ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 5/2

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1999)

Trasmessa alla Presidenza il 27 giugno 2000

TIPOGRAFIA DEL SENATO (300)

PAGINA BIANCA

INDICE

PARTE I. - *Finanza pubblica*

CAPITOLO I. - Andamenti e tendenze generali

1. Considerazioni generali e sintesi . . . . . *Pag.* 9
2. La politica di bilancio per il 1999 . . . . . » 16
3. Il conto delle amministrazioni pubbliche . . . . . » 22
4. Il decentramento della finanza pubblica . . . . . » 30
5. Prospettive di medio periodo . . . . . » 38
6. Bilancio e ordinamento contabile . . . . . » 50

CAPITOLO II. - Il bilancio dello Stato: risultati del 1999

1. Considerazioni generali . . . . . *Pag.* 58
2. Gestione dell'entrata . . . . . » 70
3. Gestione della spesa . . . . . » 91
4. Il patrimonio . . . . . » 127

CAPITOLO III. - Legislazione di spesa

1. Premessa . . . . . *Pag.* 131
2. Dati e valutazioni d'insieme . . . . . » 133
3. Le tecniche di quantificazione degli oneri . . . . . » 142
4. Le modalità di copertura . . . . . » 147
5. La legge finanziaria . . . . . » 153

PARTE II. - *Strumenti*

CAPITOLO IV. - Organizzazione della pubblica amministrazione

1. Introduzione . . . . . *Pag.* 167
2. Le fonti per la nuova organizzazione dei ministeri . . . . . » 172
3. I modelli organizzativi dei ministeri . . . . . » 175
4. Le agenzie . . . . . » 179
5. L'amministrazione periferica dello Stato . . . . . » 181
6. I controlli interni . . . . . » 182
7. Organizzazione dei ministeri e «conferimento» di funzioni a regioni-enti locali . . . . . » 184
8. Note preliminari e direttive per l'azione amministrativa: una ricognizione . . . . . » 188

CAPITOLO V. - Personale

1. Sintesi e conclusioni . . . . . *Pag.* 197
2. Le analisi e le valutazioni della «Relazione sul costo del lavoro pubblico» (rinvio) e i nuovi compiti di controllo attribuiti alla Corte dei conti . . . . . » 201
3. Aspetti applicativi della «seconda privatizzazione» . . . . . » 202
4. Incongruenze e problemi nel procedimento di contrattazione collettiva . . . . . » 209
5. I rinnovi contrattuali 1998-2001 . . . . . » 213

6. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d'inflazione . . . . . *Pag.* 219
7. Le misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 1999 e per il 2000 . . . . . » 222
8. Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale . . . . . » 224
9. Consistenza del personale, part-time, mobilità . . . . . » 226

CAPITOLO VI. - Attività contrattuale

1. Considerazioni generali . . . . . *Pag.* 235
2. I dati di consuntivo . . . . . » 248
3. La programmazione nell'attività contrattuale . . . . . » 252
4. La progettazione . . . . . » 254
5. Il rispetto delle regole di concorrenza . . . . . » 256

PARTE III. - *Politiche pubbliche di settore*

CAPITOLO VII. - Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministeri istituzionali; politiche dell'immigrazione

1. Presidenza del Consiglio dei ministri . . . . . *Pag.* 264
2. Ministeri istituzionali . . . . . » 281
3. Politiche dell'immigrazione . . . . . » 306

CAPITOLO VIII. - Ministeri finanziari

1. Le politiche della spesa: il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica . . . . . *Pag.* 330
2. Le politiche tributarie: il Ministero delle finanze . . . . . » 347

CAPITOLO IX. - Ministeri per le politiche sociali

1. Premessa: il contesto istituzionale e programmatico. . . . . *Pag.* 375
2. Politiche per l'occupazione . . . . . » 388
3. Politiche pubbliche in sanità: attività di programmazione e dinamiche finanziarie . . . . . » 406
4. Analisi finanziaria delle politiche di protezione sociale. . . . » 439

CAPITOLO X. - Ministeri per le politiche dell'istruzione, della cultura e della ricerca

Premessa. . . . . *Pag.* 450
1. Nota metodologica sulle articolazioni funzionali dell'area cultura-istruzione . . . . . » 450
2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: i documenti di programmazione economica e finanziaria. . . . . » 451
3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa. . . . . » 456
4. L'istruzione scolastica ed universitaria: gli andamenti delle politiche per l'istruzione e cultura e le più rilevanti innovazioni normative. . . . . » 459
5. I dati finanziari complessivi e per servizi . . . . . » 463
6. Formazione e utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile . . . . . » 465
7. Le funzioni dello Stato e la partecipazione degli enti territoriali . . . . . » 471

8. Il modulo organizzativo caratterizzante la fornitura dei servizi: la rete . . . . . *Pag.* 472
9. Le iniziative per l'attuazione dell'autonomia scolastica e per quella universitaria . . . . . » 473
10. Gli utenti e gli addetti: dati quantitativi e aspetti retributivi . » 478
11. Indicatori: misurazione dei servizi, la rilevazione e la valutazione dei risultati . . . . . » 480
12. La gestione del personale: il contratto per il personale della scuola . . . . . » 484

CAPITOLO XI. - Ministeri per i settori produttivi

1. Premessa: il contesto programmatico . . . . . *Pag.* 488
2. Le attività produttive nel conto consolidato della pubblica amministrazione. . . . . » 500
3. Gli investimenti diretti nel conto economico delle amministrazioni pubbliche . . . . . » 504
4. Le risultanze del rendiconto generale dello Stato in ordine ai settori produttivi . . . . . » 507
5. Attività manifatturiere. . . . . » 508
6. La politica energetica . . . . . » 511
7. L'area del commercio interno. . . . . » 514
8. L'area del commercio con l'estero. . . . . » 515
9. L'area delle comunicazioni . . . . . » 517
10. L'area delle risorse agricole . . . . . » 523
11. Le dismissioni delle partecipazioni pubbliche: privatizzazioni e concorrenza nei mercati . . . . . » 524

CAPITOLO XII. - Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture

1. Il DPEF 1999-2001 e le correlative risoluzioni parlamentari . . *Pag.* 556
2 Patto sociale per lo sviluppo e per l'occupazione, legge n. 144/99: rinvio . . . . . » 557
3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa. . . . . » 558
4. Formazione e utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile . . . . . » 566
5. Risorse finanziarie 1999 per categorie di opere pubbliche . » 575
6. Stato di attuazione delle erogazioni per investimenti pubblici nel Mezzogiorno e nelle altre aree depresse. . . . . » 579
7. Il programma di sviluppo del Mezzogiorno . . . . . » 581
8. Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche: Relazioni 1999 sull'attuazione della legge n. 36/94. . . . . » 583
9. Cantieri aperti per tipologia di opere pubbliche . . . . . » 585
10. Dati relativi agli investimenti per infrastrutture nel settore dei trasporti per settori di intervento . . . . . » 587
11. Dati di spesa per le infrastrutture concernenti l'ambiente . » 592
12. La legge finanziaria per il 2000 (legge n. 488/99): cenni . » 593
13. Normativa sugli appalti pubblici . . . . . » 594
14. Considerazioni di sintesi . . . . . » 596

PAGINA BIANCA

Parte I

FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

Capitolo I

Andamenti e tendenze generali

1. Considerazioni generali e sintesi.
2. La politica di bilancio per il 1999.
3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.
4. Il decentramento della finanza pubblica.
5. Prospettive di medio periodo.
6. Bilancio e ordinamento contabile.

1. Considerazioni generali e sintesi.

1.1 Con riferimento ai parametri di Maastricht, i conti pubblici in Italia hanno chiuso il 1999 con risultati molto positivi.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari all'1,9% del PIL, inferiore dello 0,1% allo stesso obiettivo programmatico originario; anche il debito pubblico in rapporto al PIL è diminuito di 1,4 punti percentuali rispetto al 1998 e di 0,8 punti rispetto all'obiettivo programmatico, collocandosi intorno al 115%.

Questi risultati sono stati realizzati in un contesto macroeconomico che, al contrario, ha segnato un'evoluzione molto meno favorevole di quanto previsto: la variazione del PIL nominale rispetto al 1998 è restata al di sotto del 3%, contro il 4,6% programmato. L'apparente contraddizione tra una finanza pubblica in miglioramento e un'attività produttiva in stagnazione si ricompone in presenza di

una dinamica relativamente più favorevole delle componenti della domanda finale che più immediatamente si riflettono sulle entrate.

Se si osserva la struttura dei conti pubblici, ne emerge un quadro non uniforme. Le spese complessive si sono ridotte, in quota di PIL, di 0,6 punti percentuali, ma la flessione è più che interamente attribuibile alle spese per interessi (la cui incidenza è scesa di 1,3 punti), mentre la quota della spesa primaria è tornata a crescere (0,7 punti percentuali). L'aumento è in prevalenza riferibile alla ulteriore crescita delle spese in conto capitale; la spesa corrente primaria, tuttavia, ha segnato un incremento (4,4% sul 1998) significativamente più rapido della variazione nominale del PIL. Ancora maggiore è risultato lo scarto rispetto all'incremento del PIL per le spese relative alle prestazioni sociali (salite al 17,4% del PIL), che comprendono gli interventi in materia previdenziale (pensioni, liquidazioni, indennità di disoccupazione, assegni familiari, ecc.) e in materia assistenziale (pensioni sociali, di guerra, di invalidità, ecc.).

La pressione fiscale, dopo la consistente flessione del 1998 – attribuibile, peraltro, alla concomitanza di fattori non ripetibili – ha segnato un aumento di 0,3 punti percentuali; la pressione tributaria, che non considera il gettito contributivo, è tornata a superare il 30,5% del PIL a fronte del 29,2 del 1997 e del 30,1 del 1998. Il già ricordato disallineamento tra la variazione delle basi imponibili delle principali imposte (redditi e consumi) e il PIL costituisce, in parte, la spiegazione di tale risultato. Il dividendo fiscale registrato nel 1999 è alla base della manovra di restituzione inserita nella legge finanziaria per il 2000.

Se si esaminano le previsioni relative all'Italia in termini di saldi di bilancio, il quadro a medio termine – condiviso sostanzialmente da tutte le analisi effettuate in sede internazionale – appare rassicurante. Alla solidità strutturale del risanamento finanziario concorrono diversi fattori, più avanti esaminati.

Il quadro confortante che emerge dall'esame delle tendenze del saldo di bilancio si presta, tuttavia, a conclusioni non esaustive. E' necessario estendere lo sguardo al livello e alla composizione delle entrate e delle spese che concorrono a determinare il saldo stesso.

Esaurita la fase critica del risanamento finanziario, si tratta ora di porsi l'obiettivo di medio termine di un graduale aggiustamento dei conti nella direzione, in precedenza necessariamente accantonata, di un alleggerimento del peso fiscale e di una migliore qualità della spesa pubblica.

E' in questo contesto che si propongono le questioni cruciali della spesa pensionistica e della pressione fiscale, entrambe acuite dal confronto con le realtà degli altri paesi.

L'esigenza di modificare l'attuale squilibrata composizione dei conti pubblici, indirizzando le risorse finanziarie in direzioni di impieghi programmaticamente definiti in materia di spesa sociale e di sostegno dell'attività produttiva, è quindi, la motivazione più appropriata per avviare la correzione di tendenze di spesa devianti, che invece non troverebbero adeguate giustificazioni se isolate dal complessivo quadro di finanza pubblica.

1.2 Nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, il bilancio dello Stato, nella gestione di cassa, ha registrato un saldo negativo di circa 10.000 mld superiore a quello del 1998. Il consistente avanzo delle gestioni di tesoreria, pari a oltre 43.000 mld – il più elevato degli ultimi dieci anni – ha consentito di ridurre in misura consistente il fabbisogno del settore statale (dai 58.500 mld del 1998 ai circa 31.000 mld del 1999).

La complessa fase di intervallo tra il vecchio e il nuovo sistema di contabilità nazionale (Sistema Europeo dei Conti, SEC 95) ha comportato un grado maggiore di oscurità nel raccordo tra rendiconto dello Stato e conto delle Amministrazioni pubbliche. Si tratta di una grave lacuna informativa, che deve essere sollecitamente colmata, al fine di restituire significatività alla puntuale analisi del bilancio statale effettuata in sede di parifica, in un contesto nel quale i riferimenti programmatici sono rappresentati in termini di contabilità nazionale.

Tra il 1990 e il 1995 il ritmo di crescita delle spese complessive del comparto "regioni, province e comuni" è stato molto contenuto e, comunque, nettamente inferiore a quello segnato dalle spese delle Amministrazioni pubbliche

(in particolare delle amministrazioni centrali). A partire dal 1996, invece, la situazione si inverte e la dinamica delle spese locali assume ritmi notevolmente più sostenuti di quelli medi della Pubblica amministrazione e della stessa variazione nominale del PIL.

Gli scostamenti tra dinamica della spesa degli enti territoriali e spesa pubblica complessiva sollevano questioni complesse che attengono al contenuto delle informazioni, ai rapporti istituzionali tra Stato e autonomie e alla qualità delle soluzioni prospettate nel quadro della riforma della finanza regionale e locale.

Deve essere sottolineata, in particolare, l'esperienza del patto di stabilità interno: con riferimento al 1999, primo anno di applicazione del patto, non è stata resa disponibile alcuna informazione sistematica sugli esiti dell'esperimento, restando pertanto preclusa la verifica a consuntivo del parziale inadempimento ipotizzato dal Governo in sede di finanziaria per il 2000.

Il coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nel mantenimento degli equilibri di finanza pubblica – la cui importanza resta fondamentale – dovrà verosimilmente trovare procedure e meccanismi di più agevole applicabilità e controllo, meno complessi nei parametri quantitativi e più rivolti a conseguire una forte corresponsabilizzazione nella programmazione finanziaria di breve e di medio periodo.

Le prospettive di successo del patto di stabilità interno sono fortemente condizionate dalla realizzazione del processo in atto volto a garantire l'autonomia finanziaria delle regioni, assicurando la congruità delle risorse necessarie all'espletamento delle funzioni trasferite.

1.3 Nell'arco degli anni Novanta tutti i paesi europei hanno realizzato un forte aggiustamento dei bilanci pubblici, correggendo tendenze espansive che avevano assunto caratteri di insostenibilità. I criteri di convergenza concordati nel trattato di Maastricht hanno imposto ai governi l'adozione di severe politiche di risanamento finanziario a partire dal 1992-93.

Tra il 1993 e il 1999, il disavanzo di bilancio (l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche) si è ridotto, nell'intera area dell'euro, di oltre 5 punti percentuali in rapporto al PIL. Alla fine del decennio tutti i paesi dell'area si collocano "nella norma", vale a dire con disavanzi ben al di sotto della quota del 3% del PIL. Per alcuni di essi il percorso di riequilibrio è stato di straordinaria intensità dato il breve arco di tempo disponibile: Grecia, Svezia e Italia muovevano, infatti, da deficit compresi tra il 10 e il 13% del PIL.

Il raggiungimento dell'obiettivo risalta maggiormente se rapportato allo sfavorevole contesto economico che ha caratterizzato l'Europa durante l'intero decennio. Sotto questo aspetto, è stato osservato che l'indirizzo fortemente restrittivo delle politiche di bilancio in una fase ciclica declinante si è inevitabilmente tradotto in un costo elevato in termini di perdita di prodotto e di competitività e di occupazione. Nel confronto europeo, tuttavia l'Italia – considerando il differenziale di crescita e la dimensione relativa dell'aggiustamento – non sembra aver subito un costo eccessivo in termini di sviluppo. Di diversa natura sono, infatti, le cause del rallentamento della crescita che si è accentuato proprio nella fase di alleggerimento dell'azione restrittiva di finanza pubblica.

Mentre il processo di convergenza verso i disavanzi prescritti dal calendario di Maastricht può considerarsi sostanzialmente concluso, il quadro di finanza pubblica dell'area europea presenta tuttora squilibri rilevanti, soprattutto nel confronto con i grandi paesi extraeuropei.

Molto elevato (il doppio rispetto agli anni Ottanta) è ancora il livello del debito pubblico: oltre il 70% del PIL per l'area dell'euro, con tre paesi (Grecia, Belgio e Italia) ben al di sopra del 100%. Inoltre, la pressione fiscale, alla fine del decennio, ha superato il 43% del PIL, una media di valori che vanno dal 35% circa di Spagna e Irlanda al 55% della Svezia. Si tratta di un livello medio cresciuto di circa due punti percentuali nel decennio e superiore di circa il 14% rispetto agli Stati Uniti e di circa il 16% rispetto al Giappone.

Sul fronte della spesa, l'incidenza sul PIL – che aveva raggiunto il livello più elevato nel 1993 (quasi il 52% per l'area dell'euro, con punte del 70% per la Svezia, del 60% per Danimarca e Finlandia e del 57% per l'Italia) – si è ridotta di più di 4 punti percentuali a fine 1999, con un valore medio poco superiore al 47% ed una minore dispersione tra i diversi paesi (con l'Italia al livello del 48,8%). La spesa primaria risulta diminuita in misura inferiore – circa 3 punti percentuali tra il 1993 e il 1999 sia per l'intera area che per l'Italia – a conferma del rilevante contributo offerto al riequilibrio dalla riduzione dell'onere per interessi, la cui incidenza sul PIL è scesa dal 5,3 al 4,1% tra il 1993 e il 1999 (per l'Italia dal 12 al 6,9%).

1.4 Dall'analisi dei conti pubblici relativi agli anni Novanta si traggono alcune indicazioni sulle modalità e sui contenuti dell'aggiustamento dei bilanci operato dai governi europei.

Numerose analisi concordano nel ritenere che – ai fini del giudizio sulla consistenza e sulla sostenibilità nel tempo del riequilibrio ottenuto – è fondamentale valutare non soltanto la dimensione quantitativa dell'azione correttiva, ma anche la composizione degli interventi. Quest'ultima è, infatti, particolarmente correlata agli effetti sulla crescita economica e sulla dinamica degli investimenti produttivi, risultando, sotto questo aspetto, più efficace e duratura una strategia di aggiustamento centrata prevalentemente sul contenimento delle spese pubbliche, anziché su inasprimenti fiscali.

Osservando la concreta esperienza europea del trascorso decennio, pur in presenza di difformità di scelte tra i diversi paesi, emerge abbastanza chiaramente una modifica di impostazione intervenuta tra la fase di avvio e quella di completamento del riequilibrio.

All'inizio del periodo – che è opportuno collocare per tutti i paesi tra il 1992 e il 1993 – l'azione di riequilibrio si è servita in larga prevalenza di aumenti delle entrate, di più immediata efficacia in uno stadio caratterizzato dal rapido aumento della spesa primaria e degli oneri per interessi. Successivamente la composizione

dell'azione correttiva è stata più equilibrata, poiché sono state progressivamente introdotte misure di contenimento della spesa primaria, mentre iniziava l'inversione di tendenza delle spese per interessi.

Nell'ambito della spesa primaria, si può osservare come, nel decennio, pressoché tutti i paesi abbiano fatto ricorso al contenimento delle spese in conto capitale e, in particolare, degli investimenti pubblici – una categoria di spesa gravemente penalizzata dai programmi di risanamento finanziario, nonostante gli evidenti effetti negativi sulla crescita e sull'accumulazione – essenzialmente in ragione della maggiore manovrabilità politica e sociale.

Se si esamina il processo di aggiustamento a livello dei singoli paesi, si può notare che un gruppo (Francia, Italia, Irlanda, Portogallo e Grecia) ha complessivamente operato, lungo l'intero arco decennale, più sul lato del prelievo che non su quello della riduzione delle spese. Al contrario, Regno Unito, Svezia, Danimarca e Finlandia sono stati più chiaramente orientati a ridurre l'incidenza della spesa primaria, in particolare di natura corrente. Infine, Germania, Olanda e Spagna hanno adottato un'impostazione che corrisponde al comportamento medio dell'intera area dell'euro, consistente nella strategia a due fasi (prima centrata sull'aumento delle imposte e poi sui tagli della spesa).

Se si osserva, da ultimo, l'andamento del 1999, si deve porre in evidenza che l'ulteriore generalizzata riduzione del disavanzo è maggiormente attribuibile ad una crescita del peso fiscale che non al contenimento della spesa. Tuttavia, per tutta l'area europea il moderato aumento dell'incidenza delle entrate sul PIL del 1999 non è da imputare a deliberati interventi fiscali quanto, piuttosto, alla circostanza che la decelerazione del PIL (il denominatore del rapporto) nella prima metà dell'anno è stata determinata principalmente dalla caduta delle esportazioni nette, componente della domanda ininfluente sul gettito tributario. A tale peculiare fattore è riconducibile parte della spiegazione dei risultati 1999 che, in termini di rapporto tra deficit e PIL, sono stati migliori delle previsioni (per l'area dell'euro il rapporto si è assestato all'1,2%).

Dal lato della spesa, il limitato decremento in quota di PIL realizzato nell'area è dovuto pressoché per intero all'ulteriore flessione delle spese per interessi.

2. La politica di bilancio per il 1999.

2.1 Con il documento di programmazione economico-finanziaria 1999-2001 (aprile 1998), il Governo si proponeva di completare il percorso di risanamento, secondo gli impegni assunti con il "Patto di stabilità e crescita", e di utilizzare i più ampi spazi offerti dal miglioramento strutturale dei conti pubblici al fine di riavviare un'azione di rilancio di interventi di sostegno dello sviluppo e, in particolare, degli investimenti pubblici.

Quanto agli obiettivi quantitativi, il D.p.e.f. assumeva ipotesi che prevedevano una accelerazione della crescita economica (2,7% nel 1999 e 2,9% nel 2000 e nel 2001) e una costanza dell'inflazione (1,5%) e dei tassi d'interesse (4,5%) in ciascuno degli anni del triennio.

La dimensione quantitativa degli interventi di correzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica era misurata con riferimento alla programmata stabilizzazione nel triennio dell'avanzo primario in quota di PIL al 5,5%. A quel momento l'obiettivo 1999 per l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche era fissato al 2% del PIL.

Tali obiettivi erano sostanzialmente confermati dalla Relazione previsionale e programmatica del settembre 1998.

La manovra di bilancio, approvata dal Parlamento alla fine dello stesso anno, si componeva – per la prima volta dopo anni di "finanziarie" di segno restrittivo – di due diversi gruppi di interventi: quelli diretti a completare la correzione del disavanzo tendenziale e quelli diretti al finanziamento di programmi aggiuntivi di sostegno dello sviluppo e dell'occupazione e di riduzione della pressione tributaria.

A tal fine, la misura degli interventi correttivi per il 1999 era definita, nel complesso, in 13.500 mld, dei quali 8.000 per il riequilibrio e 5.500 destinati al sostegno della crescita.

La manovra correttiva è stata attuata attraverso la nota di variazioni al bilancio a legislazione vigente, la legge finanziaria e il collegato di sessione "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo".

Anche dopo l'approvazione parlamentare, l'effetto complessivo della manovra sull'indebitamento netto della P.A. restava dell'ordine di 8.000 mld per il 1999, come stabilito dal D.p.e.f., per effetto di una riduzione "netta" delle spese di poco superiore ai 5.000 mld e di maggiori entrate "nette" di poco inferiori ai 3.000 mld.

Solo in parte gli interventi adottati dovrebbero avere un carattere permanente: nel 2000 si stima che gli effetti della manovra '99 si consolideranno per una quota di poco inferiore al 50% del totale.

Il riferimento agli "effetti netti" della manovra di bilancio riconduce alla peculiare articolazione della finanziaria per il 1999: il maggiore grado di libertà offerto dall'allentamento delle tensioni sui conti pubblici ha consentito, infatti, al Governo di proporre un programma di interventi in parte inteso a garantire il perseguimento di ulteriori progressi in termini di contenimento dei disavanzi, ma in parte rivolto anche a sostenere lo sviluppo economico e a rafforzare le misure di protezione sociale.

Per le entrate, l'atteso gettito netto del 1999 (poco meno di 3.000 mld) doveva essere il risultato di maggiori entrate lorde di poco inferiori ai 9.000 mld e di minori entrate per più di 6.000 mld. In particolare, gli aumenti di entrate erano connessi, in primo luogo, al recupero dei crediti INPS (più di 5.000 mld), al gettito atteso dalla "carbon tax" (circa 2.500 mld) e all'aumento dei canoni di concessione dei servizi pubblici (più di 1.000 mld). A fronte di tali maggiori entrate lorde, erano previsti l'attesa restituzione parziale dell'eurotassa (commisurata a circa 3.000 mld), la concessione di sgravi contributivi (per circa

1.500 mld) e le agevolazioni fiscali connesse all'introduzione della carbon tax (per circa 1.200 mld).

