

Sintesi e conclusioni.

L'individuazione, per il 1997, delle politiche di settore nell'ambito dei compiti affidati dall'ordinamento al Ministero dell'interno richiede un approfondimento, in particolare, della funzione di tutela dell'ordine pubblico e di lotta alla criminalità.

Gli atti di indirizzo dell'Autorità di governo hanno avuto ad oggetto soprattutto: il potenziamento delle attività di contrapposizione alle diverse forme di criminalità, attraverso la previsione di una ridistribuzione del personale di P.S.; una diversa organizzazione delle strutture che operano sul territorio; un richiamo ai Prefetti ad una vigilanza nei confronti degli enti locali, in ipotesi di infiltrazioni mafiose; l'utilizzo, per la prima volta, di fondi CEE per la realizzazione di un programma operativo, denominato "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno"¹.

Nel contempo, l'Amministrazione è intervenuta per fronteggiare gravi emergenze (il terremoto nelle regioni dell'Umbria e delle Marche, l'arrivo sul territorio nazionale di numerosi cittadini extracomunitari) che, in alcuni casi, hanno posto in evidenza inefficienze, con ritardi nell'immediatezza degli eventi e nella gestione successiva dell'assistenza.

La Corte rappresenta la necessità che nel settore della protezione civile e nella materia che disciplina i cittadini extracomunitari, si proceda attraverso una programmazione non più solo di principio, bensì in grado di prevedere le situazioni a rischio, con la predisposizione di una macchina organizzativa collaudata, che lasci minori spazi ad interventi la cui impostazione sia definita in termini operativi sotto la spinta delle emergenze.

Occorre una pianificazione dell'azione amministrativa che tenga conto delle attribuzioni, ai diversi livelli territoriali, delle competenze in materia; si conferma, altresì l'osservazione più volte formulata, con riferimento alla protezione civile, della necessità che il sistema sia ricondotto a razionalità, sciogliendo i nodi determinati dal sovrapporsi delle competenze che determinano, quanto meno, difficoltà nella individuazione dei centri di responsabilità.

Le interconnessioni e le sovrapposizioni di competenze nello specifico settore, si sono ancor più evidenziate nella ricostruzione elaborata per la prima volta dalla Corte (si veda paragrafo n. 7) della spesa per la protezione civile, che è gravata nel 1997 sul bilancio dello Stato. Con l'intento di fornire un quadro complessivo che supera i confini dettati dalla legislazione vigente, che condiziona gli interventi di protezione civile alla deliberazione, da parte del Consiglio dei Ministri, dello stato di emergenza (legge n. 225 del 1992), si è tenuto conto della ben più vasta area identificata in sede OCSE con la funzione "protezione civile e ricostruzione". In tale indagine sono state individuate le attribuzioni in materia di ben nove Ministeri.

Il processo di riforma della P.A., avviato con le leggi nn. 59 e 127 del 1997, e proseguito con il d.lgs. n. 112 del 1998, può offrire l'opportunità di una razionalizzazione del "sistema".

¹ La Commissione delle Comunità Europee, con decisione del 3 marzo 1998, ha deliberato la concessione di un contributo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per il programma operativo "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno", che si integra nel quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'obiettivo n. 1 in Italia, per il periodo 1994-1999.

Il programma operativo predisposto dall'Amministrazione si propone di garantire nel Mezzogiorno livelli di legalità comparabili a quelli delle aree più avanzate del Paese e dell'Unione Europea, fornendo sicurezza e legalità alle imprese che già operano nel Mezzogiorno, favorendo le condizioni che consentono nuove localizzazioni imprenditoriali. Per conseguire tali obiettivi, il programma operativo prevede di rafforzare la prevenzione e la sicurezza per le infrastrutture di trasporto, con particolare riferimento alla autostrada Salerno-Reggio Calabria, con l'individuazione di una serie di aree per le quali l'intervento assume caratteri di maggiore urgenza. Il programma si ripropone di aumentare la dotazione di infrastrutture per la prevenzione e la sicurezza, di strumenti e tecnologie per garantire una maggiore efficienza dell'attività giudiziaria. Inoltre, ci si propone di rafforzare il sistema sociale in un'area a forte intensità criminale.

Nel nuovo quadro di ripartizione delle funzioni tra Stato, regioni ed enti locali (disegnato dagli artt. 107 e 108) l'art. 109 ha previsto, tra l'altro, il riordino della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco².

Anche nell'esercizio in esame, è apparso centrale il ruolo delle prefetture, come momento di raccordo tra autorità centrale ed amministrazioni locali, ruolo confermato in diversi settori; da ultimo, ai prefetti sono state attribuite funzioni di coordinamento dei Comitati provinciali, istituiti in sede locale per garantire l'attuazione del processo di introduzione dell'Euro.

In materia di finanza locale, si era osservato, nella precedente relazione, che il complesso delle attribuzioni del Ministero, a seguito dell'entrata in vigore delle richiamate leggi n. 59 e n. 127 del 1997, sembrava perdere di centralità, sia per quanto attiene ai poteri di controllo e regolazione sia sul versante dell'ordinamento contabile e di bilancio. Per contro, la recente normativa che ha ridisciplinato il sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali (leggi n. 662 del 1996 e n. 449 del 1997) ha attribuito al Ministero nuovi compiti in sede di ripartizione dei fondi, determinati dalla legge finanziaria per il finanziamento di opere pubbliche di particolare interesse sociale ed economico e quale amministrazione vigilante di verifica del raggiungimento dei limiti di giacenza, condizione sospensiva della emissione dei titoli di pagamento a favore degli enti.

Si ritiene che, nella prospettiva di una riforma che sta rimodulando le competenze dello Stato centrale, attribuendo sempre maggiori responsabilità alle regioni ed agli enti locali, sarà opportuno un costante raccordo con le autonomie locali anche attraverso la Conferenza Stato - città ed autonomie locali.

