ampiezza e indeterminatezza, la indicazione delle missioni assegnate ai Dipartimenti del Dicastero dalle fonti normative primarie e secondarie. L'impressione di una eccessiva vaghezza degli obiettivi appare confermata dal compito, impartito dal Ministro ai titolari dei centri di responsabilità, di presentare entro il 31 marzo "i programmi operativi dettagliati che prevedano una chiara identificazione della sequenza delle attività e dei tempi stimati per la loro realizzazione".

Peraltro, il Ministro del tesoro, in data 15 giugno 2000, ha emanato un'apposita direttiva con la quale vengono fissati obiettivi di maggior dettaglio al Dipartimento per le politiche di coesione.

5.2 Le attività svolte dal Servizio di controllo interno⁴.

L'attività del Servizio di Controllo Interno nel 1999 si è concentrata sulla valutazione finale sullo stato di attuazione della Direttiva 1998, la predisposizione e il monitoraggio della Direttiva 1999, il supporto tecnico-metodologico al processo di valutazione dei dirigenti generali e anche sul completamento di alcune importanti attività avviate nel 1998: sviluppo del sistema di controllo di gestione e reingegnerizzazione di alcuni importanti processi operativi.

Il coinvolgimento del Servizio nella fase istruttoria della direttiva generale sull'azione generale dell'azione amministrativa è da farsi risalire essenzialmente alla coincidenza tra il processo di riorganizzazione del Ministero derivante dall'attuazione della legge 94/97 e il contemporaneo sviluppo della "mappatura delle attività" che il Servizio stesso aveva avviato come base per la progettazione dei sistemi di controllo e per la costruzione delle funzioni obiettivo del bilancio.

La Direttiva per l'anno 1998, che ne risultò, era caratterizzata dal fatto di:

- porre al centro dell'attenzione il processo di riorganizzazione del Ministero e l'esigenza di concluderlo nel più breve tempo possibile;
- indicare, nei pochi casi in cui il tipo di lavoro svolto lo consentiva, obiettivi "di produzione" (in generale in termini di smaltimento dell'arretrato);

⁴ Con decreto ministeriale 18 dicembre 1995, n. 590 è stato istituito, per il Ministero del tesoro, il Servizio di controllo interno. Con successivo decreto ministeriale del 24 dicembre 1996, sono stati nominati il Presidente e i componenti del Collegio (complessivamente 5). Il Servizio è operativo. Il Servizio, cui sono assegnate 20 unità di personale (di cui 3 dirigenti), si avvale di 6 esperti. Nel marzo 1997, il Servizio per il controllo interno ha elaborato un apposito programma annuale di controllo per il medesimo esercizio 1997. Con la citata direttiva 15 aprile 1997, il Ministro del tesoro ha posto nelle priorità delle attività da svolgere, da parte del Servizio, l'analisi delle procedure in essere per definire obiettivi di produttività e miglioramento delle procedure medesime in funzione della ottimale utilizzazione delle risorse per il contenimento dei costi per prodotto.

- sanzionare a livello ministeriale progetti di miglioramento della qualità, e in minor misura, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa provenienti direttamente dalle unità operative.

Particolare enfasi veniva data al processo di monitoraggio che, attraverso l'indicazione di una scadenza intermedia e di un obbligo di relazione sullo stato di attuazione, non solo attirava l'attenzione delle unità amministrative sulla necessità di "prendere sul serio" gli obiettivi assegnati, ma consentiva l'attivazione tempestiva di un processo di *feedback* nell'elaborazione della direttiva dell'anno successivo.

L'esperienza sinora maturata rivela che in assenza di chiarezza e di condivisione degli obiettivi dell'intero processo, le attività di predisposizione e di monitoraggio della direttiva rischiano di diventare ulteriore adempimento burocratico. Di qui difficoltà incontrate dal Servizio di controllo interno nell'istruttoria, nel monitoraggio e nella valutazione finale.

Per tali ragioni, la direttiva 1999 ha assegnato ai quattro Dipartimenti del Ministero il compito di realizzare, entro il 31 dicembre 1999, un sistema di controllo di gestione, attraverso il quale attribuire obiettivi ai dirigenti, verificare i risultati conseguiti e individuare opportunità di interventi correttivi.

In tale contesto, il Servizio di controllo interno, d'intesa con i Dipartimenti, sta elaborando un progetto di controllo di gestione adeguato alle specificità di ciascun Dipartimento. Ciò, per pervenire alla individuazione di condizioni minime di omogeneità che permettano letture trasversali comuni a tutto il Ministero e di assicurare i collegamenti informativi tra controllo di gestione (affidato ai Dipartimenti) e controllo strategico (affidato al SCI).

Il Ministero, interessato dalla Corte per acquisire la relazione del Servizio di controllo interno sugli esiti gestionali riferiti al 1999, non ha fornito gli elementi richiesti.

6. Lo stato di riorganizzazione del Ministero.

Le difficoltà incontrate nella riorganizzazione del Ministero sono attestate dalla stessa direttiva generale per l'indirizzo amministrativa emanata in data 6 marzo 2000.

Per questo motivo, il Ministro ha affidato al responsabile del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro il prioritario obiettivo di individuare, di intesa con gli altri Dipartimenti, i punti di criticità che si sono frapposti all'attivazione dei processi trasversali che interessano il Ministero.

Peraltro, l'esigenza di fronteggiare l'attuazione dell'art. 23 della d.lgs. n. 300 del 1999 che istituisce il Ministero dell'economia e delle finanze, impone il completamento del processo di riorganizzazione del Ministero sia a livello centrale che periferico.

Il ritardo nel completamento del processo di riforma è anche evidenziato - come detto - dalla difficoltà di introdurre nel Ministero sistemi di controllo di gestione. Per risolvere tale situazione, il Ministro, nella citata direttiva generale di inizio anno 1999, ha individuato tra le priorità quella di dare attuazione alla fase di progettazione di dettaglio del sistema logico di controllo di gestione e di implementare il relativo sistema informativo di supporto.

Per superare la fase di stallo, aggravata dalle difficoltà connesse all'introduzione del ruolo unico dei dirigenti (d.lgs. n. 150/99) - che hanno ritardato l'operatività dei decreti ministeriali dell'8 giugno e dell'8 settembre 1999, riguardanti il nuovo assetto dell'Amministrazione del tesoro -, il Ministro ha sentito l'esigenza di auspicare che vengano rese pienamente operative le Conferenze di coordinamento e di indirizzo previste dall'art. 8 del d.P.R. n. 38 del 1998 e, in particolare, della Conferenza permanente dei Capi Dipartimento, la cui attività è disciplinata dal decreto ministeriale del 7 luglio 1998.