Nel complesso, così come era stabilito nel D.p.e.f., l'incidenza delle misure di contenimento del disavanzo operanti sul fronte delle entrate era contenuta entro il 35% circa della complessiva riduzione dell'indebitamento netto.

Dal lato delle spese, la menzionata riduzione netta (pari a poco più di 5.000 mld) è da imputare ad un insieme di misure di contenimento con effetti ragguagliabili, nel 1999, ad oltre 10.000 mld, predisposte anche allo scopo di consentire il finanziamento di maggiori spese destinate allo sviluppo economico ed al rafforzamento delle politiche sociali che, nel complesso, avrebbero dovuto tradursi in oneri aggiuntivi superiori ai 5.000 mld nel 1999.

Tra gli interventi di contenimento della spesa, quelli di maggiore rilievo sono riferibili al patto di stabilità interno (2.200 mld), al monitoraggio dei flussi di cassa per istruzione ed università (1.200 mld), alla revisione delle procedure degli investimenti, con particolare riguardo ai meccanismi di accreditamento dei contributi di cui alla legge n. 488/92 (1.350 mld), alle norme intese a migliorare gli equilibri di bilancio di Poste (nuovo piano di impresa) e Ferrovie (dismissioni del patrimonio immobiliare) per un totale di circa 1.200 mld, oltre alle misure di riduzione della spesa adottate con la legge finanziaria e con la prima nota di variazioni, valutate intorno a 3.000 mld.

A fronte di tali interventi di contenimento, sono stati adottati i previsti provvedimenti di segno espansivo, tra i quali si segnalano quelli per il sostegno degli investimenti (con effetti in termini di cassa stimati in circa 2.500 mld per il 1999), quelli di miglioramento delle pensioni sociali e di concessione degli assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (nel complesso circa 1.000 mld), quelli di sostegno di politiche settoriali (1.000 mld) e quelli in materia di tickets sanitari (circa 450 mld).

2.2 Con la manovra di bilancio per il 1999, le più limitate esigenze di correzioni restrittive hanno consentito di spostare l'accento verso interventi di sostegno dello

sviluppo e di perequazione sociale e verso provvedimenti di riordino strutturale in fondamentali comparti dell'attività economica e finanziaria.

In proposito vanno richiamate le disposizioni contenute nella legge n. 133/99 e nella legge n. 144/99 presentate nell'ambito della manovra di bilancio come "collegati ordinamentali" alla legge finanziaria per il 1999.

Nel primo provvedimento ("Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale"), sono confluite le disposizioni, originariamente proposte nel d.d.l. del collegato di sessione, che riguardano la riforma del sistema di finanziamento degli enti territoriali e, in particolare, la definizione loro della futura autonomia tributaria.

Nel secondo provvedimento ("Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL e l'ENPALS, nonché disposizioni per il riordino degli Enti previdenziali") sono previsti, tra gli altri, interventi per la decontribuzione dei salari aziendali, l'utilizzo del TFR per i fondi pensione, una riserva di posti nelle pubbliche amministrazioni per i lavoratori socialmente utili.

Del complesso di norme approvate con tali provvedimenti, meritano una particolare attenzione le disposizioni che disciplinano la materia del federalismo fiscale e, più in generale, le relazioni tra Stato ed enti territoriali.

Si tratta, infatti, di un insieme di nuove regole che sono destinate a trasformare radicalmente il rapporto centro/periferia.

Già nel "collegato di sessione" (legge n. 448/98), in coerenza con gli impegni assunti in sede europea, sono state definite norme intese a corresponsabilizzare gli enti decentrati nel raggiungimento degli obiettivi di indebitamento netto e di debito. Si tratta delle disposizioni relative al cosiddetto "patto di stabilità interno" (art. 28), che hanno stabilito le modalità con le quali tali enti sarebbero dovuti pervenire, nel 1999 e nei due anni successivi, ad una riduzione del proprio disavanzo (opportunamente ridefinito) pari allo 0,1% del PIL, equivalente ad una riduzione di 2.200 mld rispetto al valore tendenziale.

Sono stati previsti strumenti di monitoraggio e di controllo affidati al Ministero del tesoro. La natura meramente programmatica del "patto" ha indotto ad escludere sanzioni dirette nel caso di comportamenti devianti. La compartecipazione degli enti alle penalità può discendere, peraltro, dall'eventuale sanzione comminata all'Italia nel quadro delle procedure europee per il controllo dei disavanzi eccessivi. Una analisi delle vicende del "patto di stabilità interno" nel primo anno di applicazione viene condotta nel paragrafo 4.3.

Con il collegato ordinamentale (legge n. 133/99 art. 10) si è provveduto a completare - dopo l'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF - la revisione dei rapporti tributari e finanziari Stato/regioni/enti locali. Sono state introdotte ampie forme di compartecipazione degli enti periferici ai grandi tributi e, contestualmente, è stata disposta la soppressione dei trasferimenti erariali.

L'autonomia decisionale degli enti è destinata ad ampliarsi in ragione della graduale eliminazione dei vincoli di destinazione delle risorse.

L'eliminazione dei vincoli alla destinazione dei fondi, pur considerando che alle regioni sono assegnate nuove specifiche competenze, modifica radicalmente l'assetto consolidato, nel quale grandi leggi di settore esprimevano direttamente le scelte circa le priorità nella destinazione delle risorse. Ed il riparto tra regioni era connesso, a sua volta, ad una misurazione dei fabbisogni locali.

In prospettiva, la scomparsa dei vincoli di destinazione e il riferimento delle risorse al reddito prodotto o consumato in ciascuna regione prefigurano un quadro largamente indefinito, che pone, tra l'altro, come tema prioritario la costruzione del controllo dei risultati. Inoltre, per le ragioni appena ricordate, si amplieranno in misura consistente gli scarti tra le risorse reperibili nelle diverse aree territoriali e, pertanto, si delinea un complesso problema di correzione e di perequazione.

A regime, il funzionamento del nuovo sistema dovrà, dunque, misurarsi con questioni di grande rilievo, che sono sinteticamente esaminate nel successivo paragrafo 4.

2.3 Nel mese di giugno 1999, al momento della presentazione del D.p.e.f. 2000-2003, il perdurare della fase depressiva del ciclo economico determinava una revisione del quadro macroeconomico relativo allo stesso anno.

La crescita del PIL era ricondotta, nelle stime di preconsuntivo del 1999, all'1,3% (poco più della metà di quanto era stato previsto nel D.p.e.f. 1999-2001), mentre gli obiettivi di finanza pubblica – espressi secondo gli schemi della nuova contabilità nazionale (SEC 95) – erano sostanzialmente riconfermati nei termini indicati nella RTC di marzo, vale a dire con una correzione al rialzo del rapporto indebitamento/PIL (dal 2 al 2,4%) e un ridimensionamento dell'avanzo primario (dal 5,5 al 4,6%). Condizioni più favorevoli del previsto si registravano, invece, sul fronte dell'inflazione e dei tassi di interesse: la variazione dei prezzi al consumo era stimata, per la media del 1999, intorno all'1,3%, mentre il profilo dei tassi di interesse era previsto in sede di D.p.e.f. in misura da centrare, proprio nel 1999, il punto più basso della curva (con un valore di fine anno del tasso sui BOT a dodici mesi pari al 3%, contro il 4,5% ipotizzato nei precedenti documenti programmatici).

Tale positiva evoluzione delle variabili nominali si sarebbe riflessa, secondo le valutazioni del Governo, sul livello della spesa per interessi (con una nuova riduzione in valore assoluto) e sull'avanzo corrente della Pubblica amministrazione, in ulteriore miglioramento. L'incertezza sugli andamenti effettivi delle altre grandezze dell'entrata e della spesa – e, in particolare, le lacunose informazioni di metà anno sui bilanci dei diversi comparti della Pubblica amministrazione – inducevano, peraltro, il Governo a non modificare in senso più favorevole le previsioni dei saldi strategici di finanza pubblica.

Tale orientamento prudenziale era mantenuto anche nel mese di settembre in sede di "Relazione previsionale e programmatica" per il 2000 e di "Nota di aggiornamento al D.p.e.f.", allorché, anche in termini di conti pubblici, si andavano evidenziando tendenze significativamente più favorevoli di quanto originariamente previsto. Mentre, infatti, veniva riconfermata la più bassa crescita economica (1,3%) e si riportava all'1,5% la previsione del tasso di inflazione

(sostenuto dalle tensioni sul mercato del petrolio), l'andamento dei conti pubblici nei primi otto mesi dell'anno registrava un fabbisogno del settore statale di quasi 15.000 mld inferiore a quello del 1998, per effetto, soprattutto, di un andamento più dinamico del previsto delle entrate fiscali (stimato in circa 8.000 mld).

In termini di conto delle Amministrazioni pubbliche, tuttavia, i saldi rilevanti (e, in particolare, l'indebitamento netto) venivano riconfermati sui valori già definiti in sede di D.p.e.f., verosimilmente per tener conto di possibili sconfinamenti sul fronte della spesa – imputabili, in prevalenza, ai comportamenti degli enti dotati di autonomia gestionale – e che avrebbero potuto annullare gli effetti del più favorevole andamento del gettito tributario.

Solo nel mese di dicembre, in occasione dell'invio alla Commissione europea dell'aggiornamento del "programma di stabilità", l'accertato andamento delle entrate, ben superiore alle previsioni iniziali, determinava l'ultima revisione della stima dell'indebitamento netto, che era riportata al 2% del PIL, di nuovo in linea, quindi, con l'obiettivo programmatico inizialmente fissato dal D.p.e.f. 1999-2001 nell'aprile 1998.

3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.

3.1 Con la notifica alla Commissione europea del 1 marzo scorso il consuntivo di finanza pubblica, espresso in termini di conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, è stato per la prima volta elaborato secondo il nuovo sistema di contabilità nazionale (SEC 95).

Tra le caratteristiche principali del SEC 95, con riferimento al settore della finanza pubblica, la più significativa e innovativa consiste nell'adozione più stringente del criterio della competenza economica rispetto al vecchio sistema, prevalentemente basato sull'utilizzazione di dati di cassa tratti dai bilanci dei diversi enti della pubblica amministrazione. Il passaggio dalla cassa alla competenza rappresenta di gran lunga il principale fattore di mutamento, rispetto

al passato, dei livelli delle spese e delle entrate contabilizzate tra le operazioni delle Amministrazioni pubbliche.

In termini di competenza economica, una transazione deve essere registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè "allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti" (SEC 95, par. 1.57). In linea generale, ed in particolare nel caso delle Amministrazioni pubbliche, tale momento di registrazione non coincide, o può non coincidere, né con quello della regolazione monetaria dell'operazione (cassa) né con quello in riferimento al quale è stabilito l'obbligo alla sua regolazione monetaria (competenza giuridica). D'altra parte, per le Amministrazioni pubbliche le informazioni di base sono rappresentate da dati di contabilità pubblica che, con riferimento alle scritture di consuntivo, possono essere sostanzialmente di due tipi: cassa (pagamenti ed incassi) o competenza giuridica (impegni ed accertamenti). Non esistono cioè, se non per casi specifici, informazioni contabilizzate all'origine dagli enti pubblici secondo criteri di competenza economica, come avviene nella contabilità aziendale.

E', quindi, necessario procedere alle stime per competenza economica utilizzando informazioni che hanno in parte natura diversa; bisogna cioè entrare in un'ottica di migliore approssimazione possibile del principio c.d. *accrual*, evitando al tempo stesso di fondare le stime su basi non chiaramente identificabili e non riconducibili, in modo trasparente, alla contabilità pubblica.

Per quanto riguarda la definizione delle Amministrazioni pubbliche, l'introduzione del SEC 95 ha condotto ad escludere quelle istituzioni la cui attività è principalmente di natura vendibile (le entrate provenienti dalle vendite coprono almeno il 50% dei costi di produzione sostenuti). L'applicazione di tale nuovo criterio ha comportato unicamente l'esclusione di un certo numero di enti prima classificati all'interno della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda il contenuto delle operazioni, il SEC 95 ha introdotto alcune importanti novità di classificazione, tra le quali vanno ricordate

l'esclusione dalle prestazioni sociali e l'inclusione tra i consumi intermedi degli acquisti di beni e servizi trasferiti alle famiglie sotto forma di prestazioni sociali in natura (oltre 43.000 mld nel 1998); l'esclusione dai consumi intermedi e l'inclusione tra gli investimenti delle spese per acquisto di attrezzature, mezzi di trasporto ed altri beni di investimento militari utilizzabili anche per usi civili e quella per acquisto e autoproduzione di software.

I flussi sui quali l'applicazione del principio della competenza economica ha avuto l'impatto più rilevante sono, dal lato degli impieghi del conto, i redditi da lavoro dipendente, i consumi intermedi, i contributi alla produzione, le prestazioni sociali e gli interessi passivi; dal lato delle risorse, i proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi, le imposte dirette ed indirette, i contributi sociali effettivi e figurativi e gli interessi attivi.

Complessivamente, per effetto del passaggio al SEC 95, nel 1998 – anno utilizzato dall'ISTAT per un sistematico raffronto – le entrate sono risultate superiori di circa 18.000 mld a quelle stimate in base al SEC 79; il livello delle uscite è risultato superiore di quasi 20.000 mld. Di conseguenza nel 1998 l'impatto sul deficit è stato negativo, ma in misura quasi trascurabile.

L'impatto maggiore del passaggio alla competenza economica si è avuto, senza dubbio, sugli interessi passivi: l'effetto in aumento è stato di 18.000 mld nel 1998, avendo raggiunto un massimo di 28.000 mld nel 1996.

Con riferimento agli interessi, infatti, il SEC 95 prescrive di utilizzare un criterio di "competenza economica pura". Gli interessi, cioè, non devono essere registrati rilevando gli importi "dovuti" in ciascun periodo contabile, ma come se venissero generati in maniera continua dallo strumento finanziario sottostante. L'interesse maturato viene contabilizzato durante tutto il periodo, indipendentemente dal fatto che sia effettivamente pagato o effettivamente capitalizzato e comporti un effettivo scambio di mezzi di pagamento dall'unità debitrice all'unità creditrice. Così, nel caso dei titoli sprovvisti di cedola (come i CTZ), l'ammontare totale degli interessi - che nella realtà viene effettivamente pagato solo alla scadenza - viene, invece, contabilizzato come se si distribuisse

uniformemente negli anni fino alla scadenza del titolo. Tale criterio presenta caratteri di più elevata affidabilità sotto il profilo della trasparenza e della solidità degli equilibri conseguiti, precludendo pratiche di aggiustamento dei conti fondate sull'impiego degli strumenti finanziari più convenienti.

3.2 Sulla base della ricostruzione degli aggregati secondo il SEC 95, il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche mostra per il 1999 i seguenti principali risultati:

– un indebitamento netto di poco superiore a 40.000 mld, circa 18.000 mld inferiore al livello del 1998 e inferiore, in quota di PIL, allo stesso obiettivo programmatico (1,9 contro 2,0%);

– un contenuto ridimensionamento dell'avanzo primario (dal 5,2 al 4,9% del PIL), per effetto di un incremento delle entrate (3,7%) inferiore a quello delle spese primarie (4,7%) e con una composizione che indica un miglioramento di oltre 5.000 mld del surplus corrente al netto degli interessi, più che compensato dal peggioramento di oltre 9.000 mld del saldo del conto capitale;

– una ulteriore riduzione di circa il 13% (quasi 22.000 mld) delle spese per interessi, discese, in quota di PIL, dall'8,1% del 1998 al 6,8%;

– la forte espansione del saldo corrente che, tornato in attivo solo dal 1998 (per circa 5.000 mld), ha segnato nel 1999 un avanzo di oltre 32.000 mld equivalenti ad una copertura delle spese in conto capitale di poco inferiore al 40%;

– un aumento della pressione fiscale (che aveva segnato una riduzione di 1,6 punti percentuali tra il 1997 e il 1998) dal 43 al 43,3%, per effetto, soprattutto, dell'incremento della pressione tributaria in senso stretto (vale a dire al netto del gettito contributivo);

– l'ulteriore flessione del rapporto debito/PIL, che ha registrato un risultato migliore dello stesso obiettivo programmatico (114,9% contro 116,3 del 1998 e 115,7 programmato), in virtù dell'accelerazione del piano relativo alle

privatizzazioni che ha consentito di acquisire introiti notevolmente superiori al previsto (circa 37.000 mld contro 15.000), in gran parte connessi all'alienazione di una quota pari al 32% del capitale dell'ENEL.

L'andamento economico del 1999 è risultato a consuntivo notevolmente difforme dalle previsioni avanzate in occasione della presentazione della manovra di bilancio (RPP di settembre 1998): in particolare, è stato largamente inferiore alle attese l'incremento nominale del PIL (2,9%, invece del 4,6 atteso). Il notevole scostamento, tuttavia, non ha prodotto effetti negativi sui conti pubblici – che, anzi, dovrebbero avere tratto lievi benefici dall'evoluzione dell'economia – in virtù della dinamica di quelle componenti della domanda e del reddito (consumi, retribuzioni ecc.) che più immediatamente si riflettono sulle entrate.

Le spese complessive delle Amministrazioni pubbliche nel 1999 sono state pari a 1.039.000 mld, con un aumento dell'1,8% rispetto al 1998 e una riduzione di 0,6 punti percentuali sul PIL (dal 49,4 del 1998 al 48,8). Tale andamento è il risultato di tendenze contrapposte: la forte flessione delle spese per interessi (dall'8,1 al 6,8% del PIL) è stata, infatti, in gran parte compensata dall'aumentata incidenza delle spese primarie (dal 41,3 al 42% del PIL). Con riguardo alla spesa per interessi va osservato che la diminuzione è proseguita nel 1999, nonostante il rialzo dei tassi intervenuto nella seconda metà dell'anno. Negli anni recenti si è, infatti, progressivamente attenuata la relazione temporale tra variazioni dei tassi ed oneri per interessi, per effetto della ridotta incidenza di BOT e CCT sul totale del debito (dal 59% del 1990 al 29% del 1999).

Le spese al netto degli interessi sono aumentate rispetto al 1998 del 4,7%, per effetto di una crescita del 4,4% della spesa corrente primaria e della sostenuta espansione delle spese in conto capitale, aumentate del 7,4%.

Nell'ambito delle spese correnti al netto degli interessi – la cui incidenza sul PIL è aumentata dal 37,5 al 38% – i redditi da lavoro dipendente hanno registrato una crescita moderata (2,6%), per effetto di una espansione delle retribuzioni unitarie del 2,8% e di una ulteriore flessione dell'occupazione (-0,6%).

Le spese per prestazioni sociali – che nel 1998 avevano segnato una riduzione dell'incidenza sul PIL – hanno, invece, registrato un aumento notevolmente superiore alla variazione del PIL nominale (5,5 contro 2,9%), con un aumento della quota sul prodotto lordo dal 17 al 17,4%. L'accelerazione è attribuibile, in buona misura, al venir meno dei risparmi conseguiti nel 1998 in seguito al passaggio dalla cadenza bimestrale a quella mensile del pagamento delle pensioni. La spesa per pensioni ha, inoltre, risentito della sospensione del blocco dei trattamenti di anzianità attuato nel 1998.

Molto sostenuta è stata anche la crescita dei consumi intermedi (6,3%), a causa soprattutto della dinamica della spesa sanitaria e farmaceutica determinata dalla ripresa dei consumi, dall'adeguamento dei prezzi alla media europea e dalla riammissione alla rimborsabilità di alcuni farmaci.

Le spese in conto capitale hanno confermato la tendenza alla ripresa, già iniziata nel 1998, dopo una lunga fase nella quale le manovre di risanamento dei conti pubblici avevano comportato un severo controllo anche degli investimenti pubblici. L'aumento medio nel 1999 (7,4%) è la risultante di un consistente sviluppo degli investimenti diretti, sostenuti anche dalle opere per il Giubileo (9,2%) e degli incentivi alle imprese, operanti in particolare nelle aree depresse (8,7%) e, invece, di una riduzione degli altri trasferimenti in conto capitale.

3.3 Le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche hanno superato i 998.000 mld, con un incremento dello 0,3% sul PIL (dal 46,6 del 1998 al 46,9%); la dinamica più sostenuta è imputabile alle entrate correnti, passate dal 45,9 al 46,4% in quota di PIL. Al loro interno, ad un aumento dell'incidenza delle imposte dirette sul PIL (dal 14,4 al 15,1%) ha corrisposto una riduzione dell'incidenza trascurabile nel caso delle imposte indirette (dal 15,4 al 15,3) e dei contributi sociali (dal 12,9 al 12,7), più significativa con riguardo alle entrate in conto capitale e, in particolare, alle imposte in conto capitale (dallo 0,4 allo 0,1).

Come già anticipato, la pressione tributaria – intesa come rapporto tra il gettito totale di imposte dirette, indirette e in conto capitale e PIL – è passata dal

27,4% del biennio 1995/96 al 29,2% del 1997, al 30,1% del 1998 e al 30,6% del 1999.

Il diverso profilo della pressione contributiva ha comportato una attenuazione della tendenza alla crescita della pressione fiscale complessiva che, raggiunta la punta del 44,6% nel 1997, risulta poi diminuita al 43,0% nel 1998; nel 1999 si è registrato un limitato incremento dell'ordine di 0,3 punti percentuali.

E' interessante osservare che il consuntivo delle entrate delle Amministrazioni pubbliche per il 1999 è sostanzialmente allineato con le previsioni formulate circa un anno prima, in sede di "Relazione trimestrale di cassa" sul fabbisogno 1998: il consuntivo segna, infatti, uno scarto positivo di circa 3.000 mld su un totale di entrate di poco inferiore al milione di miliardi. Lo scostamento è, invece, molto superiore (circa 10.000 mld) rispetto alla revisione delle stime effettuata nei successivi documenti programmatici, allorchè il perdurare di una fase ciclica sfavorevole aveva indotto a correggere in senso pessimistico il quadro previsivo di finanza pubblica e, in particolare, delle entrate.

Malgrado i risultati macroeconomici del 1999 abbiano confermato le ipotesi di rallentamento della crescita economica, l'esito in termini di entrate pubbliche è stato molto più favorevole, così da costituire un dividendo fiscale che, come si dirà più avanti, è stato posto a base di una revisione dello scenario tendenziale e programmatico della manovra di bilancio per il 2000. Si sarebbe, pertanto, verificato un disallineamento tra dinamica del PIL e andamento del gettito tributario che, in ultima analisi, si manifesta con una anomala elevata elasticità del secondo rispetto al primo. In realtà, come già osservato, la variazione nominale delle basi imponibili alle quali più direttamente si rapportano le principali imposte (redditi da lavoro e consumi) è risultata più rapida di quella del PIL, con ciò offrendo una parte di spiegazione della cennata anomalia.

L'accelerazione del gettito tributario è, peraltro, da ricondurre alla riduzione delle aree di erosione e di elusione derivante da specifici interventi normativi e ad un più alto grado di adesione indotto dai c.d. "studi di settore", nonché dall'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti e dal miglioramento dei

servizi di informazione e di assistenza ai contribuenti. Meno determinante è, invece, stata nel 1999 l'azione di contrasto diretto dell'evasione (accertamenti e controlli), i cui risultati in termini di gettito – nella nuova classificazione di bilancio – sono rilevati separatamente da quelli attribuiti alla "gestione ordinaria".

Vi è, infine, da rilevare che un contributo particolarmente significativo alla crescita inattesa del gettito tributario è da assegnare alla nuova impennata dei ricavi derivanti dal gioco del lotto e delle lotterie, pur se accompagnati da un parallelo sviluppo delle vincite.

L'analisi dei risultati relativi alle principali imposte evidenzia in primo luogo, che – a differenza delle informazioni aggregate del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, elaborate secondo il SEC 95 – quelle per singolo tributo sono temporaneamente disponibili solo nei dati tratti dal bilancio dello Stato. Nel commento che segue si farà, pertanto, riferimento al consuntivo di cassa dello Stato, che offre comunque un quadro ampiamente significativo dell'andamento delle entrate tributarie.

Nell'ambito delle imposte dirette, l'IRPEF e l'IRPEG hanno segnato, rispettivamente, incrementi, rispetto al 1998, dell'8,8 e del 39,9%, sui quali hanno influito il potenziamento dell'attività di accertamento, l'avvio degli studi di settore, l'ampliamento delle basi imponibili per l'abolizione dei contributi sanitari e l'abolizione delle ritenute d'acconto sui titoli finanziari. In flessione risultano, invece, il gettito dell'imposta sostitutiva – contenuto dalla riduzione dei tassi d'interesse e dalla modifica del regime fiscale sulle ritenute - e, soprattutto, dell'ILOR, ormai in esaurimento a seguito della soppressione disposta con il decreto legislativo istitutivo dell'IRAP.