Infine, sul punto dello stato di attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993, si dà atto della recente istituzione del Servizio di controllo interno, del quale, peraltro, non si conoscono le modalità di inserimento nell'ambito dell'attività di valutazione del Ministro, di cui al d.m. 11 maggio 1995.

1. Politiche di settore.

1.1 Attività di programmazione.

L'individuazione delle politiche di settore di un grande aggregato della P.A. richiede l'analisi dell'azione di indirizzo e di programmazione dell'autorità di governo che vi è preposta.

Per quanto attiene alla attività di programmazione, la Corte³ si è espressa in diversi documenti in merito allo stato di attuazione del disposto dell'art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, che ha introdotto, con maggiore forza rispetto al passato⁴, il principio della programmazione, rafforzando le competenze del ministro nel momento della separazione della funzione di indirizzo politico-amministrativo da quella di gestione (tecnica, finanziaria ed amministrativa), affidata alla dirigenza, distinzione tra funzioni confermata ancora da ultimo dall'art. 9 del d.lgs. n. 80 del 1998, che ha sostituito il citato art. 14.

² Il Consiglio dei Ministri, di recente, ha approvato un disegno di legge concernente il potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Il provvedimento, in attesa di realizzare il programma definitivo di potenziamento e ristrutturazione del Corpo, è finalizzato a predisporre misure volte a potenziare in via urgente le strutture dei Vigili del fuoco, in primo luogo attraverso un incremento di organico, i cui attuali limiti potrebbero penalizzarne la funzionalità complessiva, tenuto conto delle continue richieste di interventi per esigenze di sicurezza e soccorso.

³ Sez. controllo, delib. nn. 39/1995, 104/1995, 92/1997, 101/1997.

⁴ Già l'art. 3, comma 1, d.P.R. n. 748/1972, stabiliva che il ministro doveva impartire direttive generali alle quali gli organi centrali e periferici dovevano ispirare la propria azione, nonchè i programmi di massima e le eventuali scale di priorità.

La Corte⁵ ha osservato che non può ritenersi ancora soddisfacente il livello raggiunto dai documenti di programmazione, in relazione non solo all'art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, ma anche all'art. 1, comma 4-quater che ha previsto l'indicazione degli obiettivi e degli indicatori di efficacia ed efficienza già al momento della predisposizione delle note preliminari della spesa di ogni stato di previsione.

Per il 1998, tuttavia, gli atti di programmazione, predisposti nei termini di legge (in parte integrati nel corso dell'anno per pianificare nuove assegnazioni di risorse), dimostrano un miglioramento qualitativo. Infatti, seppur si riscontrino ancora casi di programmazione di principio, carente di precisi riferimenti operativi che traducano in organici interventi gli obiettivi contenuti nelle stesse leggi, almeno per alcuni documenti, è stata superata la prassi di ripetere pedissequamente la denominazione dei capitoli di bilancio o, al massimo, di fare ricorso ad una parafrasi degli stessi, ma si specificano ulteriormente gli obiettivi e le priorità cui dovrà attenersi l'attività dei dirigenti.

Né si può ignorare che il difetto di programmazione, in taluni casi, è stato anche determinato (si veda il paragrafo 6.1- Direzione generale dei servizi civili, in materia di interventi in occasione di ingressi sul territorio nazionale di cittadini extracomunitari) dalla carenza di un'organica normativa di settore, in assenza della quale l'Amministrazione incontra difficoltà a pianificare la propria azione, coordinandola con le competenze di altri soggetti a livello locale.

Inoltre, è assente, al momento della pianificazione degli obiettivi, e rispetto a questi delle risorse, un riferimento ai risultati raggiunti nel precedente esercizio finanziario, con una analisi del livello di attuazione dei programmi già approvati, tale da consentire, ove necessario, una rimodulazione degli obiettivi in relazione ad esigenze emergenti o in considerazione delle difficoltà incontrate in fase di attuazione.

Nella logica della programmazione, il momento dell'analisi dei risultati ha un ruolo centrale quale garanzia di unitarietà dell'azione amministrativa; per questo è importante l'istituzione, avvenuta per il Ministero dell'interno solo di recente⁶, del Servizio di controllo interno (si veda paragrafo 3.2), quale supporto alla autorità di governo ed alla stessa dirigenza, all'atto di adottare documenti di pianificazione.

Considerato, pertanto, che il quadro della programmazione non mostra ancora di aver raggiunto un livello sufficientemente adeguato al disposto normativo (legge n. 94 del 1997, d.lgs. n. 80 del 1998), i soli documenti approvati dal ministro ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 non consentono una ricostruzione delle strategie politiche che l'autorità di governo intende perseguire; anche per la ragione che i suddetti documenti di programmazione appaiono, comunque, fortemente condizionati dalla necessità di ripartire le risorse finanziarie, più ancora che di fornire un quadro generale degli obiettivi. Le note preliminari allo stato di previsione della spesa, di cui all'art. 2, comma 4-quater, del d.lgs. 279 del 1997, dovrebbero colmare questa attuale carenza. Tuttavia, una lettura di quelle predisposte in sede di disegno di legge di bilancio 1998 non sembrano conformarsi pienamente al dettato normativo, non individuando compiutamente gli obiettivi, in termini del livello dei servizi e degli interventi, e non contenendo gli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati.

Attualmente, alla carenza di unitari documenti che consentano di ricostruire le politiche di settore, possono parzialmente supplire gli atti di indirizzo che il ministro adotta nel corso

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

⁶ D.m. 20 aprile 1998.

dell'anno, per orientare l'azione amministrativa verso obiettivi che traducono nel concreto le finalità delle leggi.

Nel corso del 1997 e nei primi mesi del corrente anno, nell'Amministrazione dell'interno la funzione di indirizzo è stata esercitata con diversi atti, alcuni dei quali di notevole rilievo per la loro ricaduta sul sistema organizzativo e sull'esercizio delle funzioni proprie del Dicastero.

Si osserva un miglioramento della funzione di indirizzo, una maggiore consapevolezza della necessità che, anche ai fini di una corretta gestione delle risorse da parte della dirigenza, i compiti di indirizzo politico-amministrativo siano pienamente esercitati dal Ministro, il quale nel tradurre le politiche pubbliche nello specifico settore di competenza, determina gli indirizzi generali, con l'individuazione degli obiettivi e delle priorità.

1.2 Direttive.

In generale, nel settore dell'ordine pubblico, le prefetture sono state ulteriormente coinvolte nella "vigilanza" e nel coordinamento dell'azione delle amministrazioni locali per prevenire e reprimere eventuali infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso oltre che per tutelare l'interesse generale al rispetto dell'ordinamento in diversi settori.

Nell'ambito dei complessi rapporti tra Amministrazione centrale ed enti locali, in un settore quale quello dell'abusivismo edilizio (che può celare anche fenomeni riconducibili alla criminalità di tipo mafioso), i prefetti sono stati sollecitati ad un'opera di sensibilizzazione delle amministrazioni locali, per interventi diretti a prevenire e rilevare gli immobili abusivi⁷, ed a prestare una maggiore attenzione nell'accertamento della sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per l'esercizio dei poteri di accesso presso le pubbliche amministrazioni, per verificare se sussistono pericoli di infiltrazioni della delinquenza di tipo mafioso⁸.

Al fine di una più razionale utilizzazione del personale, per una migliore risposta alla domanda di sicurezza dell'organismo sociale, il Ministro dell'interno⁹, allo scopo di dare piena attuazione al disposto dell'art. 36 della legge n. 121 del 1981 (che ha previsto che nell'espletamento delle funzioni di carattere amministrativo, contabile e patrimoniale ed esecutive, non di carattere tecnico, si debba provvedere con personale appartenente ai ruoli dell'Amministrazione civile del Ministero), ha indicato quale priorità da perseguire la necessità di corrispondere alla domanda di sicurezza del corpo sociale, attraverso una diversa distribuzione delle risorse umane di cui dispongono le Forze di Polizia, con una graduale assegnazione di personale civile in quelle attività non strettamente legate all'ordine pubblico ed una restituzione ai servizi operativi del personale della Polizia di Stato già addetto a compiti amministrativi.

Questa direttiva ha avuto un riscontro nel programma approvato dal Ministro per il 1998 con riferimento all'attività della Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale, per la quale è stata individuata quale priorità l'avvio del processo di restituzione dei dipendenti della Polizia di Stato ai compiti istituzionali.

E' da sottolineare, in particolare, la funzione di coordinamento tra strutture centrali e periferiche della P.A. svolta dalle Prefetture¹⁰ in materia di introduzione dell'Euro

⁷ Direttive del 3 marzo 1997, in materia di abusivismo edilizio.

⁸ Direttiva del 1° aprile 1997, in materia di accesso presso le amministrazioni pubbliche locali per accertare eventuali infiltrazioni della delinquenza di tipo mafioso. Art. 1, comma 3 del d.l. n. 629/1982, convertito dalla legge n. 726/1982 e successive modificazioni. Il potere di accesso presso le pubbliche amministrazioni, originariamente esercitato dall'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, è stato trasferito nella titolarità del Ministro dell'interno, che lo esercita mediante delega ai prefetti, concessa di volta in volta su apposita richiesta.

⁹ Direttiva in materia di utilizzo del personale di P.S. del 14 luglio 1997.

¹⁰ Direttiva del 27 giugno 1997, che segue la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 giugno 1997.

nell'ordinamento italiano, nella fase transitoria dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2001; al centro, in funzione propulsiva, opera il Comitato di indirizzo strategico per l'Euro, istituito presso il Ministero del tesoro; a livello periferico i Comitati Provinciali per l'Euro (CEP), coordinati dai prefetti, svolgono un'attività di verifica dell'attuazione del processo di introduzione dell'Euro, anche attraverso una azione propulsiva nei confronti degli enti locali.

Per gli adempimenti di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 29 del 1993, il Ministro, ai sensi degli artt. 14 e 16, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 29 del 1993, ha emanato una direttiva¹¹ al Capo della Polizia ed ai Direttori generali per l'istituzione, nell'ambito delle rispettive strutture, di uffici per le relazioni con il pubblico. Ai suddetti uffici, cui deve essere preposto un funzionario direttivo posto in diretta dipendenza del dirigente dell'unità organizzativa nella quale l'Ufficio è incardinato, dovrà essere assegnato personale, tratto dagli organici del Dipartimento e delle Direzioni generali, con professionalità adeguate alle particolari mansioni affidate. Nulla è innovato per quanto attiene alle attribuzioni dell'Ufficio di organizzazione, incardinato presso la Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale, che ha compiti di collegamento tra i vari Uffici. Questa direttiva segue la deliberazione della Corte¹², che aveva espresso un giudizio negativo sulla istituzione, al di fuori di un'organica riorganizzazione degli uffici, di un Ufficio di livello dirigenziale per la comunicazione e per le relazioni con il pubblico, nell'ambito della Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale, in quanto andava ad aggiungersi, duplicandolo, all'Ufficio di organizzazione, in contrasto, tra l'altro, con il disposto dell'art. 12, comma 1, d.lgs. n. 29 del 1993 di razionalizzazione e riduzione delle strutture dirigenziali.