Tra le imposte indirette, è risultato in diminuzione il gettito dell'IRAP (-6,9%), in relazione all'alta percentuale di acconto applicata nel 1998, che si è riflessa in minori versamenti a saldo nel 1999.

L'IVA lorda contabilizzata in bilancio registra un incremento degli incassi del 9,6%. L'IVA netta – vale a dire contabilizzata al netto di rimborsi, regolazioni contabili, risorse U.E. e rettificata ai fini di un confronto omogeneo tra i due anni

– segna un aumento del 6,3%, dovuto essenzialmente agli incrementi di prezzo della benzina e all'allargamento della base imponibile per la concessione di agevolazioni sulle ristrutturazioni edilizie.

Molto elevata è stata la crescita dei proventi lordi di lotto e lotterie: in particolare l'introito del lotto è aumentato di oltre 15.000 mld rispetto al 1998, con un incremento di circa il 160%.

Infine, nel 1999 si è verificato l'atteso ridimensionamento delle entrate in conto capitale – le quali nelle definizioni della contabilità SEC, comprendono sostanzialmente gli interventi di natura straordinaria e *una tantum* – con una contrazione di circa il 25% sul 1998, anche per effetto dell'esaurirsi del prelievo straordinario sugli accantonamenti relativi al TFR, disposto in sede di manovra di bilancio per il 1997.

4. Il decentramento della finanza pubblica.

4.1 Il processo di decentramento amministrativo e di ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali rende più complessa la gestione delle regole di Maastricht per il controllo dei disavanzi.

Gli impegni assunti in sede europea impongono, infatti, il coordinamento tra i diversi livelli di governo, con riguardo al livello di spesa ed entrate pubbliche e dell'indebitamento.

E' fondamentale, in proposito, il controllo delle previsioni di bilancio e dei consuntivi delle amministrazioni regionali e locali, allo scopo di valutarne la coerenza con gli obiettivi macroeconomici di finanza pubblica definiti con riferimento al conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Tuttavia, le necessarie verifiche devono essere condotte in condizioni rese più difficili dall'esigenza di rispettare, allo stesso tempo, i rigorosi vincoli sottoscritti in sede europea e l'autonomia garantita a regioni ed enti locali.

Le vicende relative allo stesso Patto di stabilità interno – sulle quali si tornerà più avanti - testimoniano le difficoltà di Governo centrale e Parlamento nell'introdurre vincoli di bilancio a soggetti dotati di vasta autonomia decisionale.

Nel decennio appena trascorso i rapporti tra Governo centrale e sistema delle autonomie sono stati caratterizzati, in larga misura, dal consolidato sistema di finanza derivata, nel quale ingenti trasferimenti di risorse a carico del bilancio statale servivano a consentire la copertura dei livelli di spesa decisi dagli enti, date le entrate proprie. La funzione strumentale dei trasferimenti è ben visibile laddove si osservi, in serie storica, la ripartizione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche tra amministrazione centrale, da un lato, e amministrazioni locali (regioni, province e comuni) ed enti previdenziali, dall'altro. Infatti, anche all'inizio del decennio, quando il livello dell'indebitamento netto era di poco inferiore a 150.000 mld (oltre il 12% del PIL), l'intero squilibrio era confinato ai conti dell'amministrazione centrale (in pratica lo Stato) mentre amministrazioni locali ed enti di previdenza registravano consuntivi in sostanziale equilibrio, quando non in avanzo.

Proprio in ragione del peso preponderante di trasferimenti erariali "a pareggio", l'indebitamento netto del conto delle amministrazioni locali non costituisce un indicatore significativo ai fini del controllo macroeconomico dei flussi finanziari o, per meglio dire, ai fini della costruzione di un meccanismo equilibrato di ripartizione tra i diversi livelli di governo degli impegni europei in materia di disavanzo pubblico. Alla base delle norme che hanno introdotto nell'esperienza italiana il "patto di stabilità interno" vi è il riconoscimento delle peculiari distorsioni connesse al sistema di finanza derivata, cosicché gli obiettivi proposti al sistema delle autonomie sono stati definiti costruendo un saldo di bilancio sostanzialmente depurato dei trasferimenti provenienti dallo Stato e, quindi, rappresentativo dello squilibrio tra entrate proprie degli enti e spesa finale (a sua volta identificata con la spesa corrente al netto degli interessi).

4.2 L'osservazione delle tendenze dei conti delle amministrazioni locali negli anni Novanta – priva di riscontri significativi se rivolta ai saldi – offre spunti interessanti in materia di spese. In particolare, si può notare come la dinamica delle spese complessive abbia seguìto due fasi ben distinte nel corso del decennio.

Tra il 1990 e il 1995, infatti, il ritmo di crescita delle spese complessive del comparto "regioni, province e comuni" è stato molto contenuto e comunque nettamente inferiore a quello segnato dalle spese delle Amministrazioni pubbliche (in particolare delle amministrazioni centrali). A partire dal 1996, invece, la situazione si inverte e la dinamica delle spese locali assume ritmi notevolmente più sostenuti di quelli medi della Pubblica amministrazione e della stessa variazione nominale del prodotto interno lordo: i tassi di variazione registrati nel periodo risultano dell'8,5% nel 1996 (4,9 per la spesa totale della P.A.), del 7,4% nel 1997 (0,4 per la P.A.), 3,5% nel 1998 (1,2 per la P.A.) e del 4,6% nel 1999 (1,8 per la P.A.).

Nell'ultimo quadriennio, pertanto, si è prodotta una evidente inversione di tendenza con riguardo all'incidenza delle spese degli enti territoriali nel conto delle Amministrazioni pubbliche: le spese totali sono aumentate di circa due punti e mezzo in quota delle spese della P.A., recuperando quanto avevano perduto nel primo quinquennio degli anni Novanta (e assestandosi a quasi il 28%); le spese in conto capitale hanno invece segnato un forte progresso, incrementando la propria quota sul totale delle spese in conto capitale della P.A. di quasi dieci punti percentuali nel periodo 1996/99, dopo che anch'esse avevano registrato un arretramento – peraltro di entità molto più contenuta - nei primi anni del decennio. L'informazione che si trae da questi dati è di precipuo interesse, poiché conferma il ruolo rapidamente crescente degli enti locali nella realizzazione dei programmi di investimento pubblici (nel 1999, la quota ha raggiunto il 63% delle spese in conto capitale della P.A.) e prefigura un'ulteriore espansione nell'ambito dei programmi di rilancio già delineati nel D.p.e.f. 2000/2003 con particolare riferimento al Mezzogiorno e all'orizzonte di medio periodo (2006), nonché per gli effetti del decentramento amministrativo che si realizzerà in attuazione del d.lgs. n. 112/98.

4.3 Gli scostamenti tra dinamica della spesa degli enti territoriali e spesa pubblica complessiva sollevano questioni complesse che attengono al contenuto delle

informazioni, ai rapporti istituzionali tra Stato e autonomie e alla qualità delle soluzioni prospettate nel quadro della riforma della finanza regionale e locale.

Quanto al primo aspetto deve essere sottolineata, in particolare, l'esperienza del "patto di stabilità interno" avviato già con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1999 (legge n. 448/98, art. 28) e successivamente modificato con la legge finanziaria per il 2000 (art. 30).

Come è noto, con il patto veniva richiesto alle Amministrazioni locali l'impegno a ridurre il saldo di bilancio – depurato secondo i criteri sopra ricordati – nella misura dello 0,1% del PIL (2.200 mld) rispetto al suo valore tendenziale. Con la legge finanziaria per il 2000, anche a seguito delle osservazioni avanzate sulla prima fase applicativa, sono state apportate modifiche alla definizione del saldo, con l'esclusione delle risorse per la gestione delle risorse comunitarie, di quelle per la copertura di disavanzi pregressi della sanità e di altre partite di natura straordinaria. E' stato inoltre riconfermato, per l'anno in corso, l'obiettivo di riduzione del disavanzo in misura pari allo 0,1% del PIL e disposto anche il recupero dei risparmi eventualmente non realizzati nel 1999, che al momento il Governo stimava in 1.100 mld.

La nuova disciplina – che dovrebbe comportare per il 2000 un effetto di contenimento del disavanzo di 3.300 mld – introduce, infine, la facoltà per le amministrazioni locali di dare conto cumulativamente dei risultati conseguiti nel biennio 1999/2000, applicando retroattivamente le più favorevoli disposizioni della legge finanziaria per il 2000.

Le verifiche sullo stato di attuazione del patto sono affidate al Ministero del tesoro e alla Conferenza Stato-regioni: con riferimento al 1999, primo anno di applicazione del patto, non è stata resa disponibile alcuna informazione sistematica sugli esiti dell'esperimento, essendo pertanto preclusa la verifica, a consuntivo, del parziale inadempimento ipotizzato dal Governo in sede di finanziaria per il 2000. Tanto meno sono state diffuse indicazioni sul comportamento relativo dei diversi comparti interessati (regioni, province e comuni).

Non sono immediatamente utilizzabili allo scopo né le informazioni periodiche sui flussi di cassa pubblicate nelle relazioni trimestrali di cassa né le rilevazioni elaborate dal "gruppo di monitoraggio" presso il Ministero del tesoro. Dalle prime – e in particolare dalla relazione trimestrale dell'aprile scorso che riporta la situazione di cassa al 31 dicembre 1999 – è soltanto possibile tentare di rielaborare i consuntivi dei due principali comparti, "regioni" e "province e comuni", in modo da approssimare la definizione di saldo rilevante per il patto di stabilità interno. Se ne traggono indicazioni che segnalerebbero, nel complesso, risultati anche migliori dell'obiettivo programmatico per l'aggregato "province e comuni", mentre l'aggregato "regioni" avrebbe registrato nel 1999 uno scostamento negativo di dimensioni non trascurabili. Ma si tratta soltanto di stime prive di riscontri diretti, anche se hanno il pregio di tentare una valutazione per tutti i comparti chiamati al rispetto del patto.

Nella recente "Relazione annuale sulla gestione finanziaria delle regioni a statuto ordinario", invece, la Corte ha fornito una prima ricostruzione dello stato di attuazione del patto con un approccio necessariamente parziale, in quanto fondato sulla puntuale raccolta e sull'esame di schede informative richieste appositamente alle regioni. Solo nove regioni, peraltro, hanno aderito alla richiesta, mentre non hanno trasmesso dati aggiornati o significativi regioni di peso rilevante, come la Lombardia e il Piemonte.

L'analisi dei dati raccolti ha consentito di verificare la coesistenza di risultati molto differenziati in termini di saldo programmatico, con situazioni di superamento in positivo dell'obiettivo fissato (Emilia-Romagna, Veneto e Puglia) ed altre di scostamenti negativi limitati (Toscana, Abruzzo, Molise e Lazio) o rilevanti (Campania e, per effetto delle vicende delle zone terremotate, Marche). Escludendo la situazione anomala delle Marche, lo scarto negativo rispetto all'obiettivo programmatico sarebbe stato, per le regioni censite, di dimensioni complessivamente contenute.

Al di là del riscontro parziale, connesso all'incompletezza delle informazioni, la Corte ha posto in evidenza la mancanza di correlazione tra i

risultati conseguiti in termini di saldo e la dinamica della spesa corrente: in situazioni di sostanziale rispetto del vincolo di saldo si riscontrano, infatti, andamenti molto sostenuti della spesa corrente. E viceversa.

Sotto questo aspetto, l'esperimento di coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nel mantenimento degli equilibri di finanza pubblica – la cui importanza resta fondamentale – dovrà verosimilmente trovare procedure e meccanismi di più agevole applicabilità e controllo, meno complessi nei parametri quantitativi assegnati e più rivolti a conseguire una forte corresponsabilizzazione nella programmazione finanziaria di breve e di medio periodo.

4.4 Il controllo della spesa delle regioni e degli enti locali acquista ancora maggior rilievo in relazione alla crescente autonomia e ai nuovi compiti che sono stati destinati alle autonomie locali dalla recente legislazione.

In particolare, le prospettive di successo del patto di stabilità interno sono fortemente condizionate dalla realizzazione del processo in atto, volto a garantire l'autonomia finanziaria delle regioni, assicurando la congruità delle risorse necessarie all'espletamento delle funzioni trasferite.

Incertezze e ritardi nel compimento di tale processo possono, infatti, ripercuotersi sulle condizioni richieste dal "patto", con il rischio che le regioni siano gravate da rigidi impegni di contenimento dei propri saldi finanziari in un contesto caratterizzato dalla inadeguatezza delle proprie risorse, specie in relazione ad una espansione della spesa sanitaria (anche per ragioni demografiche) non ben controllabile a livello decentrato.

Il 1999 e i primi mesi del 2000 hanno visto la ridefinizione del sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario in coerenza con la delega attribuita dalla legge n. 133/1999 (d.lgs. n. 56/2000), l'introduzione di una addizionale provinciale all'Irpef per il finanziamento delle funzioni e dei compiti trasferiti alle province e la predisposizione dei d.P.C.M. di attuazione dei decreti legislativi emanati *ex lege* n. 59/97.

Si è così completato il ridisegno dei compiti e dei meccanismi di finanziamento degli enti regionali e locali che aveva già visto nel corso del 1998 (d.lgs. n. 360/1998) l'introduzione dell'addizionale comunale all'Irpef e la possibilità per i comuni di introdurre un prelievo aggiuntivo entro un massimo dello 0,5% dell'Irpef. Un ridisegno che entrerà pienamente in vigore al 1 gennaio 2001, data a cui la legge n. 488/99 ha rinviato anche l'operatività del riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali previsto dal d.lgs. n. 244/97.

Il d.lgs. n. 56/2000 ha disposto la cessazione, a decorrere dall'anno 2001, dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario. In particolare è stata prevista la cessazione dei trasferimenti destinati al finanziamento della spesa sanitaria corrente e in conto capitale.

Resteranno, come trasferimenti dal bilancio dello Stato, solo quelli per le funzioni delegate, per la solidarietà nazionale in caso di calamità, per il finanziamento delle attività degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, per le attività di ricerca scientifica e sperimentale, per i programmi sanitari di rilievo nazionale e internazionale, per il finanziamento nazionale delle politiche di riequilibrio e promozione strutturale.

Contestualmente, il decreto ha disposto la compensazione dei minori trasferimenti con l'attribuzione alle regioni di una compartecipazione al gettito dell'IVA, l'incremento della aliquota della compartecipazione regionale all'IRPEF e l'aumento della compartecipazione all'accisa sulle benzine (la compartecipazione all'IVA è stabilita nella misura del 25,7% del relativo gettito, l'addizionale regionale all'IRPEF è aumentata dello 0,4% e l'aliquota di compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina passa da 242 a 250 lire al litro).

Viene inoltre prevista l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero del tesoro, di un fondo perequativo nazionale, al fine di consentire che una parte del gettito della compartecipazione all'IVA venga destinata alla realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale. La determinazione delle somme da erogare alle singole regioni è effettuata in funzione di parametri riferiti alla popolazione

residente, alla capacità fiscale, ai fabbisogni sanitari e alla dimensione geografica di ciascuna regione. Il fondo perequativo assume le caratteristiche dei sistemi di perequazione orizzontale: le regioni con basi imponibili insufficienti sono compensate da risorse versate dalle regioni più ricche. Al termine di un periodo transitorio, la perequazione interregionale non dovrebbe più considerare la spesa storica, ma dovrà basarsi sulla "capacità fiscale" di ciascuna regione, sui fabbisogni sanitari e su un livello uniforme dei servizi.

Il nuovo meccanismo di finanziamento delle regioni e degli enti locali si estende anche alle somme che saranno trasferite per lo svolgimento delle nuove competenze.

Nel corso del 1999 e nei primi mesi del 2000 sono stati infatti predisposti i d.P.C.M. che, a seguito del decreto legislativo previsto dalla legge n. 59/1997, delineano una prima ripartizione delle risorse da trasferire a regioni ed enti locali per lo svolgimento dei compiti loro affidati dalle leggi "Bassanini". Complessivamente, i d.P.C.M. trasferiscono alla competenza delle regioni e degli enti locali quasi 25.000 mld.

A partire dal secondo anno successivo al completamento del procedimento di quantificazione delle risorse da trasferire per le funzioni ed i compiti previsti dalla legge n. 59/1997 le aliquote della compartecipazione IRPEF, nonché le quote di compartecipazione all'IVA e all'accisa sulla benzina saranno variate per sostituire i trasferimenti erariali riconosciuti alle regioni.

4.5 Il risultato ottenuto si colloca nell'ambito degli spazi consentiti da un assetto costituzionale dato. Non pochi rimangono i problemi da affrontare anche in termini di controllo e responsabilizzazione degli enti decentrati.

Si tratta, innanzitutto, delle incertezze che ancora condizionano l'operare dei governi regionali in merito all'entità delle risorse finanziarie disponibili. La trasformazione dei trasferimenti in quote di tributi erariali e in addizionali sottopone i bilanci regionali alle incertezze connesse alla inadeguatezza del sistema previsivo a livello territoriale. Un limite, questo, che rischia di annullare

uno dei principali obiettivi assegnati alla riforma del sistema di finanziamento, precludendo ai governi regionali una efficace programmazione degli interventi.

Per limitare gli effetti negativi connessi a difficoltà di previsione del gettito di tributi di recente introduzione, come l'IRAP, è stato disposto un periodo (triennale) nel quale un fondo di garanzia consentirà di correggere eventuali differenze nei gettiti attesi. E' certo, tuttavia, che tali difficoltà potranno essere effettivamente superate solo se sarà possibile disporre di strumenti adeguati di previsione. E tale adeguamento informativo dovrà necessariamente accompagnare il crescente ruolo che le amministrazioni regionali sono chiamate a sostenere anche nella gestione di alcuni tributi.

In parte nel ridisegno delle norme di finanziamento si è cercato di mantenere una distinzione nelle responsabilità. Si è, infatti, previsto che per le spese sanitarie - ed in particolare per quelle riguardanti le spese di personale, la spesa farmaceutica e gli oneri per la cura dei non residenti - si rendano trasparenti le responsabilità dei diversi livelli di governo. Tale previsione non elimina tuttavia i rischi ed i problemi di applicazione.

Infine, il disegno finora predisposto rischia di mancare di un punto di riferimento nazionale per i controlli sulle gestioni regionali. Potrebbe determinarsi una "solitudine" delle regioni dinanzi alle regole del "patto di stabilità e crescita" europeo tale da generare un sovraccarico politico-istituzionale, pesante da sostenere e potenzialmente generatore di tensioni tra Tesoro e governi regionali.

5. Prospettive di medio periodo.

5.1 Con il D.p.e.f. 2000/2003 e, successivamente, con la nota di aggiornamento al D.p.e.f. e la Relazione previsionale e programmatica del settembre scorso il Governo definiva le prospettive di medio periodo con riguardo alle grandezze economiche e agli obiettivi finanziari.

Lo scenario macroeconomico prevedeva:

–la graduale accelerazione della crescita del PIL in termini reali (dal 2,2% del 2000 al 2,9% del 2003);

–il mantenimento dell'obiettivo di contenimento dell'inflazione, il cui tasso programmato era previsto scendere all'1,2% nel 2000, stabilizzandosi all'1% negli anni successivi;

–una ripresa apprezzabile dell'occupazione, con tassi di crescita dello 0,8% nel 2000 e dello 0,9% nel triennio successivo.

Quanto alle prospettive di finanza pubblica, la Nota di aggiornamento, mentre riconfermava gli obiettivi programmatici del D.p.e.f. in termini di indebitamento netto della P.A. e di avanzo primario, registrava una evoluzione tendenziale dei conti pubblici più favorevole del previsto per effetto della revisione in aumento del gettito tributario, stimato in 9.300 mld per il 2000 (9.500 mld sia per il 2001 che per il 2002 e 10.500 mld per il 2003).

Il miglioramento tendenziale dell'avanzo primario non era, tuttavia, destinato a ridurre le dimensioni quantitative della manovra correttiva, ma invece a sgravi fiscali aggiuntivi rispetto a quelli già previsti.

Successivamente, il "Programma di stabilità dell'Italia", presentato dal Governo nel dicembre scorso, registrava il peggioramento in atto nella dinamica dell'inflazione e dei tassi di interesse, procedendo all'aggiornamento delle previsioni di medio periodo.

Il tasso di crescita di prezzi al consumo è stato così elevato di 0,5 punti percentuali sia per il 2000 che per il triennio successivo ed è stata ipotizzata una tendenza crescente dei tassi di interesse (dal 3,7 al 5% tra fine 1999 e 2003 per i tassi sui BOT a 12 mesi).

Non sono state, tuttavia, esplicitate le implicazioni di tali mutamenti sulla manovra di riequilibrio dei conti pubblici contestualmente approvata dal Parlamento.

Da ultimo, la Relazione trimestrale di cassa dell'aprile scorso, ha rivisto, alla luce dei consuntivi per il 1999, le previsioni di finanza pubblica per il 2000, confermando l'obiettivo di indebitamento netto e modificando limitatamente in aumento le stime dell'avanzo primario e delle spese per interessi

In conclusione, la politica di risanamento dei conti pubblici mira, per il quadriennio 2000-2003, a conseguire i seguenti principali risultati:

–una graduale riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL, dall'1,5% nel 2000 al sostanziale pareggio nel 2003;

–un avanzo primario elevato e crescente, superiore al 5% in quota di PIL alla fine del periodo;

–il proseguimento della tendenza alla riduzione dell'onere per interessi sul debito (dal 6,6 al 5,3% tra il 2000 e il 2003);

–il contenimento del rapporto debito/PIL (dal 111,7% del 2000 al 100% del 2003).

5.2 Per il conseguimento di tali obiettivi il D.p.e.f. 2000-2003 prevedeva una manovra correttiva per il 2000 pari a 15.000 mld, 11.500 dei quali necessari per correggere l'evoluzione tendenziale dei saldi, mentre 3.500 mld erano destinati ad "interventi per la crescita".

Come si è detto, peraltro, il più favorevole andamento del gettito tributario ha indotto a rivedere le previsioni tendenziali di finanza pubblica, aumentando l'incidenza delle entrate rispetto al PIL dello 0,4% per ciascuno degli anni 2000-2003.

Di conseguenza si sono rese disponibili – mantenendo fermi i menzionati obiettivi programmatici – risorse aggiuntive (stimate in 9.300 mld per il 2000) in virtù delle quali gli interventi finalizzati a sostenere la crescita sono passati dagli originari 3.500 mld a 12.800 mld.

La manovra per il 2000 – contenuta quest'anno nella sola legge finanziaria a seguito delle modifiche normative introdotte dalla legge n. 208/99 – più avanti illustrate – è stata approvata dal Parlamento senza sostanziali variazioni sia con riguardo all'entità complessiva, sia alla sua articolazione.

Quanto alla composizione della manovra, le misure di contenimento della spesa corrente dovrebbero assicurare circa 11.000 mld, mentre la parte restante

(4.000 mld) proverrebbe dalle entrate extratributarie e, in particolare, dai proventi attesi dalle dismissioni immobiliari.

Per quanto attiene agli interventi per la crescita, le valutazioni ufficiali prevedono 1500 mld di maggiori spese in conto capitale, peraltro, come si dirà più diffusamente, di difficile riscontro perchè da rapportare a forme di finanziamento anche estranee al bilancio dello Stato. Ammontano, invece, a circa 1.400 mld le maggiori spese correnti (compresi gli oneri dei contratti del pubblico impiego) e, al contrario, risultano lievemente inferiori al previsto gli sgravi fiscali comprensivi delle risorse provenienti dal miglioramento dell'avanzo tendenziale (circa 9.700 mld invece dei previsti 10.300 mld).

Considerando le modifiche introdotte dal Parlamento, l'effetto correttivo netto della manovra sul conto delle Amministrazioni pubbliche comporterebbe una riduzione dell'indebitamento di circa 2.500 mld nel 2000, determinato da un contenimento della spesa per circa 9.300 mld, da un saldo (dopo gli sgravi) di 5.650.mld di minori entrate, oltre che dalla prevista accelerazione delle spese in conto capitale (1.500 mld) e dagli effetti attesi dal monitoraggio delle condizioni reddituali effettuato dall'INPS (400 mld).

Con riguardo agli interventi di contenimento, le misure dal lato delle entrate poggiano interamente sul potenziamento del programma di dismissioni degli immobili degli enti previdenziali e dello Stato, da realizzare anche in deroga alle norme di contabilità, e sul collocamento delle quote di fondi immobiliari costituiti attraverso l'apporto di immobili dello Stato. Le maggiori entrate attese per il 2000 sono state quantificate in 4.000 mld.