Infine, e qui se ne riferisce per il loro rilievo anche se trattasi di direttive emanate nel mese di marzo 1998 (per una analisi approfondita si dovrà attendere la relazione sul 1998), in materia di coordinamento e direzione delle Forze di Polizia, sono state emanate cinque direttive¹³, su proposta del Comitato tecnico a composizione interforze, costituito con d.m. 26 luglio 1997, con l'incarico di procedere a verifiche ed eventuali revisioni ordinamentali ed organizzative degli apparati preposti al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Si tratta di un complesso di direttive che hanno quale obiettivo unitario il miglioramento del livello di coordinamento delle Forze di polizia per contrastare la criminalità, attraverso nuove modalità di pianificazione delle dislocazioni dei presidi, per razionalizzare la presenza delle Forze di polizia sul territorio, una più efficace circolazione delle informazioni anche mediante la Banca Dati Interforze e l'uso comune di servizi logistici ed amministrativi per ottimizzare l'uso delle risorse, che potrebbero essere destinate a priorità operative (direttiva n. 1). Sono definiti i profili organizzativi dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di Polizia, articolazione del Dipartimento della P.S. (direttiva n. 2), e sono fissati i criteri per il conferimento degli incarichi di vertice e dirigenziali negli uffici a composizione

¹¹ D.m. del 17 novembre 1997.

¹² Sez. controllo, delib. n. 121/1997; è stato, tra l'altro ribadito, che anche l'Amministrazione dell'interno è tenuta al rispetto "dei fondamentali principi di organizzazione dettati dal d.lgs. n. 29/1993, in ordine ai quali nessuna deroga è disposta in favore del Ministero dell'interno".

¹³ Decreti ministeriali tutti in pari data. 25 marzo 1998:

n. 1070M22(1) - direttive per il coordinamento e la direzione unitaria previste dall'art. 6 della legge n. 121/1981;

n. 1070M22(2) - direttive sui profili organizzativi e funzionali dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia;

n. 1070M22(3) - direttive per il conferimento degli incarichi di vertice e dirigenziali negli uffici a composizione interforze del Dipartimento di P.S.;

n. 1070M22(4) - direttive per l'organizzazione dei servizi centrali e interprovinciali di cui all'art. 12 del d.l. n. 152/1991, convertito con legge n. 203/1991;

n. 1070M22(5) - direttive per il coordinamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica sul mare.

interforze del Dipartimento medesimo (direttiva n. 3). Si promuove la modifica dei provvedimenti organizzativi dei servizi centrali e interprovinciali, istituiti ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 152 del 1991, convertito con modificazioni dalla legge n. 203 del 1992, e si dettano i criteri fondamentali ai quali dovranno attenersi il Dipartimento di P.S., i Comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza nell'adozione dei nuovi provvedimenti di organizzazione (direttiva 4). Infine, tenuto conto del rilievo che hanno assunto le condotte illecite sul mare (dal contrabbando al traffico di droga all'immigrazione clandestina) - anche con riferimento alle responsabilità dell'Italia a tutela della frontiera esterna comune dei Paesi aderenti all'accordo Schengen - il Ministro, con la direttiva 5, al fine di perseguire un migliore impiego delle forze disponibili per l'azione di polizia sul mare, ha previsto che le risorse navali della Guardia di Finanza concorrano, con quelle della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, all'espletamento dei servizi coordinati di controllo e sicurezza delle frontiere marittime, nell'ambito di una pianificazione operativa predisposta dal Dipartimento della P.S., ai sensi dell'art. 6 della legge n. 121 del 1991 e di una pianificazione logistica e finanziaria dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione.

2. Analisi dei risultati della gestione.

Nell'esercizio in esame, anche la spesa statale nei settori di competenza del Ministero dell'interno ha risentito degli effetti dell'azione di governo di contenimento dei disavanzi dei conti pubblici, che si è basata su un complesso di disposizioni volte a controllare i flussi della spesa, sia in termini di competenza che di cassa. Quanto alle spese di competenza, l'art. 8, comma 2, del d.l. n. 669 del 1996, convertito in legge n. 30 del 1997, ha disposto la facoltà di impegno, nei limiti dei fondi iscritti nel bilancio, limitatamente ad alcune spese - stipendi, assegni, pensioni, altre spese fisse ecc. - , mentre per le restanti, per ciascun bimestre, ha imposto un limite del 10% dello stanziamento annuo. L'assunzione di spese eccedenti doveva essere autorizzata, per comprovate esigenze, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro del tesoro. Nei bimestri successivi al primo, era possibile recuperare le eventuali risorse non utilizzate in precedenza, non potendo, comunque, superare a fine esercizio il 60% dello stanziamento annuo. Dal limite di impegnabilità venivano escluse alcune spese, tra le quali quelle relative agli interventi per calamità naturali, le spese obbligatorie e d'ordine ed altre¹⁴, mentre il parziale divieto veniva esteso ai residui di stanziamento, operando anche nei confronti delle spese pluriennali¹⁵.

Gli effetti di questi interventi si riscontrano in una riduzione del livello degli impegni rispetto ai precedenti esercizi (sceso dal 97% del 1996 all'81% del 1997) ed in un incremento delle economie, che rispetto al 1996 sono cresciute di 9.280 mld., con particolare riferimento alla funzione obiettivo "assistenza sociale" (sul punto si rinvia all'esame degli effetti della direttiva del 16 gennaio 1998 in materia di residui).

Per ciò che attiene al bilancio di cassa, le autorizzazioni, che definiscono un limite alla facoltà di eseguire pagamenti in conto competenza e in conto residui, hanno subito un "taglio" di dimensioni non indifferenti, costituendo una novità nelle manovre per il controllo dei flussi di cassa. Il rapporto autorizzazione di cassa/massa spendibile è sceso al 65,9% (82,1% nel 1996) con l'effetto di raddoppiare la massa dei residui (dai 15.552,4 del 1996 ai 31.318,1 del 1997).

¹⁴ Circolare n. 2 del 9 gennaio 1997 del Ministro del tesoro.

¹⁵ Art. 2, comma 7, della legge n. 663/1996 (legge finanziaria 1997).

2.1 I risultati di consuntivo per funzioni obiettivo.

Gli stanziamenti definitivi sono ammontati per l'esercizio in esame a 62.050,5 mld., con un decremento di 3.234,0 mld. rispetto al dato 1996, con una accentuazione di un fenomeno che già si era evidenziato come tendenza per l'ultimo esercizio esaminato dalla Corte. Come osservato al punto precedente, pur in presenza di un processo di ridimensionamento della competenza, la capacità di impegno, a seguito delle limitazioni poste dagli interventi di controllo della spesa, ha subito una contrazione, con un accrescimento sia delle economie che dei residui passivi. Nelle tabelle seguenti si possono osservare gli andamenti sia degli impegni, in rapporto agli stanziamenti definitivi di competenza ed alla massa impegnabile, sia dei pagamenti, in relazione alla massima spendibile ed alle autorizzazioni di cassa.

Andamento degli stanziamenti definitivi di competenza (in mld.)

	1995	1996	1997
Stanziamenti definitivi	65.351,8	65.284,5	62.050,5
Percentuale sul bilancio dello Stato	9,09	8,91	8,08

La scomposizione tra spese correnti e in conto capitale, mostra percentualmente una maggiore riduzione delle prime, -0.96% rispetto gli investimenti, -0.86 %.

Andamento delle spese correnti - Stanziamenti definitivi

1995	1996	1997
54.088,4	56.119,2	54.135,1

Andamento delle spese in conto capitale - Stanziamenti definitivi

1995	1996	1997
11.263,4	9.165,3	7.915,4

Rispetto alle funzioni-obiettivo gli stanziamenti definitivi (dati di competenza) hanno avuto il seguente andamento (in mld.):

Funzioni-obiettivo	Stanziamenti	Stanziamenti	Stanziamenti	Variazioni
	1995	1996	1997	1996/1997
Indirizzo politico-amministrativo	112,9	108,3	94,8	-13,5
Sicurezza pubblica	9.502,1	10.806,5	10.818,6	+12,1
Protezione civile e servizi antincendi	1.884,3	2.195,6	2.298,6	+103,0
Assistenza sociale	16.204,3	16.935,7	16.037,8	-8 97,9
Enti locali	36.212,8	33.676,1	31.099,8	-2.576,3
Servizi elettorali	742,4	680,5	682,7	+2,2
Amministrazione generale	530,8	727,3	849,4	+122,1
Amministrazione affari di culto	6,6	7,8	7,8	=
Servizi generali	155,2	146,4	160,5	+14,1
Totali	65.351,8	65.284,5	62.050,5	-3.234,0

Per consentire l'analisi sul triennio 1995/1997, i dati relativi alla "informazione e sicurezza democratica" sono stati accorpati nella f.o. "indirizzo politico-amministrativo", secondo lo schema elaborato per l'esercizio in esame.

La differenza tra le risorse complessive assegnate al Dicastero nei due ultimi esercizi è dovuta alla riduzione degli stanziamenti delle funzioni-obiettivo "enti locali" e "assistenza sociale", che, nonostante ciò, rimangono le funzioni con maggior quota di risorse, destinate in gran parte a trasferimenti: quanto alla prima con 23.522,5 mld. di spese correnti e 7.491,1 per spese in conto capitale per la finanza locale mentre la seconda reca 15.757,3 mld. per provvidenze agli invalidi, ciechi civili e sordomuti. Mentre gli stanziamenti destinati alla "finanza locale" sono stati quasi integralmente impegnati, con un impegno complessivo di fine anno, gli impegni effettivi per la spesa per l'assistenza sociale sono ammontati a circa 5.570,3 mld. con economie di 10.453,4 mld., da riferirsi nella quasi totalità alla spesa per le categorie protette.

Per effetto del disposto dell'art. 54, comma 16 della legge n. 449 del 1997 (collegato alla legge finanziaria per il 1998) sono stati eliminati una serie di residui passivi, qualificati come "contabili". Nell'individuare le tipologie di residui che si ricollegano in qualche modo ad operazioni di tesoreria (pagamenti già effettuati ed ancora non contabilizzati in bilancio) o che si ritengono, per loro natura improduttivi di effetti nei tempi originariamente previsti, il richiamato comma 16 ha preso in considerazione, tra le altre spese, gli assegni alle categorie protette. Ha osservato la Corte¹⁶ che i resti legati al pagamento degli assegni di invalidità riguardano partite di spesa che hanno già esercitato il loro impatto sul fabbisogno del settore statale e sono riconducibili alla tardiva contabilizzazione dei relativi oneri in bilancio, determinata dalle particolari procedure di spesa (per una analisi della spesa alle categorie protette, si veda il paragrafo 6.1.2); la eliminazione di questi oneri, che nei precedenti rendiconti, risultavano quali residui passivi, non è, pertanto, produttiva di una nuova ricaduta

¹⁶ Corte dei conti, referto specifico su richiesta della Camera dei Deputati, n. 29/1998 - I residui di bilancio statale: un preconsuntivo per il 1997.

gestionale sul fabbisogno statale. Risultano così cancellati 10.453,4 di residui, cui corrispondono altrettante economie.