Agli interventi di contenimento della spesa corrente è affidato il compito di conseguire risparmi dell'ordine di 11.000 mld nel 2000.

Circa un terzo di tale importo dovrebbe essere assicurato dal già ricordato rafforzamento delle disposizioni relative al "patto di stabilità interno", in forza del quale è richiesto a regioni, province e comuni di concorrere alla riduzione dell'indebitamento netto della P.A. per una quota pari a non meno dello 0,1% annuo del PIL, equivalente a circa 2.200 mld, alla quale deve essere aggiunto un

importo di 1.100 mld come recupero sul 2000 dei risparmi non conseguiti dagli enti territoriali nel primo anno di applicazione del patto.

Poco meno di 2.400 mld sono, poi, attesi dai tagli dei c.d. "consumi intermedi" della P.A. per effetto, in primo luogo, del rinvio al 2001 delle riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata (1.100 mld) e dell'ulteriore contenimento del 5% degli acquisti di beni e servizi che – unitamente alla prevista razionalizzazione delle procedure di acquisto – dovrebbe assicurare un risparmio di circa 900 mld.

Altre riduzioni minori riguardano contributi e trasferimenti.

Circa 2.600 mld sono attribuiti alle innovazioni nella gestione del debito pubblico, consistenti soprattutto nell'autorizzazione a favore del Tesoro a rinegoziare i mutui contratti dalla P.A. verso il sistema creditizio e nei nuovi criteri di gestione della liquidità, che prevedono, tra l'altro, che il Tesoro possa sostituirsi alle amministrazioni locali.

Nel settore del pubblico impiego, gli interventi di contenimento – che tenderanno a rafforzarsi nel corso del triennio – prevedono, per il 2000, una nuova disciplina delle autorizzazioni alle assunzioni (emanate dal Consiglio dei ministri ogni semestre), il blocco del "turn over" ed un taglio non inferiore all'1%, rispetto al 31 dicembre 1999, del personale della scuola.

Infine, nel comparto della previdenza, i provvedimenti di contenimento dei disavanzi di alcune gestioni previdenziali, stimati in poco meno di 1.700 mld, sono connessi alla soppressione, dal 1° gennaio 2000, dei fondi speciali INPS relativi alle gestioni degli elettrici e dei telefonici, che confluiranno nel fondo pensioni lavoratori dipendenti. Contestualmente le aziende elettriche e telefoniche parteciperanno al risanamento delle gestioni con versamenti al Tesoro dell'ordine, rispettivamente, di 1.350 e 300 mld.

I cosiddetti "interventi per la crescita" sono costituiti, in primo luogo, da riduzioni delle entrate per circa 9.700 mld nel 2000, dei quali più di 8.000 mld attribuibili agli sgravi fiscali sulle imposte dirette (quasi 7.000 mld) e sulle imposte indirette (circa 1.100 mld). Quanto alle imposte dirette, gli interventi più

significativi riguardano la riduzione dell'aliquota del secondo scaglione IRPEF e l'aumento di numerose deduzioni e detrazioni, nonché la riduzione dell'acconto IRPEF che da solo determina minori entrate per 2.200 mld, compensate da equivalenti maggiori entrate nel 2001. Nell'ambito delle imposte indirette, importanza predominante assume la riduzione dell'IVA nel settore edilizio, che da sola comporta minori entrate stimate in 830 mld.

Completano gli interventi per la crescita alcune misure di espansione della spesa sia corrente (in particolare con riguardo ai rinnovi contrattuali), sia di quella in conto capitale per il sostegno degli investimenti pubblici, secondo il programma diffusamente prospettato già nel D.p.e.f. 2000-2003.

Secondo le valutazioni governative, la manovra restrittiva della legge finanziaria per il 2000 dovrebbe avere effetti in larga misura permanenti con riguardo ai tagli della spesa corrente, mentre le alienazioni immobiliari dovrebbero esaurirsi nel primo biennio assicurando complessivamente 8.000 mld.

5.3 Quasi la metà dell'intera manovra correttiva (7.300 mld su 15.000) deriverebbe dalla forte accelerazione dei programmi di dismissioni immobiliari e dal rafforzamento del patto di stabilità interno (per il quale si rimanda al precedente paragrafo 4).

Quanto all'intervento sulle entrate, per una valutazione del risultato atteso dalle dismissioni immobiliari degli enti previdenziali e dello Stato, contabilizzate in 4.000 mld per il 2000 ed altrettanti per il 2001, va tenuto conto della circostanza che l'obiettivo delle dismissioni è stato presente nella programmazione finanziaria dell'intero decennio. I risultati finora conseguiti sono stati, però, del tutto irrilevanti: ancora nel 1997 e nel 1998 gli accertamenti (e le relative riscossioni) si sono fermati, rispettivamente, a 16 e 52 mld. E' vero che la previsione del 2000 è supportata da una revisione particolarmente incisiva dei meccanismi normativi, basata sull'introduzione di indubbi elementi di flessibilità e sull'allargamento del ventaglio delle opzioni, con l'utilizzo su vasta scala dello strumento dei fondi immobiliari liberato dai vincoli e dalle complessità che ne

hanno finora rallentato lo sviluppo, da quando furono previsti con l'art. 14 bis della legge n. 86/94. Ed è anche importante che siano previste precise scadenze e procedure alternative ove quella di partenza si dimostri impercorribile. Va tuttavia ricordato che questo processo di "affinamento" della legislazione è in corso da molto tempo. Anche se le innovazioni ora proposte sono sicuramente più radicali, è difficile sottrarsi alla perplessità che tutti gli ostacoli legati alle carenze amministrative ed alla situazione obiettiva in cui in parte versa il patrimonio immobiliare pubblico (abusivismo, degrado, ecc.) possano essere di colpo superati. Ciò non significa, naturalmente, che non potranno esserci aumenti delle entrate a titolo di dismissioni immobiliari, ma solo che, essendo vincolati ad un orizzonte necessariamente annuale, si tratta di una previsione ad alto rischio, quanto meno nel *quantum* atteso.

A differenza di quanto finora osservato, esiti più certi – anche se in parte legati a mere operazioni di rinvio come quella relativa alle riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata – devono essere attribuiti alle altre misure di contenimento della spesa corrente, che si propongono il rapido conseguimento di risparmi (pari nel loro complesso, alla restante metà della manovra correttiva) in numerosi ed eterogenei settori di intervento.

5.4 Sotto la dizione non del tutto appropriata di "interventi per la crescita", la manovra per il 2000 ricomprende tutte le misure che comporteranno, nell'arco temporale di riferimento, maggiori spese e minori entrate.

A queste ultime si è già fatto cenno, ponendo in luce l'ampliamento degli originari obiettivi quantitativi a seguito del maggior gettito tributario conseguito nel 1999.

Per quanto riguarda le maggiori spese, gli importi più rilevanti riguardano gli oneri per i rinnovi contrattuali – che peraltro costituiscono tradizionale contenuto della legge finanziaria – e per gli interventi in tema di spese in conto capitale della pubblica amministrazione.

Quanto ai primi, la relazione tecnica riporta sia gli importi dei rinnovi contrattuali relativi all'Amministrazione statale, per i quali soltanto, come è noto, si dà luogo ad allocazione di risorse nella legge finanziaria, sia la stima del costo dei rinnovi per gli altri enti del settore pubblico, i cui oneri sono posti a carico delle relative disponibilità di bilancio.

Sia per lo Stato che per gli altri enti, gli importi previsti risultano in rapida crescita negli anni successivi al 2000.

Rileva, al riguardo, l'esigenza già affermata dalla Corte, in sede di certificazione dei contratti collettivi, di assicurare una ricomposizione delle grandezze finanziarie e della capacità di bilancio degli enti diversi dallo Stato, non solo per verificarne l'idoneità a far fronte agli oneri posti dai rinnovi contrattuali, ma a garanzia dei complessivi equilibri di finanza pubblica.

In tal senso è di particolare importanza la piena attuazione delle previsioni di cui agli artt. 51 e 52 del d.lgs. 29/1993, nel testo novellato dai dd.lgss. 396/1997 e 387/1998, sia nella fase della quantificazione dei costi sottesi alle ipotesi contrattuali, che in quella di monitoraggio e di controllo interno ed esterno.

Per quanto riguarda gli investimenti pubblici, secondo le indicazioni già contenute nel D.p.e.f., gli effetti della manovra di bilancio per il 2000 dovrebbero determinare, ad avviso del Governo, una spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche (Stato, regioni, comuni e province ed altri enti) pari a 1.500 mld nel 2000, a 3.000 mld nel 2001 e a 5.000 mld sia nel 2002 che nel 2003.

E' tuttavia da osservare, in proposito, che il passaggio dal criterio delle "politiche invariate" a quello della "legislazione vigente" nella costruzione delle proiezioni tendenziali incide notevolmente proprio sul profilo delle spese in conto capitale, per le quali – a differenza del passato – le proiezioni stesse incorporano solo limitatamente i rifinanziamenti delle leggi permanenti e pluriennali di spesa, che, pertanto, sono ora ricompresi nelle manovre di bilancio.

In ogni caso, gli stanziamenti della finanziaria 2000 sono calibrati in modo da garantire solo l'invarianza in termini reali delle spese in conto capitale per gli

esercizi successivi al 2000 stesso, ciò che implica una loro incidenza decrescente sul PIL (dal 4% del 1999 e del 2000, al 3,9 del 2001, al 3,6% del 2002 e al 3,5% del 2003).

Alle future leggi finanziarie sono, pertanto, affidati i più ambiziosi obiettivi programmatici di sviluppo della spesa in conto capitale, che il D.p.e.f. indicava, in termini di PIL, in un aumento dell'incidenza dal 4% del 2000 al 4,6% del 2003.

La scelta di fissare gli obiettivi della spesa di investimento in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche (e, quindi, in sostanza di flussi di cassa) solleva alcuni interrogativi. In primo luogo, si deve sottolineare che la registrazione degli investimenti nel conto della P.A. non può che basarsi, allo stato attuale, sui dati dei pagamenti risultanti dai consuntivi dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche, poiché non è ancora disponibile la contabilità per stadi di avanzamento delle opere che consentirebbe una registrazione più coerente con il criterio della competenza economica cui si ispira il SEC 95.

A parte l'inevitabile approssimazione del dato di cassa come indicatore degli investimenti attivati dalle autorizzazioni delle leggi finanziarie (essendo, come è noto, i pagamenti riferibili anche a opere già eseguite), resta il problema di disporre di informazioni in grado di raccordare le diverse forme di finanziamento degli investimenti iscritti in competenza al livello atteso di pagamenti.

Tale esigenza era stata, del resto, già prospettata con la risoluzione parlamentare di approvazione del D.p.e.f. che, al punto G4, richiedeva, per la spesa in conto capitale, la presentazione di un "prospetto riepilogativo" sugli effetti finanziari - in termini di bilancio dello Stato, di settore statale e di conto delle pubbliche amministrazioni - attesi da ciascuna disposizione dell'articolato della legge finanziaria e degli stanziamenti previsti nella tabella.

Tale richiesta risulta finora disattesa.

5.5 Con i documenti programmatici successivi all'ammissione dell'Italia all'Unione monetaria europea unica, il Governo ha esplicitato la scelta di una

strategia intesa a conciliare il perseguimento dell'equilibrio di finanza pubblica di medio periodo con il sostegno alla crescita economica.

I due obiettivi sono strettamente interconnessi, poiché il consolidamento dei conti pubblici si prospetta meno agevole in condizioni di rallentamento delle capacità di sviluppo dell'economia; mentre un'azione efficace di rilancio della crescita richiede anche una politica di bilancio in grado di garantire – nel rispetto degli obiettivi di saldo – una coerente composizione della spesa e delle entrate pubbliche.

L'interrogativo fondamentale attiene, pertanto, alla solidità e alla qualità del risanamento finanziario finora conseguito e, in primo luogo, alla rispondenza degli obiettivi programmatici di medio periodo ai requisiti richiesti dal Patto di stabilità e crescita sottoscritto nel 1997 dai paesi dell'Unione Europea. Inoltre, la sostenibilità dell'aggiustamento deve essere valutata con riferimento alle tendenze strutturali delle diverse componenti della spesa, al livello delle entrate e, infine, alla composizione dei conti pubblici.

Quanto al "patto di stabilità", come è noto, il Consiglio europeo ha stabilito per gli stati membri un obiettivo a medio termine di saldo di bilancio prossimo al pareggio o in avanzo, in condizioni di crescita normale. In tal modo, si intende evitare che gli stabilizzatori automatici (minori entrate e maggiori spese) attivati in una fase recessiva non accentuata producano disavanzi superiori al 3% del PIL. Per effetto della relativa debolezza degli stabilizzatori in Italia, secondo la Commissione europea, il saldo di bilancio di medio periodo compatibile con il vincolo del 3% è stimato pari a un disavanzo dell'1,2% del PIL. Rispetto a tale valore di riferimento, le particolari condizioni della finanza pubblica in Italia (soprattutto l'alto livello del debito pubblico) e generali considerazioni sulla variabilità dei bilanci pubblici hanno indotto il Consiglio a richiedere al nostro paese l'adozione di un obiettivo più stringente, al fine di disporre di più ampi margini di sicurezza.

Il pareggio del saldo del conto delle Amministrazioni pubbliche al 2003, prospettato dal Governo nel D.p.e.f. 2000/2003 e riconfermato con

l'aggiornamento del Patto di stabilità del dicembre scorso, è stato ritenuto dal Consiglio coerente con i requisiti del patto europeo, essendo valutato equivalente ad un saldo strutturale – vale a dire depurato dalle fluttuazioni cicliche – in lieve avanzo. In tale prospettiva si riducono significativamente i rischi connessi ad impulsi sfavorevoli prodotti da fattori esogeni (quali i rialzi dei tassi d'interesse) o interni.

Se ci si limita ad esaminare le previsioni relative all'Italia in termini di saldi di bilancio, il quadro a medio termine – condiviso sostanzialmente da tutte le analisi effettuate in sede internazionale – appare rassicurante.

In primo luogo, l'accelerazione della crescita produttiva, dopo un lungo periodo di stagnazione, sembra consolidarsi negli ultimi mesi, inducendo gli stessi organismi internazionali a correggere al rialzo le previsioni di sviluppo dell'Italia per il 2000 e per il 2001. Ne dovrebbe discendere un tendenziale miglioramento delle già favorevoli prospettive dell'avanzo primario, soprattutto per i riflessi positivi sul gettito fiscale.

Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente, che include cioè solo gli effetti della manovra di bilancio per il 2000 e non quelli delle future leggi finanziarie, mostra un avanzo primario stabile intorno al 5% del PIL. Il miglioramento del ciclo economico può solo ampliarne le dimensioni.

Ad una espansione economica più robusta di quella posta a base delle previsioni ufficiali di finanza pubblica fa riscontro il rischio connesso alle tendenze internazionali di aumento dei tassi d'interesse, dopo la lunga fase calante della seconda metà degli anni novanta. Prevale, tuttavia, la valutazione che i possibili riflessi sull'andamento degli oneri per interessi, in assenza di variazioni significative dei tassi di mercato, saranno contenuti e in ogni caso più che compensati, almeno nel breve-medio periodo, dagli effetti favorevoli congiunti della diminuzione del rapporto debito/PIL e della discesa del costo medio del debito, derivante dalla politica di allungamento delle scadenze da tempo intrapresa dal Tesoro. Al contenimento ulteriore degli oneri per il servizio del debito sarebbe, quindi, assegnato ancora un ruolo importante ai fini del

mantenimento degli equilibri di bilancio e della loro sostenibilità nel medio periodo.

In altri termini, pur scontando un significativo rialzo dei tassi rispetto ai livelli di inizio 1999, la tendenza di fondo alla riduzione delle spese per interessi rispetto al PIL dovrebbe poter proseguire negli anni, più rapidamente fin che opereranno congiuntamente i due fattori indicati; più lentamente quando verrà ad esaurirsi l'effetto attribuibile alla flessione del costo medio del debito. E' evidente che questa favorevole prospettiva potrà realizzarsi solo a condizione che le recenti pressioni sui tassi non assumano una intensità tale da invertire le tendenze in atto (per effetto di un costo marginale del debito che torni a superare quello medio).

5.6 Il quadro confortante che emerge dall'esame delle tendenze del saldo di bilancio si presta, tuttavia, a conclusioni affrettate e fuorvianti, poiché contiene un implicito giudizio positivo sul livello e sulla composizione delle entrate e delle spese che concorrono a determinare il saldo stesso. Nella situazione italiana, la necessaria azione di riaggiustamento dei conti pubblici è, invece, stata condotta con interventi che, almeno in parte, hanno prodotto effetti collaterali non auspicabili sulla struttura dei flussi: il riequilibrio è stato conseguito ad un alto livello di pressione fiscale e con il pesante sacrificio degli investimenti pubblici e di molte voci della spesa sociale.

La situazione dei conti pubblici che si prospetta alla fine della cura è, dunque, soddisfacente nei risultati differenziali – che rispondono in larga misura ai parametri europei – ma non lo è se si guarda all'articolazione di entrate e spese.

Esaurita la fase critica del risanamento finanziario, si tratta ora di porsi l'obiettivo di medio termine di un graduale aggiustamento dei conti nella direzione, in precedenza necessariamente accantonata, di un alleggerimento del peso fiscale e di una migliore qualità della spesa pubblica.

E' in questo contesto che si propongono le questioni cruciali della spesa pensionistica e della pressione fiscale, entrambe acuite dal confronto con le realtà degli altri paesi.

Con riguardo alle pensioni, le riforme del 1995 e del 1997 – pur avendo introdotto correzioni di rilevante portata – non hanno del tutto eliminato il picco di spesa atteso per i primi anni 2000. L'incidenza sul PIL, pertanto, dovrebbe seguitare ad aumentare almeno fino al 2015, per iniziare, però, a discendere solo dopo il 2030.

E' da osservare, d'altra parte, che l'accelerazione della dinamica pensionistica è legata, in particolare nella realtà italiana, al rapido invecchiamento della popolazione; questo, a sua volta, determinerà necessariamente un'espansione di spese sociali connesse all'età (sanità e assistenza), che si porranno in "competizione" con la spesa pensionistica nella ripartizione delle risorse pubbliche. Competizione nella quale, come già detto, entrano in gioco anche i necessari interventi di sostegno degli investimenti e di riduzione della pressione fiscale.

Gli squilibri che, tendenzialmente, ancora caratterizzano le prospettive della spesa pensionistica non appaiono – almeno nel breve-medio periodo – di dimensioni quantitative rilevanti: le correzioni non sarebbero, pertanto, determinanti ai fini del mantenimento degli equilibri programmatici di finanza pubblica.

L'urgenza di interventi di completamento della riforma – in direzione di adeguamenti strutturali alle regole prevalenti nei sistemi pensionistici dei paesi europei – è, quindi, soprattutto rapportabile all'esigenza di modificare l'attuale squilibrata composizione dei conti pubblici, indirizzando le risorse finanziarie verso impieghi programmaticamente definiti in materia di spesa sociale e di sostegno dell'attività produttiva.

6. Bilancio e ordinamento contabile.

La sessione di bilancio 2000 è caratterizzata dalla sperimentazione delle innovazioni introdotte dalla legge n. 208/99, sia pure nel quadro del sistema

procedimentale definito dalle leggi n. 468/78 e n. 362/88, il cui impianto resta valido.

Le valutazioni della Corte, di seguito esposte, sono sorrette dalla persuasione della necessità di mantenere il quadro delle garanzie poste dall'art. 81 commi terzo e quarto della Costituzione, tanto più utili nell'ambito della "Costituzione fiscale" europea e come punto di equilibrio fra potere di proposta del Governo e decisioni del Parlamento. I precetti dell'art. 81, così come il principio del coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 119 della Costituzione, assicurano un ancoraggio alle regole di finanza pubblica dell'Unione Europea e dovrebbero restare come saldi punti fermi anche nel quadro di un processo di revisione costituzionale.

I "punti critici" emersi nel corso della sessione di bilancio 2000 sono riassumibili in modo schematico.

a) La rinuncia alla distinzione fra disegno di legge finanziaria e disegno di legge "collegato di sessione" quali strumenti di manovra di "fiscal policy" di breve periodo consente un esame più trasparente del rispetto dei limiti propri della manovra annuale, nuovamente definiti dalla legge n. 208 del 1999. L'inserimento all'interno della legge finanziaria è da ritenersi "proprio" solo per le norme che abbiano, fin dal primo anno del bilancio triennale, conseguenze sui saldi. E' espressamente esclusa la possibilità di inserire nella legge finanziaria norme di delega. Questa regola, più volte auspicata dalla Corte dei conti (con le relazioni annuali e attraverso le audizioni presso le Commissioni bilancio riunite dei due rami del Parlamento), discende da una corretta interpretazione dell'art. 81 della Costituzione, in virtù della quale la decisione di bilancio, pur nella sua complessa articolazione, è, nella sua integralità, direttamente oggetto di decisione parlamentare.

Saranno esposte in un successivo paragrafo le considerazioni della Corte in materia di copertura delle leggi di spesa e, fra queste, della legge finanziaria. Ai fini del rispetto delle regole costituzionali in tema di equilibrio di bilancio è da porre in rilievo la opportunità di un più trasparente e rigoroso metodo di

determinazione dei "fondi speciali". Le convenzioni adottate nelle ultime sessioni di bilancio, pur consentite dall'ordinamento, identificando in modo generico le "prenotazioni" di risorse incluse nei fondi speciali, hanno reso più difficile il controllo parlamentare della utilizzazione degli accantonamenti.

b) Non sono state superate, con l'ultima sessione di bilancio, rilevanti lacune degli strumenti di informazione e carenze strutturali dei documenti economico-finanziari e contabili posti a base delle scelte del Parlamento. Nell'ottica della Corte sono di particolare gravità la mancanza, in allegato alla Relazione previsionale e programmatica (e comunque in una fase contestuale all'inizio della sessione di bilancio) di un "preconsuntivo" dell'esercizio in corso, riferito alla gestione di bilancio ed al settore statale (come previsto dalle risoluzioni parlamentari di approvazione del D.p.e.f. 2000-2003). E' da sottolineare, inoltre, la necessità di una presentazione tempestiva al Parlamento di una specifica nota informativa contestuale alla presentazione del "programma di stabilità" ai competenti organi dell'Unione Europea (art. 3 comma 4 bis legge n. 468/78 modificata), anche nell'ipotesi che non vi siano correzioni rispetto alla impostazione revisionale e programmatica dei precedenti documenti del Governo. E' di essenziale importanza la utilizzazione rigorosa e tempestiva di strumenti di preconsuntivo e di previsione che consentano una puntuale informazione del Parlamento; si tratta di un profilo direttamente incidente sulle attribuzioni proprie della Corte dei conti in vista dell'esame del consuntivo e in funzione "ausiliaria" delle due Camere.

Le informazioni poste a disposizione del Parlamento - e, nei limiti delle proprie attribuzioni, della Corte dei conti - non sono adeguate a consentire il necessario raccordo fra i documenti di bilancio e di consuntivo e il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni che costituisce il parametro per le valutazioni dell'Unione Europea. La Corte dei conti ha posto tempestivamente al Ministro del tesoro il tema di una compiuta e rapida attuazione delle norme introdotte dalla legge n. 94/97 e dal d.lgs. n. 279/97 per il raccordo fra conto del bilancio, settore statale e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Ai

fini del referto della Corte sul rendiconto appare essenziale che il bilancio e il consuntivo dello Stato siano puntualmente raccordabili con il conto delle pubbliche amministrazioni esposto in termini di contabilità economica nazionale. Si richiede, in primo luogo, che sia reso evidente, sia nei documenti previsionali che in quelli di consuntivo, un raccordo fra risultanze finanziarie del bilancio dello Stato e conto economico dello Stato costruito dall'Istat ai fini della contabilità nazionale.

c) L'evoluzione dell'ordinamento di bilancio e fiscale, negli anni recenti, sottolinea in modo nuovo, in coerenza con la disciplina europea, l'importanza del riferimento ai risultati complessivi di finanza pubblica ed agli equilibri di medio e lungo periodo con riguardo, fondamentalmente, alla contabilità economica nazionale. In questa direzione si muovono le norme sul patto di stabilità interno, quelle sul federalismo fiscale (d.lgs. n. 56/2000) e sull'ordinamento di bilancio e contabile delle Regioni (d.lgs. n. 76/2000). Di particolare rilievo è la disciplina dei contenuti del D.p.e.f. dettata dalla legge n. 208/99. Il Documento di programmazione deve definire "i parametri economici essenziali e le previsioni tendenziali per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni" e deve determinare gli obiettivi da perseguire in termini di rapporto con il prodotto interno lordo con riferimento al fabbisogno del settore statale e all'"indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni al netto e al lordo degli interessi". Il D.p.e.f. deve contenere, inoltre, la determinazione dei provvedimenti collegati ordinamentali che, nel nuovo assetto definito dalla legge n. 208/99, hanno ad oggetto le "politiche pubbliche" relative ai grandi comparti della finanza pubblica e possono includere, a differenza di quanto stabilito per la legge finanziaria, norme di delega di carattere organizzativo e procedimentale.