Analisi dell'andamento degli impegni:

Andamento degli impegni di competenza in rapporto agli stanziamenti definitivi

Funzioni obiettivo	1995			1996			1997		
	stanziamenti definitivi	impegni di competenza	%	stanziamenti definitivi	impegni di competenza	%	stanziamenti definitivi	impegni di competenza	%
Indirizzo politico amministrativo	112,9	109,6	97	108,3	106,4	98	94,8	91,8	96
Sicurezza pubblica	9.502,1	8.873,1	93	10.806,5	10.528,7	97	10.818,6	10.317,4	95
Protezione civile e servizi antincendi	1.884,3	1.680,9	89	2.195,6	2.102,6	96	2.298,6	2.111,4	92
Assistenza sociale	16.204,3	16.156,2	100	16.935,7	16.363,9	97	16.037,8	5.570,3	34
Enti locali	36.212,8	34.224,5	95	33.676,1	32.641,0	97	31.099,8	30.960,7	99
Servizi elettorali	742,4	730,0	98	680,5	667,4	98	682,7	676,8	99
Amministrazione generale	530,8	446,9	84	727,3	672,3	92	849,4	730,6	86
Amministrazione affari di culto	6,6	5,4	82	7,8	7,1	91	7,8	6,5	83
Servizi generali	155,2	131,9	85	146,4	132,4	90	160,5	153,3	95
Totale	65.351,8	62.358,9	95	65.284,5	63.222,1	97	62.050,5	50.619,1	81

Le manovre di contenimento della spesa, attraverso meccanismi di controllo che hanno interessato anche la facoltà di impegno, hanno introdotto un elemento nuovo rispetto ai precedenti esercizi finanziari, che non garantisce ai risultati dell'analisi dell'andamento degli impegni sul triennio una sicura significabilità. Peraltro, l'osservazione della distribuzione degli impegni sulle diverse funzioni-obiettivo induce a ritenere che, l'incremento delle economie sia da ricondurre agli effetti della manovra 1997; sussistono andamenti peculiari per l'"assistenza sociale", dei quali si dà conto nel successivo paragrafo 6.1.2.

Fanno eccezione gli "enti locali", i "servizi elettorali" ed i "servizi generali", per i quali il rapporto stanziamenti definitivi/impegni è rimasto invariato ovvero, è migliorato. In particolare, per gli "enti locali" ed i "servizi elettorali" ciò appare attribuibile alla qualificazione delle spese, che rientrano nella previsione dell'art. 8, comma 2 del d.l. n. 669 del 1996, che ha escluso dai limiti alla facoltà di impegno, tra l'altro, i trasferimenti connessi al funzionamento di enti decentrati, alle annualità relative ai limiti di impegno ed alle rate di ammortamento dei mutui, nonché alle spese di funzionamento dei servizi istituzionali delle amministrazioni.

Andamento degli impegni totali rispetto alla massa impegnabile

Funzioni obiettivo	1995			1996			1997		
	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
Indirizzo politico amministrativo	112,9	109,6	97	108,3	106,4	98	94,8	91,8	97
Sicurezza pubblica	9.794,5	8.961,7	91	11.302,1	10.659,6	94	11.382,5	10.489,0	92
Protezione civile servizi antincendi	1.889,5	1.686,0	89	2.277,2	2.144,2	94	2.354,0	2.114,7	90
Assistenza sociale	16.306,1	16.255,0	100	16.938,9	16.363,7	97	16.070,8	5.603,0	35
Enti locali	36.378,1	34.327,2	94	33.791,2	32.756,1	97	31.121,8	30.982,6	99
Servizi elettorali	742,4	730,0	98	680,6	667,4	98	682,7	676,8	99
Amministrazio ne generale	543,6	459,8	85	728,2	673,2	92	862,2	743,5	86
Amministrazio ne affari di culto	6,6	5,4	82	7,8	7,1	91	7,8	6,5	83
Servizi generali	162,7	139,4	6	155,6	141,6	91	174,7	164,2	94
Totali	65.936,7	62.674,5	95	65.990,4	63.519,8	96	62.751,8	50.872,4	81

L'esame dell'andamento degli impegni totali rispetto alla massa impegnabile offre le medesime risultanze, con una accentuazione in negativo solo per la "sicurezza pubblica" e la "protezione civile ed i servizi antincendi", che dimostrano, anche per il 1997, una maggiore difficoltà di utilizzo dei residui di stanziamento. Mentre le spese di funzionamento, sulle quali gravano quelle di personale, sono impegnate nella quasi totalità, le spese per interventi ed investimenti mostrano aspetti di problematicità.

Andamento delle economie nel triennio 1995/1997 (in mld.)

Nell'esercizio in esame le economie hanno subito un notevole incremento, arrivando agli 11.152,0 mld., con un balzo in avanti che ha interessato in modo vistoso le economie di competenza, come si evince dalla tabella che segue.

Anni	Economie di competenza	Economie su residui di stanziamento	Economie totali
1995	2.556,2	6.772,8	9.329,0
1996	1.769,3	1.036,2	2.805,5
1997	11.152,0	3.147,2	14.299,2

Il fenomeno delle economie ha interessato nella quasi totalità le spese correnti 14.136,9 mld. (98%); tra queste in particolare le spese dei trasferimenti, 13.623,2 mld., di cui 13.398,1 mld. della categoria "trasferimenti alle famiglie" (Tit. I), suddivise in 10.420,9 mld. su competenza e 2.977,2 mld. su residui.

Le tabelle che seguono evidenziano, per il triennio 1995/1997, l'andamento delle economie sugli stanziamenti definitivi di competenza e sui residui di stanziamento per funzioni-obiettivo.

Economie degli stanziamenti definitivi di competenza (in mld.)

Funzioni-obiettivo	Economie 1995	Economie 1996	Economie 1997 o maggiori spese
Indirizzo politico amministrativo	3,2	1,7	3,0
Sicurezza pubblica	337,0	72,5	285,9
Protezione civile e servizi antincendi	121,8	77,2	171,3
Assistenza sociale	47,8	538,9	10.453,4
Enti locali	1.935,7	1.012,9	119,1
Servizi elettorali	12,3	13,0	5,9
Amministrazione generale	82,9	49,1	118,7
Amministrazione affari dei culti	1,1	0,6	1,2
Servizi generali	13,9	3,0	-6,9
Totali	2.556,2	1.769,3	11.152,0

Andamento dei pagamenti

L'analisi dell'andamento dei pagamenti richiede una particolare attenzione al rapporto tra autorizzazione di cassa e massa spendibile per verificare l'incidenza che le manovre di cassa hanno avuto sul determinarsi del livello dei residui. Il contenimento delle autorizzazioni di cassa ha comportato una riduzione superiore a un terzo rispetto alle previsioni iniziali per il 1997, nonostante il forte intervento correttivo in diminuzione dei trasferimenti di cassa a favore degli enti locali (-42%) a fronte di una riduzione media per tutti i ministeri di poco meno del 50%, a dimostrazione che la spesa del Ministero dell'interno, per le particolari competenze in materia di ordine pubblico e protezione civile, è considerata non comprimibile oltre certi limiti.

Anni	Autorizz. cassa	Massa spendibile	%	Pagamenti totali	Massa spendibile	%	Pagamenti totali	Autorizzaz. cassa	%
1995	70.584,0	85.717,7	82,3	61.268,2	85.717,7	71,4	61.268,2	70.584,0	86,8
1996	66.141,6	80.478,6	82,1	62.120,6	80.478,6	77,1	62.120,6	66.141,6	93,9
1997	51.140,2	77.603,2	65,9	31.985,8	77.603,2	41,2	31.985,8	51.140,2	62,5

L'azione di finanza 1997 ha comportato una riduzione delle autorizzazioni di cassa, soprattutto con riguardo ai trasferimenti agli enti locali, che ha fatto scendere il rapporto con la massa spendibile al 65,8%, dall'82% dei due precedenti esercizi, alla quale si è accompagnata una netta flessione non solo del rapporto tra massa spendibile e pagamenti totali, bensì anche tra questi e le autorizzazioni di cassa.

**Tabella di raffronto tra massa spendibile e pagamenti totali
per f.o. - anni 1995/1997**

Funzioni-obiettivo	1995			1996			1997		
	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Massa spendibile	Pagamenti totali	%	Massa spendibile	Pagamenti totali	%
Indirizzo politico amministrativo	131,9	106,5	80	130,5	112,8	86	110,2	98,2	89
Sicurezza pubblica	10.679,5	8.865,1	83	12.285,1	10.729,6	87	12.220,5	10.376,7	85
Protezione civile e servizi antincendi	2.218,2	1.676,9	76	2.662,1	2.082,7	78	2.744,0	2.187,3	80
Assistenza sociale	28.157,4	15.292,1	54	28.764,8	16.195,0	56	27.267,4	13.775,4	50
Enti locali	42.927,0	33.955,7	79	34.979,4	31.532,8	90	33.438,1	3.960,0	12
Servizi elettorali	789,4	763,2	97	692,0	668,1	97	689,3	675,9	98
Amministrazione e generale	607,5	459,4	76	778,0	687,3	88	893,0	713,3	80
Amministrazione e affari di culto	6,7	5,4	81	8,0	7,0	89	8,0	6,8	85
Servizi generali	199,7	135,4	68	178,4	104,8	59	232,3	191,2	82
Totale	85.717,7	61.268,2	71	80.478,6	62.120,6	77	77.603,2	31.985,8	41

Tabella di raffronto tra autorizzazione di cassa e pagamenti totali

Anni	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	%
1995	79.584,0	61.260,2	76,9
1996	66.141,6	62.120,6	93,9
1997	51.140,2	31.985,8	62,5

Funzioni-obiettivo	1996			1997		
	Autorizz. cassa	Pagamenti totali	%	Autorizz. cassa	Pagamenti totali	%
Indirizzo politico amministrativo	128,3	112,8	87,9	105,8	98,2	92,8
Sicurezza pubblica	11.202,7	10.729,6	95,7	11.300,7	10.376,7	91,8
Protezione civile e servizi antincendi	2.357,8	2.082,7	88,3	2.514,3	2.187,3	87
Assistenza sociale	17.025,6	16.195,0	95,1	16.728,6	13.775,6	82,3
Enti locali	33.837,2	31.532,8	93,1	18.724,3	3.960,0	21,1
Servizi elettorali	682,6	668,1	97,8	682,1	675,9	99,1
Amministrazione e generale	749,4	687,3	91,7	878,3	713,3	81,2
Amministrazione e affari di culto	7,9	7,0	88,9	7,9	6,8	86,0
Servizi generali	149,8	104,8	69,9	197,8	191,2	96,6
Totale	66.141,6	62.120,6	93,9	51.140,2	31.985,8	62,5

In particolare per la funzione-obiettivo "enti locali", la forte contrazione delle erogazioni è stata determinata dalla applicazione della nuova disciplina¹⁷ in materia di accredito dei trasferimenti erariali, che ha comportato rilevanti somme a residui, per prelevamenti degli enti che non hanno ridotto le giacenze al di sotto del limite del 20%, stabilito dalla legge n. 662 del 1996 (sul punto si veda il cap. 1. parte generale di questa relazione).

¹⁷ Legge n. 662/1996, che nell'estendere, dal 1° gennaio 1997, il sistema di tesoreria unica a tutti i comuni, ha stabilito che per gli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in conti correnti con il tesoro, i pagamenti del bilancio dello Stato sono accreditati solo ad avvenuto accertamento che le disponibilità sui conti medesimi si sono ridotti ad un valore non superiore al 20% delle disponibilità al 1° gennaio 1997; d.l.n. 669/1996, convertito in legge n. 30/1997, che ha recepito ed integrato le suddette disposizioni.