Nell'ambito della sessione di bilancio per il 2000 queste disposizioni normative sono state attuate in modo "semplificato" puntando l'attenzione sull'andamento dei saldi di bilancio e sul fabbisogno di cassa del settore statale. L'utilizzazione del nuovo strumento dei provvedimenti collegati ordinamentali è

apparsa debole. Non è facile identificare, vedendo il significato complessivo dei disegni di legge sottoposti al Parlamento, una logica di sistema, riconducibile ad una prospettiva programmatica di medio e lungo periodo. Il difficile iter parlamentare di queste iniziative mostra, d'altro canto, la necessità di una apposita disciplina rinforzata, nella sede idonea dei regolamenti della Camera e del Senato, che consenta una loro approvazione non oltre la data di presentazione del successivo Documento di programmazione.

d) Il bilancio 2000 costituisce un determinante passaggio per l'attuazione dell'impostazione programmatica del bilancio disegnato dalla riforma del 1997 e caratterizzata dalla stretta connessione fra razionalizzazione del bilancio e riforma amministrativa.

In questa direzione l'esperienza compiuta, anche nell'ultima sessione di bilancio, è ancora insufficiente. Le proposizioni del D.p.e.f. dedicate alle politiche di settore, le note preliminari agli stati di previsione e le direttive dei Ministri sono, in un giudizio di sintesi, lontane dal modello della riforma; non disegnano i termini di riferimento delle politiche pubbliche attraverso la definizione degli obiettivi e dei modi e mezzi dell'attuazione, e attraverso la prefigurazione degli indicatori di risultato.

La lentezza nel percorso di avvicinamento della reale esperienza amministrativa al disegno riformatore trova la sua spiegazione nell'insufficiente rapidità del processo di innovazione delle tecniche e tecnologie di amministrazione che sono in larga misura affidate alle reti del sistema statistico nazionale e dell'informatica pubblica, ed agli organi di coordinamento dei controlli interni.

Resta necessario, come la Corte ha più volte affermato, un impulso straordinario all'attuazione della riforma del bilancio amministrativo secondo l'esempio fornito, da ultimo, dai processi di ammodernamento avviati, in particolare negli Stati Uniti con il "Result Act" del 1993 e in Gran Bretagna (Programma per il New Public Management).

Quanto alla struttura del "bilancio politico" sottoposto all'approvazione del Parlamento resta importante, come ha affermato la speciale Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma del bilancio, un riferimento decisionale alle "funzioni-obiettivo", parametro essenziale per una impostazione programmatica del bilancio soprattutto in una fase di profondo mutamento dei modelli di organizzazione.

e) Il tema fondamentale per la programmazione e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica è il percorso del federalismo amministrativo e fiscale anche nella prospettiva della revisione costituzionale.

Il punto di riferimento più saldo è offerto dalle regole della Costituzione fiscale poste dal Trattato per l'Unione Europea, fondate sugli obiettivi di equilibrio di bilancio e di coesione economica e sociale.

All'interno di questo sistema sono indispensabili due fondamenti: da un lato il coordinamento della finanza pubblica affidato a strumenti come il patto di stabilità interno e alla determinazione a livello nazionale dei "livelli di garanzia" delle prestazioni sociali; dall'altro un allargamento del federalismo fiscale fondato sulla responsabilità delle entrate connessa alle politiche della spesa per il sistema delle autonomie.

Il ruolo della Corte dei conti, anche nella cornice federale, è quello di garanzia degli equilibri della finanza regionale e locale (nell'ambito della finanza pubblica complessiva) in funzione ausiliaria dei Consigli regionali e del Parlamento.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

Il bilancio dello Stato: risultati del 1999

1. Considerazioni generali: *1.1 Premessa; 1.2 Risultati d'insieme e differenziali:* 1.2.1 Sintesi della gestione; 1.2.2 Risultati differenziali: 1.2.2.1 Gestione di competenza; 1.2.2.2 Gestione di cassa; 1.2.3 Situazione dell'indebitamento.
2. Gestione dell'entrata: *2.1 Gestione di competenza:* 2.1.1 Dati generali; 2.1.2 Entrate tributarie; 2.1.3 Altre entrate; *2.2 Confronto con le previsioni; 2.3 Riscossioni e versamenti. Residui attivi:* 2.3.1 Dati generali; 2.3.2 Entrate tributarie; 2.3.3 Altre entrate; 2.3.4 Residui per somme da versare; 2.3.5 Riaccertamenti.
3. Gestione della spesa: *3.1 L'evoluzione dei macroaggregati nel periodo 1992-1999; 3.2 I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici; 3.3 Il fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie; 3.4 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio; 3.5 Sintesi della gestione; 3.6 Analisi economica:* 3.6.1 Il comparto dei trasferimenti; 3.6.2 Interventi nelle aree depresse; 3.6.3 Altre spese correnti; 3.6.4 Altre spese in conto capitale; *3.7 Formazione e gestione dei residui:* 3.7.1 La situazione generale; 3.7.2 La situazione nel settore dei trasferimenti; 3.7.3 La situazione dei residui di stanziamento; *3.8 Classificazione economica – SEC 95; 3.9 Classificazione economica semplificata; 3.10 Classificazione funzionale COFOG.*
4. Il patrimonio.

1. Considerazioni generali.

1.1 Premessa.

L'avvio della terza fase dell'U.E.M. e le conseguenti verifiche di convergenza dei parametri economici e finanziari definiti negli accordi di Maastricht assegnano crescente rilevanza ai consuntivi e alle previsioni di finanza pubblica espresse nei termini della contabilità nazionale. Il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche costituisce il quadro di riferimento per i confronti europei, in una prospettiva nella quale il bilancio dello Stato offre un'informazione parziale e sempre meno rappresentativa dei conti pubblici.

La Corte dei conti ha da tempo assunto la decisione di aprire la Relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato con l'analisi dei risultati conseguiti in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche, approfondendo nelle parti successive il tema istituzionalmente proprio dell'esame del rendiconto generale dello Stato.

Come già accennato, le informazioni disponibili non sono, tuttavia, adeguate a consentire il necessario raccordo tra le risultanze del rendiconto e il conto della P.A..

Ciò è riconducibile a due principali motivi.

In primo luogo, l'introduzione del SEC'95 ha determinato modifiche assai rilevanti nei passaggi dai dati di bilancio a quelli di contabilità nazionale: le operazioni di raccordo non consistono più, infatti, nelle necessarie correzioni dei consuntivi di cassa (per integrare le operazioni di tesoreria ecc.), poiché il nuovo sistema impone l'adozione di criteri di costruzione dei conti in direzione della competenza economica.

In secondo luogo, si va consolidando una tendenza a predisporre consuntivi dello Stato difformi dal rendiconto, allo scopo di depurare quest'ultimo da operazioni di spesa e di entrata che altererebbero – in modo ritenuto improprio – i risultati gestori dell'anno (regolazioni debitorie, rimborsi IVA, anticipazioni).

Si tratta dei consuntivi pubblicati nei documenti del Tesoro (relazioni trimestrali di cassa), dell'ISTAT e nei documenti programmatici. La dimensione

quantitativa delle predette operazioni è venuta crescendo in misura molto ampia nel corso degli ultimi anni.

Proliferano anche le tipologie delle operazioni escluse dai consuntivi, senza che siano percepibili i criteri alla base di tali scelte.

Ciò ripropone, in prospettiva, l'esigenza di una più coerente impostazione del bilancio, attraverso anche la riconsiderazione dell'attuale doppio binario competenza/cassa, che non pochi problemi pone in termini gestionali e di consuntivo, nonché nelle operazioni di raccordo con gli altri aggregati di finanza pubblica.

Non basta, peraltro, l'avvenuta adozione di omogenei schemi di classificazione economica e funzionale a conciliare il bilancio dello Stato con i conti nazionali: occorre anche procedere, con gradualità, verso l'impegnativo obiettivo di un bilancio costruito sulla competenza economica.

Tali operazioni richiedono tuttavia, per la loro piena attuazione, tempi non brevi.

Ai fini delle analisi e delle valutazioni di competenza della Corte appare, in ogni caso, essenziale che – già nell'immediato - il consuntivo dello Stato sia raccordabile con il conto economico dello Stato in termini di contabilità nazionale. A tale scopo, si richiede, che nell'ambito del rendiconto sia predisposto – sia per la competenza che per la cassa – un apposito elenco delle operazioni di rettifica proposte dal Tesoro (regolazione debitorie ecc.). Per ciascuna tipologia è importante che siano precisate le rettifiche da apportare alle singole categorie e sottocategorie di classificazione economica.

E' necessario, inoltre, disporre del quadro di raccordo tra consuntivo dello Stato (rettificato come sopra) e conto economico dello Stato, costruito dall'ISTAT ai fini della contabilità nazionale. In questo caso, mentre negli anni scorsi tale raccordo era comunque basato sull'integrazione e sulla modifica del consuntivo di cassa dello Stato (SEC'95), ora gli scostamenti attengono anche all'utilizzazione – come dati di base – di informazioni tratte sia dalla gestione di cassa che dalla gestione di competenza.

1.2 Risultati d'insieme e differenziali.

1.2.1 Sintesi della gestione.

1.2.1.1 Sotto la spinta del favorevole andamento delle entrate – pur in un anno di rallentata crescita dell'economia - e della ulteriore riduzione degli interessi sul debito è proseguito nel 1999 il percorso di risanamento dei conti pubblici.

I confortanti progressi registrati sui più significativi aggregati di finanza pubblica (in termini, soprattutto, di indebitamento netto del conto della p.A. che ne costituisce l'indicatore chiave) si rispecchiano in misura diversa nei saldi esposti nel rendiconto generale dello Stato.

In valore assoluto il saldo netto da finanziare (57.726 e 81.740 mld) esprime, rispetto al 1998, un miglioramento di 26.500 mld sulla competenza e un peggioramento di 6.400 mld sulla cassa.

Analoga situazione si verifica per il saldo delle partite correnti, per cui ad un miglioramento di 32.000 mld sulla competenza – che determina il ritorno ad un risparmio pubblico di 22.047 mld – corrisponde un aggravamento di circa 2.700 mld del deficit di cassa, pari nel 1999 a 21.054 mld.

Diminuisce di oltre 36.000 mld il divario espresso dall'indebitamento netto di competenza (11.934 mld), mentre lo stesso saldo espone una minore differenza per 4.320 mld tra incassi e pagamenti, commisurandosi a 36.055 mld.

L'avanzo primario di bilancio cresce moderatamente sulla competenza (da 86.500 a 90.466 mld) e si flette sulla cassa (da 95.084 a 65.081 mld). Un andamento pressoché equivalente mostra l'avanzo primario di parte corrente, in crescita sulla competenza (da 160.895 a 170.239 mld) e regressivo in termini di cassa (da 152.050 a 125.767 mld).

La performance delle entrate – al di là di fattori occasionali, quali la contabilizzazione dei proventi del lotto relativi ad esercizi pregressi – è dovuta principalmente all'espansione della base imponibile dei maggiori tributi (legata ad interventi normativi che hanno ridotto aree di erosione e di elusione), ad un

maggior grado di adesione spontanea indotto dai nuovi strumenti di accertamento (studi di settore) e ad una maggiore incisività dell'azione amministrativa.

L'evoluzione della spesa risente in misura rilevante della dinamica previsionale che ha interessato le dotazioni di competenza e di cassa e, in particolare, l'area dei trasferimenti.

Lo sviluppo dei pagamenti si connette, per quest'ultimo comparto, alla regolazione di anticipazioni di tesoreria relative al fabbisogno finanziario degli enti previdenziali e, in particolare, alla chiusura di anticipazioni di tesoreria riguardanti il Fondo sanitario nazionale.

La massa dei resti attivi – trainata dall'evoluzione del comparto tributario – arriva a superare la soglia dei 209.000 mld, segnando un incremento di 26.500 mld rispetto al 1998.

Il volume dei residui passivi cresce per poco più di 5.000 mld, commisurandosi a 233.000 mld.

Ne deriva una forte diminuzione dell'eccedenza passiva del conto dei residui (da 45.000 a 24.000 mld). Il dato formale sottostima peraltro l'effettiva ampiezza del divario, tenuto conto che il 72% dei residui attivi sono costituiti dalle somme da riscuotere, che presentano caratteristiche di meno sicuro realizzo[1].

1.2.1.2 L'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare – indicatore sintetico degli andamenti di bilancio – scende di quasi un punto e mezzo percentuale (dal 4,1 al 2,7%) in termini di competenza, mentre il corrispondente saldo di cassa, per effetto anche di operazioni collegate alla chiusura di anticipazioni di tesoreria, aumenta il proprio valore negativo (dal 3,6 al 3,8%).

Il saldo delle partite correnti di cassa – pressoché stabile - accusa un deficit di circa un punto percentuale in rapporto al PIL ma recupera un attivo di un punto percentuale sul lato della competenza.

---

[1] In proposito Ministero delle finanze e Ragioneria generale dello Stato sembrano finalmente aver avviato – pur con un approccio metodologico ancora insoddisfacente - un processo di riesame critico dell'effettiva fondatezza e/o esigibilità dei residui attivi. La questione viene approfondita nel successivo paragrafo relativo alla gestione dell'entrata.

L'indebitamento netto – che assume ora un rilievo maggiore per via della sua connessione con l'indebitamento della pubblica amministrazione, parametro questo essenziale per il rispetto del patto di stabilità – segnala un miglioramento sia sul fronte della cassa (dal 2 all'1,7%) sia, soprattutto, sul versante della competenza (dal 2,3 allo 0,6%).

L'avanzo primario di bilancio – dopo il calo del precedente esercizio – risulta stazionario, in termini di competenza, mentre cede rispetto al PIL (4,3%) di un punto e mezzo sul lato della cassa.

1.2.1.3 I risultati differenziali – esposti in lire ed in euro nelle tavole **1.1** e **1.1.E** – riflettono i dati del rendiconto generale dello Stato, che nella sua integralità ricomprende anche sistemazioni di partite contabili e debitorie, poco compatibili col principio di annualità del bilancio. Sempre al lordo di tali poste, in apposita serie storica (tavola **1.2**), è indicato l'andamento dell'avanzo primario e dell'avanzo primario corrente, che completano il quadro degli indicatori di marcia del bilancio statale.

La questione delle regolazioni contabili ha assunto da tempo specifico rilievo sul versante della spesa sia per le dimensioni quantitative crescenti che per l'indeterminatezza dei confini che definiscono il fenomeno. Ma regolazioni contabili stanno progressivamente emergendo anche nel campo delle entrate e risultano particolarmente incidenti sui conti del 1999.

Si pone ormai l'esigenza – già prospettata - che in sede di rendiconto generale sia data specifica e formale evidenza alle vicende gestorie delle partite contabili in argomento.

Va aggiunto che i rimborsi IVA e i flussi di entrata e di spesa relativi al Fondo ammortamento titoli di Stato finiscono sostanzialmente per compensarsi in termini di saldo netto da finanziare. La sistemazione di partite debitorie della più svariata natura appesantisce, invece, lo stesso saldo non trovando contropartita nelle entrate finali e, sotto taluni profili, può incidere sulla congruità degli strumenti di copertura.

1.2.1.4 Le regole di variazione del bilancio di competenza, assunte con il D.p.e.f. 1999-2001, prevedevano in rapporto al PIL (al netto delle regolazioni contabili e debitorie, dei rimborsi IVA e delle operazioni relative al Fondo ammortamento dei titoli di Stato):

- una discesa delle entrate finali al 28,4%, costituito per il 26,8% dalle entrate tributarie;
- una flessione della spesa finale, tale da ricondurla ad un livello non superiore al 31,3%;
- un contenimento della spesa corrente al netto degli interessi entro il limite del 20,2%;
- un ulteriore calo degli oneri per interessi fino al 7,4%;
- una stazionarietà della spesa in conto capitale, così da mantenerne l'incidenza sul livello del 3,8%.

A consuntivo, al netto dei rimborsi IVA e dei proventi delle dismissioni, le entrate finali corrispondono al 31,9% del PIL e risultano, pertanto, nettamente superiori all'obiettivo stabilito.

Le entrate tributarie, al netto dei rimborsi IVA si sono ragguagliate al 29,3% in rapporto al PIL, superando di due punti e mezzo la previsione programmatica.

La spesa finale sfonda di circa due punti il limite fissato in sede programmatica e la spesa corrente diversa dagli interessi deborda di oltre due punti. Sostanzialmente in linea con le previsioni risulta la spesa in conto capitale (3,9% rispetto al PIL), mentre la discesa degli oneri per interessi mostra un profilo più accentuato, commisurandosi al 7% del PIL.

1.2.1.5 La legge finanziaria per il 1999 ha fissato in 60.700 e in 387.000 mld, al netto di 29.215 mld per regolazioni debitorie nonché di 33.267 mld per anticipazioni agli enti previdenziali, i limiti – in termini di competenza – del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

In sede di previsioni definitive tali tetti venivano superati per un ammontare rispettivamente di 16.000 e 62.000 mld.

Gli esiti gestionali indicano che il saldo netto da finanziare – depurato di 36.697 mld di regolazioni contabili e debitorie, nonché delle regolazioni di anticipazioni di tesoreria verso INPS ed INPDAP - è rimasto largamente entro il tetto fissato dalla legge finanziaria, risultando pari a poco più di 21.000 mld, in cui sono inclusi anche l'utilizzo degli slittamenti dalla competenza dell'anno precedente e la riassegnazione di entrate (per un totale vicino ai 7.500 mld) che, sulla base della vigente normativa contabile, non influiscono sul rispetto del limite.

Tale esito gestionale si collega a maggiori accertamenti di entrate finali per 42.776 mld e alla formazione di 38.909 mld di economie sulla spesa finale.

Il ricorso al mercato, d'altra parte, è arrivato a superare l'importo di 400.000 mld – pur giovandosi del combinato effetto dei cennati maggiori accertamenti e di economie per oltre 68.500 mld sulla spesa complessiva – sotto la spinta determinante delle variazioni previsionali apportate al "rimborso prestiti" (+107.000 mld). Il superamento del limite è solo apparente, in quanto anche questo saldo è gonfiato dalle regolazioni debitorie: al netto di tali poste, infatti, esso finisce per situarsi ad un livello inferiore di oltre 23.500 mld rispetto al limite stabilito.

Il saldo delle partite correnti – influenzato dalla positiva evoluzione delle entrate – espone un miglioramento di oltre 62.000 mld rispetto alle previsioni iniziali (e di quasi 72.000 mld in confronto alle previsioni definitive), cosicché a consuntivo esprime un surplus di 22.047 mld, mentre l'indebitamento netto (già ridimensionato di oltre 17.000 mld nelle previsioni definitive), si riduce di circa 99.000 mld rispetto al dato della previsione iniziale.

Si incrementa di quasi 9.000 mld l'avanzo finanziario di competenza (pari a 15.274 mld), risultato differenziale questo costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive e che dovrebbe, comunque, essere specificamente disciplinato, per completare il sistema dei saldi previsto dalla legge 468/78.

A fronte delle predette economie di spesa il consuntivo 1999 espone eccedenze di spesa sulla competenza per un importo di oltre 9.000 mld, pressoché interamente determinato dall'irrituale sfondamento della dotazione dell'unità previsionale di base "servizio del gioco del lotto" del Ministero del tesoro b.p.e..

Si registrano anche, a livello di unità previsionali, eccedenze per 3.736 mld sui residui e per 9.428 mld sulla cassa. La parte prevalente delle eccedenze sui residui si riferisce al consuntivo del Ministero della pubblica istruzione e, in particolare, delle strutture scolastiche, mentre le eccedenze di cassa sono in misura preponderante riconducibili al servizio del gioco del lotto.

1.2.2 Risultati differenziali.

1.2.2.1 Gestione di competenza.

Gli accertamenti per operazioni finali di bilancio, dopo la flessione del precedente esercizio, mostrano un consistente incremento (738.467 mld; +12,8%).

L'aumento maggiore in termini relativi (+59,6%) si evidenzia per il titolo III (39.546 mld) ed è legato ai proventi delle dismissioni.

In valore assoluto la gran parte dell'espansione degli accertamenti si riferisce alle entrate correnti (698.922 mld; +68.949 mld). Al loro interno l'incremento maggiore è segnato dalle entrate tributarie (645.636 mld; +56.706 mld), che recuperano largamente il lieve calo del 1998.

Anche le entrate extratributarie – dopo tre anni di consecutiva contrazione – tornano a crescere (53.286 mld; +12.244 mld), riportandosi al livello del 1995.

La cospicua crescita delle entrate tributarie è in buona misura legata all'evoluzione delle imposte dirette (349.278 mld; +34.635 mld), trainate soprattutto, da IRPEG (+45,3%) ed IRPEF (+12,8%), il cui contributo all'aumento del gettito è stato di 48.059 mld; mentre l'ILOR – dopo la sua intervenuta abolizione – ha fatto registrare accertamenti di competenza quasi dimezzati rispetto all'anno precedente (da 8.403 a 4.773 mld).

Le imposte indirette, d'altra parte, passano da 274.287 a 296.358 mld (+22.071 mld).

La metà del loro incremento è dovuta alla categoria II "tasse e imposte sugli affari" (204.504 mld; +11.248 mld), sostenuta dall'andamento dell'IVA (+9.319 mld).

Meno rilevante è l'apporto della categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane" (55.361 mld) e IV "monopoli" (13.108 mld), che espongono rispettivamente accertamenti aggiuntivi per 2.297 e 939 mld.

Crescono, invece, in misura accentuata gli introiti della categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di gioco" (+7.588 mld; +48%), sospinti dai proventi lordi del lotto.

L'evoluzione degli accertamenti sia per le imposte dirette che per quelle indirette è influenzata dalla riforma del sistema impositivo avviata con le deleghe contenute nella legge n. 662 del 1996.

L'aumento delle entrate extratributarie è da attribuire sostanzialmente a tre categorie: "recuperi, rimborsi e contributi" (da 11.647 a 19.835 mld); IX "prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione" (da 4.872 a 11.776 mld) e VII "proventi di servizi pubblici minori" (da 8.419 a 11.397 mld).

Il loro incremento compensa largamente il dimezzamento degli accertamenti della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro" (da 10.801 a 4.985 mld).

La crescita della spesa finale lorda (+57.124 mld; +7,7%) è gonfiata da 90.232 mld di regolazioni contabili e debitorie, rimborsi IVA, regolazione di anticipazioni di tesoreria e somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Per effetto di partite slegate dalle effettive attività gestionali dell'anno (54.451 mld), la parte corrente s'incrementa di 36.876 mld (+5,8%).

In ascesa di 20.247 mld (+20,4%) risulta la spesa in conto capitale, sospinta da 35.781 mld relativi al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Nella serie netta l'evoluzione dei macroaggregati di bilancio si mostra più contenuta (+2,8% la spesa finale; +2% la spesa corrente; +11,2% la spesa in conto capitale).

La spesa corrente è trascinata, soprattutto, dai trasferimenti (+40.733 mld) e dalle "poste correttive e compensative delle entrate" (+14.723 mld), aggregati su cui grava il complesso delle regolazioni contabili e debitorie (54.451 mld in confronto ai 28.134 mld del 1998). Diminuisce di 22.693 mld (-13,3%) l'onere per interessi.

Crescono di quasi 4.000 mld gli oneri di funzionamento (155.379 mld; +2,5%), al cui interno la spesa per "acquisto di beni e servizi" segna un decremento del 2,6%, più che compensato dalla crescita della spesa per il personale (+3,6%).

Gran parte dell'evoluzione della spesa in conto capitale è attribuibile ai trasferimenti (+12.833 mld).

S'incrementano di 804 mld gli investimenti diretti, mentre le operazioni finanziarie – al netto delle somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato – accusano una flessione di 2.361 mld.

1.2.2.2 Gestione di cassa.

La positiva evoluzione degli accertamenti trova riscontro negli incassi per operazioni finali di bilancio che – recuperando la flessione del precedente esercizio – passano da 613.895 a 708.289 mld (+15,4%). La quota prevalente di incremento (79.780 mld) è connessa all'evoluzione delle entrate correnti (da 588.965 a 668.745 mld; +13,5%).

Le entrate in conto capitale, sostenute da introiti per le privatizzazioni superiori alle stesse previsioni definitive, salgono da 24.930 a 39.543 mld (+58,6%).

Nell'ambito delle entrate correnti, il maggiore incremento in valore assoluto riguarda le entrate tributarie (+71.601 mld), che, con incassi pari a 620.530 mld, mostrano l'indice incrementale (+13%) più elevato degli ultimi sette anni.

Le entrate extratributarie espongono – dopo tre anni di flessione – un consistente recupero (da 40.037 a 48.215 mld; +20,4%).

Lo sviluppo degli incassi tributari è alimentato per 44.124 mld dalle imposte dirette (330.448 mld; +15,4%), la cui crescita è riconducibile in misura decisiva al gettito aggiuntivo (+49.052 mld) di IRPEF ed IRPEG. In tale contesto espansivo l'ILOR – ormai in esaurimento a seguito della soppressione disposta con il decreto legislativo istitutivo dell'IRAP - presenta, invece, una flessione ancora più accentuata (da 6.368 a 709 mld) rispetto ai risultati di competenza.

Gli incassi aggiuntivi (27.387 mld) delle imposte indirette (290.082 mld; +10,4%) si giovano dell'apporto di tutte le categorie ricomprese nell'aggregato. La spinta è fornita, soprattutto, dalla categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di gioco", che registra incassi superiori di 16.141 mld rispetto a quelli registrati nel 1998. Gli incassi della categoria II "tasse e imposte sugli affari" (194.195 mld; +4,6%), superano di 8.487 mld il dato del 1998, grazie anche all'andamento dell'IVA (+4.620 mld). Meno consistente risulta l'incremento (+1.461 mld) della categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane" (53.500 mld; +2,8%) e quello (+1.298 mld) della categoria IV "monopoli" (13.054 mld; +11%).

L'aumento degli incassi del comparto extratributario si collega all'andamento delle stesse categorie all'origine della crescita degli accertamenti: XI "recuperi, rimborsi e contributi" (da 11.431 a 18.726 mld); IX "prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione" (da 5.824 a 11.776 mld) e VII "proventi di servizi pubblici minori" (da 6.676 a 7.759 mld).

Il complesso dei relativi incassi aggiuntivi è tale da assorbire la caduta degli introiti (-54,9%) della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro" (da 10.837 a 4.885 mld).

Sulla base dei dati ufficiali esposti nel rendiconto generale dello Stato, i pagamenti per operazioni finali di bilancio superano di oltre 100.000 mld (+14,6%) il livello segnato nel precedente esercizio. A tale esito contribuisce in misura decisiva la parte corrente (+82.465 mld; +13,6%), mentre i pagamenti aggiuntivi relativi al conto capitale si commisurano a 18.335 mld (+22,4%).

I predetti dati sono, comunque, gonfiati di 82.741 mld (51.581 mld nel 1998) di partite contabili e debitorie, rimborsi IVA, regolazioni di anticipazioni di tesoreria e somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Nella stessa serie netta i pagamenti segnano indici incrementali a doppia cifra per la spesa finale (+10,9%), per la spesa in conto capitale (+11,3%), per la spesa corrente (+11%) e, in particolare, per la spesa corrente al netto degli interessi (+21,2%).

Anche sul versante della cassa "trasferimenti" e "poste correttive e compensative delle entrate" determinano l'espansione degli oneri correnti (+104.776 mld nella serie lorda; +85.427 mld in quella netta), solo per una ridotta quota compensata dalla flessione degli interessi (-23.598 mld; -13,8%). Pressoché immutata risulta la spesa di funzionamento (155.321 mld; +0,6%), per effetto della stabilità delle erogazioni al personale in servizio (123.143 mld), causata dal ritardo nel versamento delle ritenute previdenziali, mentre crescono i pagamenti per "acquisto di beni e servizi" (+2,8%).

I pagamenti netti in conto capitale – nella serie che non considera le somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato – si commisurano a 64.449 mld (+6.524 mld).

L'espansione è esclusivamente attribuibile ai trasferimenti (46.878 mld; +7.976 mld), che assorbono anche il calo delle partite finanziarie (10.891 mld; -1.266 mld). Ammontano, d'altra parte, a 210 mld i pagamenti aggiuntivi per gli investimenti diretti.

1.2.3 Situazione dell'indebitamento.

Risale rispetto al 1998 – ma resta ben lontano dal picco del 1997, legato in parte a fattori occasionali – il divario (15.274 mld) fra gli accertamenti della voce "accensione prestiti" (415.315 mld) – che esprimono (a consuntivo) la quota di ricorso al mercato coperta dal debito patrimoniale, come tale iscritta in bilancio – e il livello del saldo di competenza del ricorso al mercato (400.041 mld).

Sul versante della cassa torna, invece, ad esporre un valore negativo (4.551 mld) il differenziale fra l'"accensione dei prestiti" (415.315 mld) e lo stesso saldo (419.866 mld).

Tale evoluzione si colloca, comunque, nel quadro di una tendenza in cui il finanziamento del fabbisogno viene sempre più largamente assicurato attraverso strumenti a più lunga scadenza.

I titoli a medio-lungo termine, infatti, al 31 dicembre 1999 sfiorano un'incidenza del 76,7% (contro valori che all'inizio degli anni novanta si collocavano poco oltre il 50%) sulla consistenza complessiva del debito delle amministrazioni pubbliche quantificato[2] in 2.449.766 mld (2.403.528 mld alla fine del 1998).

2. Gestione dell'entrata.

2.1 Gestione di competenza.

2.1.1 Dati generali.

Dopo la diminuzione fatta registrare per la prima volta nel 1998, gli accertamenti 1999, ammontanti a 738.467 mld, sono aumentati del 12,8%, pari, in valore assoluto, a circa +83.716 mld. L'aumento maggiore in termini relativi (+59,6%) l'hanno fatto registrare gli introiti in conto capitale (Titolo III), seguiti dalle entrate extra tributarie (+29,8%) e dalle entrate tributarie (+9,6%). In valori assoluti il maggiore incremento l'hanno fatto segnare le entrate tributarie (+56.706 mld), seguite dalle entrate in conto capitale (+14.767). In significativa crescita (+12.244 mld) anche le entrate extra tributarie, che, dopo il massimo toccato nel 1995 (53.252 mld), erano state caratterizzate da un triennio di continua flessione.

Come già considerato nelle relazioni sui rendiconti degli ultimi esercizi, sull'accertato degli anni precedenti si riflettono le sopravvenienze interessanti il conto dei residui, che nell'aggregato tributario – analogamente allo scorso anno

[2] Definito secondo i criteri del Regolamento n. 3605/93 del Consiglio delle Comunità europee.

quando, però, la riduzione netta era stata di ben 33.610 mld – comportano un diminuzione di 4.668 mld, cui si contrappone un saldo positivo di 1.157 mld dei riaccertamenti relativi alle entrate extra-tributarie. Negativo, anche se di poco (732 milioni) il saldo che si registra per le entrate di Titolo III. Per il complesso delle entrate finali l'ammontare netto di questi riaccertamenti, che nel 1998 era risultato per la prima volta negativo per -28.877 mld, nel 1999 è stato ugualmente negativo, ancorché per soli 3.510 mld.

A tal proposito, va rilevato che, in base ai dati del preconsuntivo[3], il saldo sarebbe stato, invece, positivo per un importo di 167.581 mld, analogamente a quanto già avvenuto per il 1998, quando nel pre-consuntivo erano apparsi saldi positivi: anch'essi di importo particolarmente elevato (oltre 130.000 mld), successivamente rettificati. Il ridimensionamento a -3.510 mld dipende sostanzialmente dalla proposta del Ministero delle finanze, fatta propria dalla RGS, di ridurre da 256.304 a 87.064,5 mld le somme rimaste da riscuotere in conto residui relative alle entrate tributarie, rideterminando in 62.192,5 mld ruoli per 231.432 mld[4], attraverso l'eliminazione di alcune partite, escluse anche negli anni precedenti, riguardanti il condono tombale *ex lege* n. 413/91 (39.787 mld) e una "non realistica partita creditoria" conseguente ad un'iscrizione a ruolo del secondo Ufficio IVA di Napoli (67.260 mld), ed ulteriormente dimezzando la somma residua. Quest'ultima rettifica è stata spiegata, da una parte, con l'incertezza sul recupero delle somme giudiziariamente controverse, e, dall'altra, con il non immediato discarico amministrativo di somme inesigibili, per le quali permane l'iscrizione a ruolo, sebbene la controversia si sia conclusa in senso negativo per l'erario.

---

[3] Intendendosi per preconsuntivo il rendiconto risultante dal Sistema informativo RGS al 2 maggio 2000, al lordo, cioè, delle rettifiche successivamente introdotte.

[4] I capitoli interessati sono10 (rispetto ai nove dello scorso anno), i più importanti dei quali sono il cap.1203 (IVA), per 108.916 mld (98.248 mld nel 1998), il cap.1244 (multe, ammende, ecc. sempre per l'IVA), per 37.393 mld (32.589 mld nel 1998), il cap.1023 (IRPEF), per 35.430 mld (30.930 mld nel 1998), il cap.1024 (IRPEG), per 24.320 mld (20.828 mld nel 1998) e il cap.1025 (ILOR) per 18.936 mld (16.813 nel 1998). I residui importi riguardano il cap.1040 (patrimoniale) per 2.047 mld (non indicato nel 1998), il cap.1253/I (definizione pendenze IVA) per 1.664 mld (1.673 mld nel 1998), nonché i capp.1234 (Indennità e interessi imposte affari), 1242/2 (condono registro) e 1245 (multe, ammende, ecc., diverse dall'IVA), rispettivamente per 1.594, 698 e 434 mld, a fronte di 1.402, 702 e 407 mld nel 1998.

2.1.2 Entrate tributarie.

I maggiori introiti tributari sono la risultante dell'apporto di tutte e cinque le categorie d'imposta[5]. In termini assoluti, l'apporto fondamentale alla crescita delle entrate tributarie è venuto dalla categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (+34.635 mld), seguita dalle categorie II – Tasse ed imposte sugli affari (+11.248 mld) e V – Lotto, lotterie ed altre attività di gioco (+7.588 mld[6]). Meno rilevante il contributo della categoria III – Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (+2.297 mld) e della categoria IV – Monopoli (+939 mld). In termini relativi, la crescita maggiore l'ha fatta registrare la categoria V (+48%), seguita, a molta distanza, dalla categoria I (+11%). Del +7,7%, del +5,8% e del +4,3% l'aumento degli accertamenti per la IV, la II e la III categoria.

Passando all'esame del contributo delle maggiori imposte, va detto che all'andamento generalmente e consistentemente positivo fa eccezione solo l'ILOR, che, a seguito della sua abolizione, nel 1999 ha fatto registrare accertamenti di competenza quasi dimezzati rispetto all'anno precedente (4.773 a fronte di 8.403 mld, -43,2%). Per l'IVA, infatti, che in sede di preconsuntivo mostrava una diminuzione degli accertamenti di competenza rispetto al 1998[7], le entrate sono cresciute, sia pure al di sotto della media - di +9.319 mld (+6,3%) - nonostante il dimezzamento degli accertamenti da riscuotere a mezzo ruoli (art.4), conseguenti cioè ai recuperi operati attraverso l'attività di controllo degli Uffici e

---

[5] Ivi compresa la categoria II -Tasse ed imposte sugli affari che in sede di pre consuntivo faceva, invece, registrare una diminuzione, sia pure limitata (da 193.256 a 192.589 mld, -0,35%), degli accertamenti rispetto al 1998. Nella giornata del 23 maggio il preconsuntivo ha, infatti, formato oggetto di una sistemazione contabile con la procedura "IPO 2" per aggiungere all'accertato ed al riscosso di competenza del capitolo di bilancio 1203/1 (IVA da gestione ordinaria relativa agli scambi interni) l'importo di 10.469,6 mld, corrispondente all'importo del diretto riversamento, ai sensi del D.I. 7 dicembre 1999 (G.U. n. 292 del 14 dicembre 1999), da parte della Banca d'Italia – sezione di tesoreria provinciale di Roma – Tuscolana al predetto capitolo entro la data del 30 dicembre 1999 delle somme versate alle banche e agli uffici postali a titolo di acconto dell'imposta sul valore aggiunto tramite le deleghe relative ai versamenti unitari nei giorni 24 e 27 dicembre 1999, pari, appunto, a 10.469,6 mld. Essendo il riversamento avvenuto senza l'intervento della struttura di gestione intestataria della contabilità "fondi della riscossione", l'importo predetto non era stato contabilizzato né fra gli accertamenti, né fra le riscossioni di competenza e la quadratura contabile era stata automaticamente operata dal sistema in sede di consuntivo calcolando un da versare negativo di pari ammontare.

[6] Notevolmente ridimensionato rispetto all'incremento di +17.232 mld risultante dal preconsuntivo.

[7] Cfr. precedente nota 4.

della Guardia di finanza, passati dagli 8.295 mld del 1998 ai 4.383 mld del 1999 (-47,2%).

In aumento al di sopra della media, invece, soprattutto l'IRPEG (+45,3%), ma anche l'IRPEF (+12,8%). In termini assoluti il contributo delle due imposte all'aumento del gettito è stato di 48.059 mld (l'84,8% dell'aumento complessivo degli accertamenti di titolo I). Consistente, poi, l'apporto dei proventi lordi del lotto e delle imposte sui *capital gains*. Per quanto riguarda i primi (cap.1801), il maggior gettito è stato di 6.233 mld (+46,9%) rispetto alle previsioni definitive e di 7.227 mld (+58,7%) rispetto all'anno precedente. Il provento lordo si è anch'esso più che raddoppiato, passando da 3.077 mld nel 1998 a 6.564 mld nel 1999. Relativamente ai *capital gains*, gli accertamenti sul cap.1034 hanno superato più del doppio (+112,8%) le previsioni definitive e sono quasi pari ad otto volte il dato del 1998 (5.549 mld rispetto a 721 mld). A questi importi vanno poi aggiunti quelli del cap.1031 (imposta sostitutiva a carico dei fondi di investimento), passati da 402 mld nel 1998 a 1.986 mld nel 1999 (+1.584 mld e +294%), nonché quelli del cap.1032 (imposta sostitutiva su plusvalenze da cessione a titolo oneroso di azioni e di altri rapporti partecipativi), che sono, però, sia pure di poco inferiore (da 655 a 634 mld) rispetto al 1998[8].

Oltre alla tradizionale analisi per titoli, categorie, capi e capitoli, la nuova classificazione di bilancio consente, a partire dal rendiconto 1998, di rilevare direttamente anche gli importi delle entrate tributarie derivanti dall'attività di accertamento e controllo, ammontanti per il 1999 a 31.746 mld, importo, questo, che non solo è largamente inferiore alle previsioni definitive (-19,8%), ma si colloca, sia pure di poco (-2,2%), al di sotto anche del corrispondente dato del 1998 (32.448 mld). Sicché il considerevole aumento fatto complessivamente registrare dagli accertamenti del Titolo I è frutto esclusivamente delle entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione. Avendo, anzi, fatto segnare, come si è

[8] Nel caso di questo capitolo va tuttavia segnalato che le previsioni definitive erano di appena 100 mld, meno di un sesto degli accertamenti e meno di un dodicesimo delle previsioni dell'anno prima (1.265 mld), ad evidente dimostrazione che si tratta di un'entrata di cui il "gestore" non sembra essere in grado di prevedere l'andamento.

visto, una diminuzione in termini sia assoluti che relativi, le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo vedono la loro incidenza sulle entrate tributarie complessive scendere dal 5,5% del 1998 al 4,9% del 1999.

Alle considerazioni basate sull'evoluzione dei soli accertamenti vanno, poi, aggiunte, anticipando quanto si dirà in seguito, quelle dettate dall'evoluzione delle riscossioni effettivamente realizzate, che, diminuendo del 29,4% (da 5.620 a 3.967 mld), fanno registrare una significativa riduzione dell'indice di riscossione degli accertamenti di competenza derivanti dall'attività di accertamento e controllo – dal 17,32% nel 1998 al 12,50% nel 1999. Un sia pur piccolo incremento in termini relativi (e ben più consistente in termini assoluti, considerando la base di riferimento) lo fa, invece, registrare il già elevato indice di riscossione delle entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione – da 99,01% nel 1998 a 99,37% nel 1999. La quota di accertamenti riscossi, invertendosi il *trend* che aveva avuto inizio con il 1997, è conseguentemente aumentata per l'insieme delle entrate tributarie – da 94,51% nel 1998 a 95,10% nel 1999 - con maggiori riscossioni valutabili in 3.809 mld. Analogo miglioramento ha fatto registrare l'indice di riscossione degli accertamenti dell'insieme delle entrate finali – dal 94,4 al 94,97% - con un effetto di maggiori riscossioni di 3.914 mld.

Come si è già osservato lo scorso anno, tanto per le imposte dirette, quanto per quelle indirette, l'evoluzione degli accertamenti è influenzata della riforma del sistema impositivo avviata con le deleghe contenute nella legge n. 662 del 1996. E' quindi evidente che le modificazioni di cui si è dato sommariamente conto riguardano risultati in buona parte non contingenti, ma prevalentemente duraturi, in quanto correlati alle trasformazioni strutturali introdotte nel sistema impositivo. Continuano, tuttavia, a mancare strumenti contabili diretti per poter valutare, con un'approssimazione accettabile, distintamente gli effetti di gettito dipendenti dalla riforma del sistema impositivo, quelli attribuibili al miglioramento dell'azione amministrativa e quelli, infine, ascrivibili a fattori legati all'evoluzione del quadro macro–economico.

2.1.3 Altre entrate.

Si è già detto dei consistenti incrementi registrati nel 1999 per le entrate in conto capitale e per le entrate extra-tributarie, a fronte delle diminuzioni dello scorso anno.

L'aumento di 14.767 mld delle prime deriva sostanzialmente da quello (+14.713 mld e +65,4%) delle entrate della sola categoria XIII – Vendita di beni ed affrancazione di canoni, in quanto le entrate delle altre due categorie del Titolo III sono aumentate significativamente in termini relativi (+21,5%), ma comunque di poco in termini assoluti (+236 mld), per la categoria XIV – Ammortamento di beni patrimoniali l'aumento, mentre sono addirittura diminuite (-182 mld e – 15,6%) per la categoria XV – Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro. L'aumento delle entrate del Titolo III sono quindi il risultato della ripresa, rispetto al rallentamento dello scorso anno, del processo di privatizzazione, anche al di là delle stesse previsioni[9].

Più frastagliato il quadro che emerge dai risultati del comparto delle entrate extra-tributarie, per le quali in consistente diminuzione (da 10.801 a 4.985 mld, -54%) risultano solo gli interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (categoria X). Per converso, va, invece, soprattutto rimarcato l'arresto della tendenza al declino iniziata nel 1996 delle entrate della categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi, per le quali gli accertamenti del 1999 hanno superato di 8.188 mld quelli del 1998, con una crescita in termini relativi del +70,3%, dopo la diminuzione del 21% registrata lo scorso anno. Dopo la forte crescita dello scorso anno (+3.149 mld e +182,8%), in ulteriore consistente lievitazione le entrate di categoria IX (Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni). Parimenti da rimarcare la crescita delle entrate della categoria VII - Proventi di servizi pubblici minori (+2.978 mld e +35,4). In crescita molto limitata (da 706 a 751 mld, +6%) gli accertamenti relativi alla categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato, che lo scorso anno erano addirittura diminuiti (del 23,5%) rispetto al 1997, che, però,

[9] Gli accertamenti della categoria XIII (37.225 mld) sono di 5.932 mld (+19%) superiori alle previsioni definitive, pari a 31.293 mld.

aveva fatto registrare un risultato irripetibile (923 mld), per effetto della rivalutazione *ope legis* dei canoni, senza che, peraltro, l'*exploit* in termini di accertamenti si traducesse, poi, in riscossioni[10].

2.2 Confronto con le previsioni.

Le entrate finali hanno superato di 42.776 mld le previsioni definitive, con uno scarto del 6,2%, più contenuto rispetto a quello registrato nel 1998 (6,5%), ma superiore al poco più del 4% del biennio 1996-97 e addirittura all'1% nel 1995. Lo scarto relativo alla componente principale, e cioè quella tributaria, è, però, significativamente più basso (4,4%), mentre sale al 18,2% per le entrate di titolo III ed al 21,6% per le entrate extra tributarie.

In termini più analitici, per quanto riguarda il comparto tributario, lo scarto degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive risulta minimo (+0,8%) per la categoria III – Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane, e massima (+36,6%) per la categoria V – Lotto, lotterie ed altre attività di gioco. Per quest'ultima si tratta della prosecuzione dell'ormai lungo *trend* di crescita avviatosi – in concomitanza con la perdita di peso delle lotterie tradizionali prima e di quelle ad estrazione istantanea poi - con l'esplosione del giuoco del lotto e degli altri giuochi allo stesso collegati anche per effetto dell'introduzione della nuova estrazione del mercoledì. Inferiore alla media del Titolo I lo scarto anche per la categoria II – Tasse ed imposte sugli affari (+1,6%). Superiore, invece, per le altre due categorie: +5% per la categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito e +6,8% per la categoria IV – Monopoli.

Relativamente alla categoria I, l'imposta per la quale lo scarto risulta maggiore è l'ILOR (+66,6%). La previsione prudenziale era stata evidentemente suggerita dalle aspettative non favorevoli in termini di riscossioni di competenza, che, infatti, hanno rappresentato appena il 9,53% degli accertamenti rispetto al 70,18% del 1998. Significativo lo scarto anche per l'IRPEG (+10,05%), mentre

[10] Per l'anno 1997 all'aumento degli accertamenti del 56,5% corrisponde, infatti, un aumento delle riscossioni di competenza di appena l'8,9%.

gli accertamenti dell'IRPEF sono risultati di poco superiori alle previsioni definitive (+2,08%).

Un discorso a parte merita la categoria II, per la quale va registrato, rispetto agli anni precedenti, un notevole ridimensionamento (dal +7,48% del 1998 al +1,55% del 1999) dello scarto fra accertamenti e previsioni definitive (che aveva fatto segnare un minimo del 6,2% solo nel 1996), e ciò per effetto della eliminazione dell'illogicità, che era stata ripetutamente segnalata dalla Corte, a proposito del fatto che, fino al 1998, mentre nel bilancio le previsioni dell'IVA non comprendevano la quota parte da destinare all'Unione Europea a titolo di risorse proprie e che era oggetto di un apposito capitolo (3985) delle entrate extra tributarie di categoria XII – Partite che si compensano nella spesa, nel rendiconto gli accertamenti dell'IVA ricomprendevano, invece, anche quanto dovuto all'Unione Europea a titolo di risorse proprie, alterando, così, il raffronto. Con l'eliminazione di tale illogicità, infatti, lo scarto degli accertamenti IVA, che nel 1998 era stato del +9,77%, si è nel 1999 ridimensionato al +3,32%. Ciò spiega anche inversione – da negativo (-72,8%) nel 1998 a positivo (+11,3%) nel 1999 – del segno dello scarto tra accertamenti e previsioni definitive della categoria XII, in cui rientrava – ma solo in sede previsionale – il cap. 3985 denominato "risorse proprie U.E." ed avente ad oggetto una quota parte dell'IVA.

Concludendo su questo punto, va ribadito che l'anomalia – presente e segnalata dalla Corte ancora lo scorso anno - non sussiste più a partire dal bilancio e dal rendiconto per l'anno 1999, in quanto si è finalmente provveduto ad eliminare dalle previsioni di entrata e dal quadro di classificazione delle entrate dello Stato redatto dalla RGS il predetto cap. 3985.

A completamento di questa analisi, va anche espressa una valutazione distinguendo tra entrate tributarie derivanti dall'attività ordinaria di gestione e quelle derivanti dall'attività di accertamento e controllo: positivo per le prime lo scarto degli accertamenti rispetto alle previsioni (+6%); negativo per le seconde (-19,8%). Rispetto al 1998, lo scarto si è più che raddoppiato per quanto riguarda le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (nel 1998 è stato, infatti, del

+2,5%). E ciò si spiega con l'eccezionale crescita di gettito che è stata registrata. Per quanto riguarda le entrate derivanti da attività di accertamento e controllo, si è, invece, verificata un'inversione del segno dello scarto, dal +5,08% nel 1998 al -19,8% nel 1999. In questo caso si tratta di evidente sovrastima, ovvero, visto in termini diversi, di un obiettivo di entrata conseguito solo all'80%.