Andamento dei residui totali negli anni 1996/1997

Funzioni-obiettivo	1996	1997
Indirizzo politico amministrativo	15,6	6,2
Sicurezza pubblica	1.410,7	1.482,4
Protezione civile e servizi antincendi	445,7	389,9
Assistenza sociale	11.232,9	52,3
Enti locali	2.338,7	29.264,2
Servizi elettorali	6,8	6,8
Amministrazione generale	36,2	66,6
Amministrazione affari di culto	0,2	0,003
Servizi generali	65,1	49,3
Totale	15.552,4	31.318,1

I residui totali al 31 dicembre 1997 ammontano a 31.318,1 mld. (22.794,2 mld. di spese correnti e 8.523,8 mld. in conto capitale), di cui 28.097,3 residui totali da competenza (279,4 residui di stanziamento da competenza al 31 dicembre +27.817,9 residui propri da competenza).

Gli effetti della manovra di cassa per il 1997 richiedono una particolare analisi sulla formazione della massa dei residui per la finanza locale, sulla quale ha influito, come già osservato (si veda nota 16) la nuova disciplina sulle modalità di accredito dei trasferimenti erariali agli enti locali.

Per un esame approfondito della materia si rinvia al capitolo di questa relazione sulla finanza locale. In questa sede si dà conto, sinteticamente, dell'andamento dei trasferimenti agli enti locali, con particolare attenzione ai principali capitoli di finanza locale e dell'andamento dei residui passivi:

cap. 1601 - Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali, previsto dall'art. 35 del d.lgs. n. 504 del 1992, il cui stanziamento per il 1997 è stato quantificato dall'art. 1, comma 164 della legge n. 662 del 1996.

Cap. 1602 - Fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale, previsto dall'art. 40 del d.lgs. n. 504 del 1992, assegnato ai comuni ed alle provincie dal 1994. Per l'anno 1997, l'art. 1, comma 164 della legge n. 662 del 1996 ha stabilito una riduzione di circa 506 mld. a svantaggio del Fondo ordinario.

Cap. 1603 - Fondo consolidato per la finanza locale. Ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. n. 504 del 1992, dal 1994, confluiscono nel Fondo consolidato le risorse erariali di alcuni specifici interventi erariali iscritti per l'anno 1993 a favore di comuni, provincie e comunità montane.

La tavola che segue illustra i trasferimenti complessivi agli enti locali nel triennio 1995/1997

(in mld.)

	1995		1996		1997	
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	Tit. II	Tit. I	Tit. II
Prev.def.competenza	25.276,0	10.815,4	24.788,9	8.756,9	23.521,1	7.491,1
Impegni competenza	25.230,9	8.928,9	24.427,4	8.120,8	23.521,0	7.389,7
Prev. def. di cassa	25.279,3	14.348,3	25.379,5	8.327,5	12.059,7	6.598,3
Pagato competenza	24.774,5	8.889,4	22.912,0	8.098,3	3.459,2	454,1
Pagato totale	24.863,0	8.963,1	23.263,6	8.137,0	3.484,8	456,6
Residui da competenza	456,4	39,5	1.515,4	22,5	20.061,8	6.935,6
Economie competenza	45,0	1.886,4	361,5	636,1	0,1	101,3
Residui totali	686,2	535,5	1.832,3	519,2	21.775,8	7.451,3
Economie totali	82,5	7.572,5	379,1	711,7	92,8	102,4

	1995		1996		1997	
	Tit. I	Tit. II	Tit. I	Tit. II	Tit. I	Tit. II
Rapporto pagamenti/impegni competenza	98,1 %	99,5 %	93,72 %	99,7 %	14,7 %	0,6%

Trasferimenti di parte corrente (in mld.)

Fondo ordinario cap. 1601			Fondo perequativo cap. 1602		Fondo consolidato cap. 1603	
Anni	Stanziamenti	Impegni	Stanziamenti	Impegni	Stanziamenti	Impegni
1995	18.549,6	18.549,6	1.515,7	=	4.196,6	4.107,5
1996	16.785,4	16.785,4	1.807,9	1.807,9	4.173,9	4.173,9
1997	17.470,5	17.470,5	1.797,4	1.797,4	4.062,6	4.062,6

Fondo ordinario cap. 1601			Fondo perequativo cap. 1602		Fondo consolidato cap. 1603	
Anni	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti
1995	18.547,7	18.263,4	1.515,7	1.515,6	4.232,3	4.103,3
1996	19.035,6	17.027,8	1.807,9	1.806,6	4.227,3	4.147,1
1997	9.131,9	2.565,3	647,4	211,7	2.057,2	685,8

I residui totali al 31 dicembre 1997 ammontano a complessivi 29.227,1 mld. ed andranno ad incrementare la massa spendibile per il 1998, a fronte di una autorizzazione di cassa per l'unità previsionale di base "finanziamento agli enti locali", per il corrente esercizio, di soli 20.946 mld., con possibili problemi di addensamento della spesa nei prossimi esercizi.

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

Del disposto dell'art. 54, comma 16 del collegato alla legge finanziaria per il 1998 già si è detto esaminando il fenomeno, in forte crescita, delle economie, con riferimento in particolare alla spesa per le categorie protette.

Un secondo intervento¹⁸ ha affrontato la materia dei residui di stanziamento per una loro effettiva riduzione, dopo un approfondito esame dello stato di attuazione dei programmi di spesa.

Per il Ministero dell'interno la direttiva ha dato luogo ad un taglio del 13,5%, pari a 30,6 mld. (0,4 sul totale delle riduzioni). Le tabelle che seguono espongono, per unità previsionali e per capitoli, il dettaglio delle riduzioni.

Residui di stanziamento al 1° gennaio 1998

(in mld.)

	Disponibilità conservabili			Conservazione		Eliminazione
	Es. pregress. (a)	Compet. '97 (b)	Totale (a+b)	Richiesta (d)	Assentibili (e)	Importi (f)
M. interno	71,9	154,1	226,0	195,4	195,4	30,6

¹⁸ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1998, cui ha fatto seguito il decreto del Ministro del tesoro del 20 febbraio 1998.