2.3 Riscossioni e versamenti. Residui attivi.

2.3.1 Dati generali.

Benché rilevato dalle decisioni della Corte sui precedenti rendiconti generali, continua a mancare all'esame, anche in questo, l'esposizione – presente, peraltro, nei prospetti generali sottostanti – delle somme riscosse nell'esercizio in conto residui, ancora cumulate con le riscossioni degli anni precedenti, non seguite da versamenti al 1° gennaio. Il totale di oltre 766.511 mld per competenza e residui, esposto nel rendiconto stesso e denominato "riscossioni totali" nei dati del Sistema informativo, risulta, pertanto, di oltre 54.361 mld superiore all'ammontare effettivo, pari a 712.151 mld, di cui 624.237 per entrate tributarie, 48.367 per entrate extra-tributarie e 39.547 per alienazioni ed ammortamenti di beni. La differenza è dovuta alle riscossioni sui residui che, al netto del "da versare" degli anni precedenti, ammontano a 10.855 mld, e non a 65.215 come si trova indicato in consuntivo[11].

Intese nel senso sopra indicato, le riscossioni hanno fatto, comunque, globalmente registrare, rispetto al 1998, un incremento di +85.664 mld in valore assoluto e di +13,7% in termini relativi. Il quadro, però, si differenzia se si guarda al diverso apporto dei tre titoli: le riscossioni delle entrate tributarie sono, infatti, aumentate dell'11,1%, rispetto ad un incremento del 9,6% degli accertamenti. E ciò, come effetto dell'aumento, già evidenziato - dal 94,51% al 95,10% - della quota di accertamenti riscossi, con conseguenti maggiori riscossioni di

[11] Si tratta, naturalmente, di differenze contabili che non rilevano in termini di cassa e che non incidono sugli equilibri di bilancio.

competenza (di 3.809 mld rispetto al 1998)[12]. Nuovamente in calo, invece, dopo la ripresa dello scorso anno, l'indice di riscossione delle entrate extra tributarie, ancorché in misura limitata (dal 90,12% del 1998 all'89,60% del 1999). Invariato sui valori massimi (99,99%) l'indice di riscossione delle entrate di competenza imputate al Titolo III.

In aumento, pur rimanendo su livelli relativi molti bassi nonostante lo sgonfiamento dei resti da riscuotere operato rispetto ai dati di preconsuntivo, le riscossioni nette dei residui, passate da 8.142 mld del 1998 a 10.855 mld nel 1999, come risultato del raddoppio delle riscossioni dei residui di titolo I (da 5.284 a 10.230 mld) ed un significativo calo di quelle di titolo II (da 2.709 a 620 mld). In consistente calo anche le sia pur limitate riscossioni sui residui di Titolo III (da 149 a poco più di 4 mld, ovvero dall'87,1% al 17,3% del da riscuotere iniziale riaccertato).

Quanto ai versamenti, il loro complessivo ammontare, sempre per competenza e residui, è di 708.289 mld, dei quali rispettivamente, per ciascuno dei comparti, 620.530, 48.215 e 39.543 mld[13].

Il totale dei residui attivi passa dai 182.398 del 1998 ai 209.066 del 1999[14]. L'incremento, che lo scorso anno era dovuto esclusivamente all'accumulo delle somme non versate, riguardanti il solo conto residui, per il 1999 deriva esclusivamente dall'aumento dei resti da riscuotere (+22.041 mld, da 91.631 mld a 113.672 mld), essendo i resti da versare rimasti in cifra tonda invariati (23.626).

2.3.2 Entrate tributarie.

Come già negli scorsi anni, l'andamento generale è un po' il riflesso di quello riscontrabile per questo settore dell'entrata, non solo per il peso che esso ha

[12] Se la quota di accertamenti riscossi fosse rimasta invariata, le riscossioni di competenza sarebbero state inferiori per un pari importo.

[13] Per il tipo di analisi che viene qui svolta, finalizzata a cogliere l'evoluzione strutturale delle entrate, non appare necessaria una disamina dettagliata dell'andamento anche dei versamenti, peraltro già svolta nel precedente paragrafo 2.1.

[14] A tal proposito va ribadito che si tratta di un dato provvisorio destinato ad essere drasticamente ridimensionato in sede di consuntivo finale, così come è avvenuto lo scorso anno quando in sede di preconsuntivo erano stati indicati importi di 301.667 mld, ridimensionati a 192.097 il 28 maggio.

sul totale, ma anche per la misura più marcata in cui spesso si presentano taluni aspetti caratterizzanti la gestione dell'anno 1999.

Le riscossioni sopra indicate sono, come già detto, aumentate dell'11,1% in termini relativi e di 62.371 mld in termini assoluti, rispetto ad una riduzione dell'1,4% nello scorso anno. L'aumento è stato superiore a quello degli accertamenti, che ha raggiunto i 56.706 mld (+9,6%). La conseguenza è che, come già anticipato, la quota di accertamenti riscossi è aumentata, dal 94,51% nel 1998 al 95,10% nel 1999, avvicinandosi, così, ai livelli, sempre superiori al 95%, fatti registrare dal 1995 al 1997.

Interessante è, a tal proposito, osservare che, per quanto riguarda le maggiori imposte, si registra un calo dell'indice di riscossione soprattutto per l'ILOR (dal 70,18% al 9,53%). Una riduzione, sia pure limitata, riguarda, però, anche l'IRPEG (dal 90,85% al 90,17%) e l'IRPEF (dal 97,10% al 96,89%). In consistente aumento, invece, l'indice di riscossione degli accertamenti di competenza per l'IVA (dal 93,11% al 96,79%), che torna, così, a riavvicinarsi ai livelli massimi fatti registrare nel biennio 1994-95.

Ciò che va poi notata è la notevole contrazione per le entrate tributarie derivanti dall'attività di accertamento e controllo (dal 17,32% al 12,50%), a fronte del - relativamente marginale, ma sostanzialmente rilevante - incremento dell'indice di riscossione delle entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (dal 99,01% al 99,37%). Per quanto riguarda le prime, i risultati in termini di accertamenti riscossi vanno distinti fra quelli relativi alla riscossione dei ruoli propriamente detti e quelli relativi invece all'accertamento con adesione, alla c.d. acquiescenza (omessa impugnazione dell'avviso di accertamento e rinuncia all'istanza di accertamento con adesione) ed alla regolarizzazione di omessi versamenti dovuti per IVA. La distinzione si impone in quanto nel secondo caso gli accertamenti iscritti nel rendiconto sono determinati in misura sostanzialmente pari alle riscossioni, venendosi così, nell'aggregato, a contabilmente sopravvalutare la quota degli accertamenti riscossi.

Per le quattro maggiori imposte (IRPEF, IRPEG, ILOR e IVA), le riscossioni di competenza per adesione, acquiescenza e regolarizzazione di omessi versamenti sono nel 1999 ammontate a poco più di 1.000 mld (per la precisione, 1.047,347 mld), in crescita rispetto ai 752 mld del 1998, ma al di sotto dei risultati del 1997 (1.217 mld circa), quando ad incidere era stata soprattutto la regolarizzazione degli omessi versamenti IVA. Sottraendo questi importi dalle riscossioni di competenza relative alle entrate derivanti dall'attività di controllo, viene a significativamente contrarsi la quota dei relativi accertamenti riscossa nel 1999: dal 12,50% al 9,20%. Molto più elevato l'analogo indice dello scorso anno (15%), ma comunque sempre inferiore a quello allora risultante al lordo degli importi per adesione, acquiescenza ed omessi versamenti (17,32%).

Limitando l'analisi alle sole quattro imposte prima indicate – e che comunque pesano, per quanto riguarda le entrate conseguenti ad attività di controllo, per oltre i tre quarti – si può rilevare che l'indice di riscossione degli accertamenti conseguenti ad attività di controllo calcolato al netto delle entrate per adesione, acquiescenza e regolarizzazione di omessi versamenti è nel 1999 inferiore alla media dei ruoli lordi, sia per l'aggregato delle quattro imposte (4,56% rispetto a 8,67%), sia per ciascuna delle stesse separatamente considerata. Lo scarto relativo minore (9,15% rispetto a 13,67%) si registra per l'IRPEF, mentre molto più elevato risulta per l'IRPEG (3% rispetto a 6,02%), per l'ILOR (3,14% a fronte di 7,10%)[15] e soprattutto per l'IVA (0,43% rispetto a 5,60% nel 1999)[16].

A parte il caso dell'IVA, che già nel 1998 faceva registrare un indice di riscossione vicino allo zero[17], il calo delle riscossioni sui ruoli propriamente detti appare consistente per tutte le maggiori imposte e non viene se non in parte compensato dalle entrate derivanti dall'applicazione dei nuovi istituti alternativi all'accertamento. Sul rendimento di questi ultimi è, peraltro, impossibile

[15] Ma era stato dell'11,53% rispetto a 16,05% nel 1998.
[16] 0,52% rispetto a 2,95% nel 1998.
[17] 0,52% per i ruoli propriamente detti e 2,95% per i ruoli comprensivi anche degli importi relativi all'accertamento con adesione ed agli omessi versamenti.

formulare valutazioni, in quanto mancano i necessari dati di raffronto, costituiti dalla maggiore imposta originariamente accertata e che sarebbe stata iscritta a ruolo se il contribuente non avesse scelto di avvalersi, appunto, di uno degli istituti alternativi[18].

La situazione del 1999 appare, invece, nell'insieme notevolmente migliorata rispetto a quella dello scorso anno per quanto riguarda le riscossioni dei residui di Titolo I, che costituiscono, complessivamente, il 10,49% dei residui da riscuotere iniziali riaccertati, rispetto all'analogo rapporto del 7,03% dello scorso anno. In base ai dati di preconsuntivo, la situazione del 1999 sarebbe, però, risultata molto peggiore di quella dello scorso anno: le riscossioni dei residui di Titolo I avrebbero, infatti, costituito, sempre complessivamente, poco più del 3% dei residui da riscuotere iniziali riaccertati. Il miglioramento dell'indice di riscossione dei residui è il risultato del drastico ridimensionamento dell'ammontare dei resti da riscuotere operato, come più volte ricordato, su proposta del Ministero delle finanze, sulla base di considerazioni di ordine generale sulla riscuotibilità o meno della massa delle partite creditorie. Appare, quindi, evidente l'aleatorietà della base di riferimento, che rende poco significativi i raffronti operati in termini di quote di residui riscossi. E', pertanto, preferibile rivolgere l'attenzione piuttosto all'andamento delle riscossioni in valore assoluto, che nel 1999 sono, come si è già visto, considerevolmente aumentate rispetto all'anno precedente (da 5.284 a 10.230 mld, +93,6%), superando, così, il massimo fatto prima registrare nel 1995 (9.031 mld).

Andando più nel dettaglio, un miglioramento nella riscossione dei residui va registrato soprattutto con riguardo alle imposte sul patrimonio e sul reddito (da 2.299 a 5.579 mld, +142,6%), e in particolare per l'IRPEF (da 1.190 a 3.944 mld, +231,4%). In aumento anche l'apporto – comunque molto più limitato – dell'IRPEG (da 322 a 520 mld, +61,5%). In calo, invece, le riscossioni nette dei residui ILOR (da 199 a 108 mld, -54,3%).

[18] Secondo quanto riportato nell'ultima relazione annuale del SeCIT, si tratterebbe di risultati meno favorevoli di quelli conseguibili con la tradizionale attività di accertamento.

Meno marcato, ma comunque notevole, l'incremento per le imposte di categoria II – Tasse ed imposte sugli affari, con importi lievitati da 1.716 a 3.521 mld (+105,2%). Nell'ambito di tale categoria, rilevante appare il peso delle riscossioni nette di residui IVA, passate da 1.346 a 2.058 mld, con un incremento del 52,9%. Nonostante il peso relativamente limitato in valore assoluto, incrementi considerevoli li fanno registrare le riscossioni nette dei residui dell'imposta di registro (da 54 a 252 mld, +367%), dell'imposta di bollo (da 70 a 152 mld, +117%) e dell'imposta sulle successioni e donazioni (da 22 a 86 mld, +290%).

In calo, invece, le riscossioni dei residui di categoria III – Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (da 1.167 a 1.095 mld, -6,2%)[19].

2.3.3 Altre entrate.

L'andamento delle riscossioni e la formazione dei residui nel comparto delle entrate extra-tributarie si caratterizza, in raffronto con il comparto delle entrate tributarie, per una riduzione sia della quota di accertamenti riscossi, sia della riscossione dei residui.

La quota di accertamenti riscossi – che nel 1998, pur risultando significativamente inferiore a quella delle entrate tributarie, diversamente da quella di queste ultime, aveva fatto registrare una consistente crescita - è nel 1999 diminuita, anche se di poco (dal 90,12% all'89,62%), allungando, così, le distanze rispetto alla corrispondente quota di accertamenti riscossi per le entrate tributarie

[19] Da segnalare che, in sede di preconsuntivo, per ben 38 articoli appartenenti a 25 capitoli risultavano riscossioni nette dei residui con segno negativo, come conseguenza del maggiore importo dei residui da versare degli esercizi precedenti rispetto alle riscossioni lorde dell'anno (versamenti + resti da versare della competenza). Per queste voci le riscossioni lorde dei residui ammontavano a 1.887 mld, mentre il totale del da versare degli esercizi precedenti ammontava a 9.868 mld, sicché le riscossioni nette risultavano negative per 7.981 mld. A determinare questo risultato concorrevano soprattutto due capitoli, che insieme venivano ad incidere per il 96,7% sul totale. Il primo – e di gran lunga il più importante – è il cap.1186, con riscossioni pari a zero e resti da versare degli esercizi precedenti di 6.763 mld. Oggetto di tale capitolo è la quota del gettito dell'IRAP a compensazione della perdita di gettito derivante dall'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, nonché dei costi sostenuti per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 25, comma 1, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446. Il secondo capitolo è il 1187, che in sede di preconsuntivo faceva anch'esso registrare assenza di riscossioni lorde e totale da versare degli anni precedenti per un importo di 957 mld.

(da 4,39 a 5,50 punti percentuali, restando, comunque, lontano dai circa 11 punti di differenza nel 1996). Le riscossioni di competenza sono, pertanto, nel 1999, aumentate un po' meno degli accertamenti (+29,09% a fronte di +29,83%).

Andamento del tutto diverso va, invece, registrato per la riscossione dei residui che, dopo la diminuzione verificatasi nel 1998 (del 31,9%), ha nel 1999 subito un ridimensionamento ancora più drastico – da 2.709 ad appena 603 mld, con una diminuzione, quindi, del 77,7%, nonostante l'aumento dei residui iniziali da riscuotere da 21.754 a 26.46 mld, ulteriormente aumentati a 26.967 per effetto dei riaccertamenti. L'andamento divergente dei valori assoluti per le riscossioni (in diminuzione) e dei residui da riscuotere (in aumento) ha comportato, dopo il dimezzamento del 1998 (dal 21,5% all'11,1%) un vero e proprio crollo ad un livello non molto lontano dallo zero (2,30%) dell'indice di riscossione dei residui. La spiegazione di questo andamento va a sua volta individuata nell'elevata quota dei residui provenienti dagli esercizi anteriori, sia pure in marginale diminuzione rispetto al 1998 (dall'84,3% all'82,6%), ovviamente di più difficile smaltimento.

Scarsa rilevanza ha l'analisi delle riscossioni e della formazione dei residui per le entrate in conto capitale, in quanto la quota degli accertamenti riscossi si mantiene sempre al di sopra del 99,9%. Ed infatti, il totale dei residui da riscuotere al 31 dicembre 1999 era di 24,3 mld in tutto (a fronte di 31.886 per le entrate extra-tributarie e di 118.934 per le entrate tributarie), dei quali 21 circa (86,3%) derivanti da esercizi anteriori.

2.3.4 Residui per somme da versare.

L'ammontare di 58.222 mld raggiunto a fine esercizio dalle somme rimaste da versare trova analitica dimostrazione in un allegato al consuntivo dell'entrata[20], riferito distintamente alle entrate amministrate dal Ministero del tesoro, a quelle amministrate dal Ministero delle finanze ed a quelle raggruppate sotto la voce "Altri". Tali importi riguardano somme dovute dai contabili erariali e somme

[20] Allegato n. 23.

acquisite direttamente dalle regioni ad autonomia ordinaria, dalla Regione Siciliana e da quella Sarda, somme tutte da regolare a carico della spesa, mediante l'emissione di mandati commutabili in quietanze di entrata.

Ciò che va rimarcato è che nel 1999 tali resti sono aumentati (da 54.361 mld nel 1998 a 58.222 nel 1999), ma meno degli anni precedenti, ed in particolare del 1998 quando l'incremento era stato di 12.592 mld in valore assoluto e del 30,1% in termini relativi. Circa il 99% dei resti da versare (57.636 mld) compete al comparto delle entrate tributarie e riguarda prevalentemente gli sgravi provvisori fruiti dai concessionari ed una serie di partite da regolare contabilmente. I maggiori importi riguardano:

- somme riscosse dalla Regione Sicilia che dovranno essere regolate nell'anno 2000 *(10.361 mld)*;
- compensazioni operate dai contribuenti in sede di versamenti unificati, a rimborsi in conto fiscale ed a compensi trattenuti dagli intermediari della riscossione che la "struttura di gestione" del Ministero delle finanze non ha potuto regolare contabilmente nell'esercizio 1999 *(9.981,4 mld)*;
- quota del gettito IRAP di spettanza erariale – a compensazione dell'abolita imposta patrimoniale e quale eccedenza per il fondo di compensazione interregionale – affluito in tesoreria e da versare a bilancio nel 2000 *(7.720 mld)*;
- somme riscosse dalla Regione Sicilia negli esercizi precedenti al 1999 da regolare contabilmente *(7.147,4 mld)*;
- somme acquisite dalla "struttura di gestione" nel 1999 sull'apposita contabilità speciale di tesoreria "Fondi della riscossione" e versate in bilancio nell'esercizio 2000 *(1.144,7 mld)*;
- somme da regolare contabilmente in relazione al recupero dell'anticipo effettuato dai concessionari del servizio della riscossione ai sensi dell'art. 9 del d.l. 28 marzo 1997, n.79, convertito dalla legge 28 maggio 1997, n.140 *(1.050 mld)*;

- compensazioni effettuate in sede di versamenti unificati da contribuenti della regione Sicilia nell'anno 1999 da regolare contabilmente nell'esercizio successivo *(593,2 mld)*.

I problemi relativi a tali pendenze sono stati trattati più volte dalla Corte - nelle precedenti relazioni annuali, così come nel referto specifico, redatto nel 1998 a richiesta della Camera dei deputati, sui residui attivi e passivi. In particolare, la relazione annuale sul rendiconto 1997 se ne era occupata con specifico riguardo all'applicazione dell'art. 54, comma 16 della legge n. 449 del 1997, secondo il quale talune spese, fra le quali quelle relative alle regolazioni contabili, e cioè alle pendenze suddette, debbono imputarsi alla competenza dell'esercizio in cui le spese medesime vengono disposte. A tal proposito, la Corte formulava una serie di considerazioni a cui non sono seguite congruenti iniziative da parte della RGS.

Va, pertanto, ancora una volta ribadito che le pendenze attive da regolare – mediante mandati da commutare in quietanze d'entrata - a carico degli appositi stanziamenti di spesa sono denominate attive solo per il rispetto dovuto della disciplina contabile, fondata, fra l'altro, sul principio di accertamento al lordo delle entrate. In realtà, esse sono, invece, da considerarsi definitivamente indisponibili, in quanto si tratta di crediti dello Stato che si estinguono per compensazione – già, peraltro, concretizzatasi nel mancato afflusso alla tesoreria delle somme interessate - con quelli vantati dai concessionari della riscossione, per compensi o per rimborsi[21], nonché dalle Regioni in forza della normativa concernente le risorse di loro spettanza. La mancata percezione della definitiva indisponibilità di tali somme è quindi dovuta al loro mantenimento fra quelle in attesa di versamento. Conseguentemente, ed ancorché il dettato legislativo concerna letteralmente il solo lato della spesa, nel cancellare dal bilancio i residui

[21] A causa dei ritardi delle procedure – dovuti, fra l'altro, anche a sottostime degli stanziamenti di spesa – l'attesa della regolazione contabile supera anche l'esercizio successivo a quello di competenza, come emerge dal fatto che dell'ammontare complessivo dei residui finali da versare il 40,6%, pari a 23.626 mld, proviene ancora da anni precedenti all'ultimo esercizio chiuso (nel 1998 l'incidenza era stata di poco superiore – 43,5% – a fronte, però, della media di un quarto e della media di circa 10.000 mld nel biennio 1996-97).

passivi costituiti da spese relative alle regolazioni contabili, per imputare le spese stesse, ai sensi, appunto, del predetto comma 16 dell'art. 54 della legge n. 449 del 1997, alla competenza dell'esercizio in cui le spese medesime vengono disposte, dal bilancio si dovrebbero contestualmente cancellare anche le corrispondenti partite attive[22]. E ciò, per evitare di mantenere un'esposizione di crediti non più bilanciata, come, invece, prima avveniva, da quella dei debiti strettamente ad essi collegati, e finendo, in tal modo, con l'alterare i saldi e compromettere l'equilibrio complessivo fra entrate e spese.

2.3.5 Riaccertamenti.

L'argomento, trattato nelle relazioni degli anni passati, e più volte richiamato, per la sua centralità, nei precedenti paragrafi, va anche quest'anno appositamente ripreso, non tanto per l'entità, tutto sommato modesta (-3.510 mld per il complesso delle entrate finali[23], risultante dalla somma algebrica degli importi di –4.668 mld per le entrate tributarie e +1.157 mld per le entrate extra tributarie[24]), ma soprattutto per la rilevanza delle correzioni contabili che, come già per gli anni passati[25], sono state operate tra la fase del preconsuntivo e quella del consuntivo. Si tratta, come si è visto, dell'eliminazione di somme connesse al condono c.d. "tombale" *ex lege* n. 413/91 ed a taluni singoli accertamenti fiscali di anomala entità (particolarmente nell'imposta sul valore aggiunto), per un importo complessivo di 107.047 mld circa, ma anche dell'abbattimento alla metà dell'importo di altre partite creditorie ammontanti a 124.385 mld (riportate, quindi a 62.192,5 mld). E ciò, come si è parimenti anticipato, sulla base di generali e sintetiche valutazioni di incertezza sul recupero delle somme giudiziariamente

[22] Lasciando, naturalmente, immutato il loro mantenimento nel carico degli agenti, fino alla definitiva sistemazione contabile.

[23] In sede di preconsuntivo i riaccertamenti raggiungevano, invece, importi di segno positivo e molto elevati: +167.581 mld per il totale delle entrate finali, di cui +162.326 mld di entrate tributarie, +5.258 di entrate extra tributarie e +2,5 mld di entrate per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti.

[24] Per le entrate di Titolo III l'importo è di appena +732 milioni.

[25] Per i consuntivi 1996 e 1998 erano emersi, in sede di preconsuntivo, riaccertamenti, rispettivamente, dell'ordine di 115.000 e 121.000 mld (rispetto ai 167.581 del 1999), che, dopo l'interessamento della Corte, vennero drasticamente ridimensionati.

controverse e del non immediato discarico amministrativo di somme inesigibili. Diversamente dal 1996 ed analogamente al 1998, in questo modo, da una parte, vengono tenute fuori dal bilancio, in quanto ritenute sostanzialmente inesigibili, partite che formalmente dovevano essere iscritte in aumento, e, dall'altra, per lo stesso motivo, vengono anche cancellate dal conto residui somme che vi erano state prima iscritte.

Dall'esame del consuntivo risulta che, a seguito della segnalazione del Ministero delle finanze, le somme rimaste da riscuotere alla chiusura dell'esercizio finanziario 1999 sono state ridotte di un importo complessivamente pari a 169.240 mld circa. Di questa riduzione si trova sostanzialmente riscontro nell'Allegato n. 24 al Rendiconto generale solo per quanto riguarda l'abbattimento del 50% del predetto importo di 124.385 mld. Ed infatti, per il totale delle entrate amministrate dal Ministero delle finanze, nell'allegato risulta una riduzione dei residui secondo il grado di probabilità della riscossione per 61.744 mld.

Senza queste riduzioni l'ammontare dei resti da riscuotere a fine esercizio non sarebbe stato, come risulta dal consuntivo, di 150.844 mld, ma di 320.084 mld, cifra, questa, che approssimativamente corrisponde all'ammontare delle partite creditorie comunque formalmente in essere.

Si tratta, come appare evidente, di operazioni contabili opportunamente finalizzate a rendere il bilancio più veritiero, ma delle cui implicazioni, come già osservato nella relazione dello scorso anno, è necessario essere ben consapevoli su due diversi piani. Il primo è quello di aver presente, come si è già precedentemente avvertito, che ridurre i residui da riscuotere significa far apparire migliori alcuni indicatori di bilancio (in particolare, quello dello smaltimento dei residui). Su di un piano diverso e più sostanziale, va richiamata l'esigenza che la valutazione dell'esigibilità o meno dei crediti venga affrontata non solo nella sede del bilancio, in termini *macro* ed utilizzando tecniche di natura prevalentemente statistica, ma anche in sede gestionale, attraverso l'analitica classificazione per grado di esigibilità dei crediti ai sensi del comma 2 dell'art. 268 del regolamento

di contabilità generale, in collegamento con il comma 2 del precedente art. 263 dello stesso regolamento. A tal proposito va osservato che già lo scorso anno lo stesso Ministero delle finanze aveva fatto presente che le valutazioni cui si è fatto riferimento sono state effettuate "in via provvisoria", rendendo noto che era "stata avviata... una procedura di autovalutazione, da parte dei singoli uffici finanziari, in merito al grado di probabilità di riscossione (Circolare n.100E/98 del Dipartimento delle Entrate del Ministero delle finanze) delle singole iscrizioni a ruolo". Già a partire dal 1999 doveva essere, pertanto, possibile avere "dati più attendibili per la riduzione dei residui attivi". Da quanto fin qui detto risulta, però, evidente che, anche per il 1999, le riduzioni sono state operate con tagli sugli importi totali, in base a valutazioni di ordine più generale che analitico, anche per quanto riguarda i resti attinenti alle singole imposte[26]. Ed è, evidentemente, sempre sulla base di queste valutazioni di ordine globale e generale che da parte della RGS è stato redatto l'Allegato n. 24 al rendiconto in cui è riportata, appunto, la classificazione per grado di esigibilità dei 212.598 mld (150.844 mld dopo la riduzione) delle entrate finali rimaste da riscuotere.

Dallo stesso Allegato n. 24 emergono, tuttavia, significative novità rispetto allo scorso anno: la riduzione dei residui, che nel 1998 era stata di 24.822 mld, pari al 16,2% del totale (152.860 mld), essa stessa quasi doppia rispetto all'8,6% del 1997, ha raggiunto il 29% (61.753 mld sul totale di 212.598 mld). L'incidenza delle somme rimaste da riscuotere considerate "di riscossione certa quantunque ritardata" risulta del 70,6%, facendo registrare un limitato aumento rispetto allo scorso anno (67,9%), che aveva, a sua volta, visto un netto ridimensionamento rispetto all'esercizio 1997 (88,9%). Ma il cambiamento davvero appariscente riguarda la classificazione delle somme riconosciute come assolutamente inesigibili, che ammontano ad oltre 61.106 mld (28,7%), rispetto ad appena 293 mld (0,19%) del Rendiconto 1998. E', per converso, diminuita l'incidenza sia

[26] Come precedentemente illustrato, la riduzione è avvenuta con riguardo alle voci di bilancio interessate (10 capitoli), prima eliminando le partite basate su pretese ritenute irrealistiche ed infondate ammontanti a 107.047 mld e poi dimezzando i rimanenti resti di ciascuno dei predetti 10 capitoli.

delle somme riconosciute di dubbia e difficile esazione (dallo 0,40% allo 0,08%), sia – e soprattutto - di quelle incerte perché giudiziariamente controverse (dal 31,46% allo 0,61%). Da questi raffronti appare evidente che il "peso" del ridimensionamento dei resti non riscossi, che nel 1998 si era concentrato sulla categoria delle somme di incerta esazione perché giudiziariamente controverse, si è nel 1999 spostato sulla categoria delle somme riconosciute assolutamente inesigibili. In altri termini, si è optato per il superamento della finzione che per una quota significativa di crediti erariali non si trattasse ancora di inesigibilità, ma di difficoltà e di incertezza di esazione.

Deve conseguentemente mutare anche il giudizio di assoluto irrealismo che anche lo scorso anno era stato formulato sulla classificazione delle somme rimaste da riscuotere. Il Ministero delle finanze e la RGS sembrano aver concretamente avviato un processo di riesame critico dell'effettiva fondatezza e/o esigibilità dei residui attivi, in modo da presentare un conto dei residui trasparente ed affidabile, che conseguentemente consenta valutazioni più realistiche degli stessi equilibri di bilancio. Da quanto si è detto risulta, però, che si tratta di un processo appena avviato e che dal punto di vista della corretta e trasparente gestione del bilancio si potrà dire compiuto solo quando la riduzione delle somme rimaste da riscuotere ai sensi dell'art. 268 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato verrà operata a seguito di una classificazione delle somme stesse in rapporto al grado di esigibilità di tipo *analitico* e non più, come è avvenuto ancora per il 1999, di tipo meramente *globale e lineare.* Anche sotto il profilo gestionale, poi, il processo è tuttora nella fase della presa di presa di coscienza dei problemi e di apprestamento di misure di intervento. Resta ancora, infatti, da una parte, da analiticamente verificare il grado di esigibilità delle singole partite creditorie e da assumere le conseguenti iniziative sul piano operativo, e, dall'altra, da individuare e correggere le disfunzioni amministrative che sono alla base della formazione di rilevanti ammontari di crediti erariali infondati e/o inesigibili. L'accumulo di crediti destinati a restare sulla carta non

può non essere visto come un indice eloquente ed incontrovertibile di inefficacia e di inefficienza dell'azione amministrativa[27].

Sulla scorta di quanto fin qui esposto, e pur dovendosi naturalmente dare atto dei miglioramenti introdotti, non possono, pertanto, ancora essere superate le non favorevoli valutazioni, espresse nelle relazioni degli scorsi anni, anche in ordine, sia all'esercizio, da parte degli organi competenti, dell'attività di controllo sul corretto, completo e tempestivo espletamento delle procedure amministrative e contabili, sia alla diretta tenuta delle relative scritture.

3. Gestione della spesa.

3.1 L'evoluzione dei macroaggregati nel periodo 1992-1999.

I dati di spesa del 1999 riguardanti settore statale e conto della pubblica amministrazione sono stati analizzati nel precedente capitolo I. In questa sede, invece, si effettua l'esame della spesa esposta nel rendiconto generale dello Stato, che ne dovrebbe costituire premessa e fondamento. La Corte ritiene – per una migliore valutazione delle tendenze dei diversi comparti di spesa e del loro grado di tenuta rispetto al complesso di regole e misure adottate a partire dalla manovra di finanza pubblica per il 1993 – di assumere come anno base il 1992. Allo scopo sono state elaborate le tavole **3.1** e **3.1E**, in cui viene riassunta, in lire ed in euro, l'evoluzione dei principali aggregati di spesa nel periodo 1992-1999.

In una ottica di continuità con la metodologia utilizzata nella precedente relazione e al fine di consentire l'omogeneità dei confronti, i consuntivi del periodo 1993-1999 sono depurati dei dati relativi a partite regolatorie che non esprimono l'effettiva attività gestoria dell'anno di riferimento[28], mentre nei conti del 1992 non figurano poste di tale natura.

---

[27] Sulla classificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, nonché sulla natura e sulle ragioni della mancata riscossione delle maggiori partite creditorie, è in corso lo svolgimento di un'apposita indagine della Sezione di controllo nel contesto del programma 2000.

[28] Le partite in parola riguardano:
- regolazioni debitorie (12.000 e 7.370 mld nel 1993); (10.000 e 3.093 mld nel 1994); (9.089 e 565 mld nel 1995); (9.276 e 12.297 mld nel 1996); (6.424 e 6.246 mld nel 1998); (36.697 e 28.860 mld nel 1999);
- somme finalizzate alla costituzione del conto "disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria" (30.670 mld di impegni e pagamenti nel 1993);

Rispetto all'anno base la spesa finale di competenza scende, in percentuale del PIL, dal 41,8 al 33,2%, ma appare – per ora – aver concluso la sua curva discendente, dopo il minimo toccato nel 1997. Ciò grazie ad una serie di specifici interventi, in parte legati alla revisione di meccanismi di carattere contabile. Sul versante di cassa il fenomeno è ancora più accentuato, tanto è vero che i pagamenti per operazioni finali riprendono a crescere rapidamente dopo le severe misure di contenimento adottate nel 1997, in buona misura compensate peraltro da maggiori tiraggi sui conti di tesoreria da parte degli enti intestatari.

La ripresa degli oneri riguarda in maniera significativa il conto capitale (3,9 e 3% in rapporto al PIL) – penalizzato nel 1997 soprattutto in termini di pagamenti – che risulta ben al di sotto, comunque, dei valori registrati nel 1992 (rispettivamente 4,5 e 4% sul PIL).

La spesa corrente al netto degli interessi - scesa, con una lunga traiettoria, di circa sette punti e di otto punti e mezzo nel 1997 sull'anno base – [29] fa di nuovo sentire la sua pressione, soprattutto in termini di cassa (sei punti in più rispetto al 1997 e tre punti e mezzo in confronto al 1998). Gli impegni di tale critica area di spesa presentano, d'altra parte, uno sviluppo di quasi tre punti e mezzo sul 1997, riconducibile pressoché in pari misura agli esiti gestionali degli ultimi due esercizi.

Il sostanziale arresto della spesa corrente di competenza sul valore di incidenza del 1997 è reso possibile dal forte calo del gravame degli interessi (oltre due punti e mezzo di PIL nell'ultimo biennio), mentre l'analoga riduzione sulla cassa del peso degli interessi serve solo ad attenuare per poco meno della metà l'evoluzione della restante spesa corrente.

- rimborsi IVA effettuati dai concessionari della riscossione (13.870 e 7.757 mld nel 1995); (13.640 e 14.073 mld nel 1996);(9.156 e 14.600 mld nel 1997); (21.710 e 21.365 mld nel 1998); (17.754 e 18.100 mld nel 1999);
- somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (5.995 e 5.921 mld nel 1994); (2.600 e 2.674 mld nel 1995); (6.253 e 6249 mld nel 1996); (41.775 e 41.779 mld nel 1997); (23.970 mld di impegni e pagamenti nel 1998); (35.781 di impegni e pagamenti mld nel 1999).

[29] Tale favorevole evoluzione si è giovata anche – per almeno quattro punti di incidenza sul prodotto nazionale – del ridimensionamento del bilancio dello Stato, legato ai mutati assetti della finanza sanitaria, previdenziale, regionale e locale.

3.2 I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici.

Le regole di variazione della spesa assunte per il bilancio di competenza dello Stato con il D.p.e.f. relativo alla manovra di finanza pubblica per il triennio 1999-2001 prevedevano in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni contabili e debitorie, dei rimborsi IVA e delle operazioni relative al fondo di ammortamento dei titoli di Stato):

- una discesa della spesa finale al livello del 31,3%;
- un contenimento di mezzo punto percentuale della spesa corrente al netto degli interessi, con un rapporto non superiore al 20,2%;
- un ulteriore calo degli oneri per interessi da ricondurre alla misura del 7,4%;
- una sostanziale invarianza della spesa in conto capitale, con un previsto impatto del 3,8%.

I risultati dell'esercizio non rispecchiano le indicazioni programmatiche per quanto riguarda spesa finale e spesa corrente al netto degli interessi. Gli oneri per operazioni finali sfondano di circa due punti l'obiettivo stabilito, mentre la spesa corrente diversa dagli interessi supera di oltre due punti la prevista evoluzione. Sostanzialmente in linea con le previsioni risulta la spesa in conto capitale (3,9% in rapporto al PIL). La discesa degli oneri per interessi è, invece, più ampia di quanto ipotizzato in sede programmatica, ragguagliandosi al 7% del PIL.

3.3 Il fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie.

Il fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – emerso con particolare intensità a metà degli anni ottanta – sembrava in via di superamento. Sta, invece, riprendendo forza, alimentato da una pluralità di cause e di strumenti: legge finanziaria (fondo globale); provvedimenti collegati; specifiche norme di legge; effetti della disciplina sulla cancellazione dei residui passivi; ridimensionamento del ruolo della tesoreria. La crescente emersione di tali partite contabili – destinate inevitabilmente a gonfiarsi nella prospettiva del delineato modello di federalismo

fiscale, imperniato sul formale mantenimento delle imposte erariali – pur orientata a condivisibili ragioni di trasparenza, finisce di fatto per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per complicare il rapporto tra le risultanze dei diversi esercizi finanziari.

Un particolare impulso all'incremento del fenomeno è dato, nel 1999, dalla inclusione in bilancio di poste regolatorie di anticipazioni di tesoreria, relative alla copertura del fabbisogno finanziario di INPS (12.285 mld) ed INPDAP (3.875 mld).

Sullo specifico versante del bilancio statale è necessario tenere fermo il principio di simmetria delle regolazioni fra previsioni e consuntivo, non sempre puntualmente rispettato.

La questione delle regolazioni contabili assume uno specifico rilievo sia per le dimensioni quantitative crescenti che per l'indeterminatezza dei confini che definiscono il fenomeno.

Ciò è evidente dall'esame dei diversi documenti di bilancio sottoposti all'attenzione del Parlamento: previsioni e consuntivi sono infatti rappresentati secondo definizioni al lordo o al netto delle regolazioni e di altre partite, ora includendo ora escludendo alcune singole voci, senza che sia agevole ravvisare uniformità di criteri nelle scelte.

Tali difficoltà si riflettono in sede di analisi del rendiconto generale, nel quale, fino ad oggi, non è data specifica evidenza alle vicende gestorie delle partite contabili in argomento; ciò che rende impraticabile ogni raffronto con le versioni dei consuntivi di bilancio diffuse nei documenti del Tesoro.

Appare quindi indifferibile la predisposizione di una guida metodologica che definisca rigidamente i termini della questione e, di riflesso, consenta di pervenire anche in sede di rendiconto ad una versione depurata, comparabile con i consuntivi utilizzati da Tesoro ed ISTAT.

3.4 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.

L'esito dei conti del 1999 risente in misura rilevante della dinamica previsionale che ha interessato voci di spesa ed aggregati di bilancio. Sulla competenza il divario tra previsioni definitive e previsioni iniziali si ragguaglia a circa 90.000 mld in termini di spesa finale e a quasi 197.000 mld per ciò che concerne la spesa complessiva, sostenuta da maggiori oneri per rimborso prestiti dell'ordine di 107.000 mld.

Dimensioni ancora superiori presenta l'incremento previsionale sul bilancio di cassa (oltre 129.000 mld per la spesa finale; più di 240.000 mld per la spesa complessiva, parimenti sospinta dal rimborso dei prestiti).

In particolare, sul versante della cassa l'incremento delle previsioni per la spesa finale è trainato da trasferimenti, poste correttive e dalle somme destinate al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Lievitano, soprattutto, i trasferimenti di parte corrente (circa 70.000 mld). La variazione è quasi per metà riconducibile all'incremento della dotazione del fondo sanitario nazionale (circa 33.000 mld destinati alla chiusura di anticipazioni di tesoreria).

La descritta evoluzione in sede previsionale ha comportato, da un lato, il riaccrescersi delle distanze tra valori di competenza e valori di cassa e ha provocato, dall'altro, una forte ripresa delle dotazioni di cassa, segnatamente di quelle di parte corrente.

Sembra così essersi apparentemente esaurita la fase di compressione delle autorizzazioni di cassa che aveva portato, nel 1997, ad una forte stretta dei pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

Anche in un contesto meno restrittivo ha avuto modo di operare l'apposito fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa, istituito in sede di riforma del bilancio dello Stato.

Nel 1999 la dotazione del fondo – inizialmente quantificata in 4.500 mld – ha raggiunto l'importo di 7.820 mld.

I prelevamenti del fondo in esame sono ammontati a 7.674 mld, con un tasso di impiego pari al 98,1%.

Nella tavola **3.2** viene fornito il quadro di utilizzazione del fondo per Ministeri e per categorie.

Circa i tre quarti del fondo di riserva sono serviti ad integrare gli stanziamenti per l'acquisto di beni e servizi e per gli investimenti diretti, nonché per i trasferimenti (correnti ed in conto capitale).

3.5. Sintesi della gestione[30].

3.5.1. L'ingente mole di regolazioni contabili e debitorie e di poste comunque legate a particolari procedure di contabilizzazione, con cui sono contestualmente rappresentate partite di entrata e di spesa (rimborsi IVA e operazioni relative al Fondo ammortamento titoli di Stato) gonfia il consuntivo 1999 di complessivi 90.232 e 82.741 mld[31] (importi questi notevolmente superiori a quelli registrati nei conti del 1998 (52.104 e 51.581 mld). Per una migliore visibilità degli effettivi esiti gestionali, il confronto con i precedenti esercizi viene, pertanto, effettuato con riferimento alla serie netta delle spese di bilancio[32].

Il dato di fondo è costituito dalla generalizzata espansione sia degli impegni, sia soprattutto dei pagamenti, con l'unica eccezione della spesa per interessi, in flessione ancora superiore (-13,3 e -13,8%) a quella mostrata nel precedente esercizio. I pagamenti segnano indici incrementali a doppia cifra per la spesa finale (+10,9%), per la spesa in conto capitale (+11,3%), per la spesa corrente (+11%) e, in particolare, per la spesa corrente al netto degli interessi (+21,2%).

---

[30] Nella illustrazione dei dati sono spesso indicati due importi e due percentuali; i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti; le seconde indicano i relativi scostamenti sugli anni precedenti.

[31] Non si ritiene di aggiungere la somma di 12.476 mld – quantificata in alcune tabelle predisposte dal Ministero del tesoro – relativa a quote sostitutive di anticipazioni all'INPS, distribuita su una pluralità di capitoli del Ministero del lavoro e non avente distinta evidenziazione contabile.

[32] Per completezza di informazione si è, comunque, predisposta la tavola 3.3, che racchiude i più significativi dati della gestione per operazioni finali di spesa, espressi al lordo delle partite contabili e debitorie.

Più contenuta risulta l'evoluzione degli impegni in termini di macroaggregati di bilancio (spesa finale +2,8%; spesa corrente +2%; spesa in conto capitale +11,2%; spesa corrente al netto degli interessi +7,6%).

Rallenta la corsa della spesa complessiva (+3,1 e +8,4%), per effetto di una dinamica meno accelerata del rimborso dei prestiti (+3,6 e +3,5%).

All'incremento della spesa corrente al netto degli interessi contribuiscono pagamenti aggiuntivi per circa 68.000 mld sui trasferimenti, che sul lato della competenza mostrano una crescita dell'ordine di 28.000 mld.

Per meno di 4.000 mld crescono sulla competenza gli oneri di funzionamento (155.379 mld; +2,5%), poco più che stazionari (155.321 mld; +0,6%) in termini di pagamenti, a causa del ritardo nel versamento delle ritenute previdenziali dei dipendenti, che sono all'origine della riscontrata stabilità delle erogazioni per il personale in servizio (123.143 mld).

Al loro interno, peraltro, la spesa per acquisto di "beni e servizi" espone una flessione degli impegni (-2,6%) quasi simmetrica rispetto alla crescita dei pagamenti (+2,8%), anche se al netto degli aggi e delle spese di accertamento delle entrate presenta un incremento del 9,4 e del 5,8%.

Anche la crescita del conto capitale deriva dall'area dei trasferimenti (+12.833 e +7.976 mld; +25,7 e +20,5%),che sul lato dei pagamenti restano ancora al di sotto del livello registrato nel 1996.

Cresce del 15,9 e del 3,5% la spesa per investimenti diretti, pari in totale a 7.992 e 6.211 mld.

Tornano a ripiegare – per la caduta della concessione di crediti e delle anticipazioni per finalità produttive - le partite finanziarie (10.998 e 10891 mld; -2.361 e –1.266 mld).

3.5.2. Come si desume dalla tavola **3.4**, la forte espansione dei pagamenti totali – sostenuta in larga misura dalla parte corrente – spinge all'insù il livello di utilizzo delle autorizzazioni di cassa, pur cresciute di oltre 80.000 mld rispetto al 1998. L'utilizzo delle dotazioni di cassa cresce, infatti, dall'87,9 al 91,3% per la spesa

finale; dall'89,9 al 92,6% per la spesa corrente; dal 75,5 all'83% per la spesa in conto capitale.

L'esito gestionale mostra anche una maggiorazione degli indici di smaltimento degli stanziamenti di competenza, passati dal 75,3 al 78,8% per la spesa finale; dal 78 all'82,5% per la spesa corrente e dal 57,1 al 57,3% per la spesa in conto capitale.

Nonostante l'incremento dei pagamenti, il tasso di smaltimento dei residui per operazioni finali di bilancio (59,1%) resta, sostanzialmente, fermo sul livello raggiunto nel precedente esercizio.

Il tasso stesso accusa poi una flessione per la spesa corrente (dal 75,6 al 74,2%), mentre risulta in ulteriore ripresa per la spesa in conto capitale (dal 34 al 34,7%), lontana peraltro di tredici punti rispetto al valore del 1996.

L'importo globale dei pagamenti determina un recupero del tasso di smaltimento della massa spendibile, tuttora distante dall'indice del 1996. Per la spesa finale il rapporto sale dal 72,3 al 74,6% e per la spesa corrente dal 77,7 all'81,1%, nonché, in misura più contenuta, per la spesa in conto capitale (dal 47,8 al 48%).

3.5.3 Il rilevante sviluppo dei pagamenti non è comunque sufficiente ad incidere sulla consistenza dei residui passivi complessivi che salgono a 233.121 mld (+5.238 mld). Quelli per operazioni finali di bilancio (225.042 mld) presentano (tavola **3.5**) un incremento di 1.049 mld, legato all'ulteriore accumulo di resti sul conto capitale (+18.509 mld), non compensato dalla flessione (-17.460 mld) registrata sulla parte corrente.

L'area dei residui propri (199.066 mld) resta largamente prevalente e di per sé continua a costituire un'insidia per i futuri equilibri di bilancio e, in generale, per la tenuta dei conti pubblici, sottoposti a costante monitoraggio in sede europea.

L'incremento, sia pur attenuato, dei residui passivi si accompagna alla formazione di economie sulla competenza (tavola **3.6**) in misura pressoché

equivalente al 1998 (38.909 mld) e situate ormai su livelli notevolmente superiori a quelle che si registravano prima del 1997. Sulla gestione dei residui, d'altra parte, emergono economie per 5.115 mld.

3.5.4 Per una migliore visibilità degli oneri inclusi nel bilancio dello Stato, nella tavola **3.7** si procede ad una ricomposizione della "spesa finale netta" – attraverso una opportuna aggregazione delle diverse categorie di spesa – in modo da conciliarla, per quanto possibile, con gli schemi adottati dalla contabilità nazionale.

3.6 Analisi economica.

3.6.1 Il comparto dei trasferimenti.

Nel 1999 l'area dei trasferimenti registra – dopo la ripresa dell'anno precedente – una forte crescita (tavola **3.8**) legata prevalentemente alla espansione delle assegnazioni di bilancio in favore delle regioni (riconducibile in buona parte alla spesa sanitaria) e degli organismi previdenziali, nonché ai maggiori flussi in conto capitale destinati alle imprese.

Un andamento speculare interessa, d'altra parte, i trasferimenti a comuni (recessivi in termini di impegni e crescenti sul lato dei pagamenti) e ad altri enti pubblici (in ulteriore ascesa sulla competenza e declinanti sulla cassa).

Sta di fatto che – per effetto anche di maggiori regolazioni debitorie e dell'inserimento di partite sostitutive e regolatorie di anticipazioni di tesoreria – i trasferimenti complessivi sfiorano l'importo di 360.000 mld sulla competenza e superano la soglia dei 358.000 sulla cassa.

Al loro interno si evidenzia, inoltre, una variazione nella composizione delle voci di spesa, in parte connessa alla riclassificazione di talune poste di bilancio (tra cui la più rilevante riguarda le spese per gli invalidi che – ad eccezione delle partite riguardanti regolazioni contabili – passano dall'aggregato famiglie a quello degli organismi previdenziali). Ne deriva che nel 1999 i trasferimenti finiscono per assorbire circa il 45% della spesa finale.

L'accelerato rialzo degli oneri determina un maggior peso dei trasferimenti sul PIL (l'incidenza dei relativi impegni passa dal 14,7 al 16,9%; quella dei pagamenti dal 12,7 al 16,8%).

3.6.1.1 A causa del passaggio di competenze in materia di invalidità civile dal Ministero dell'interno all'INPS, parte della spesa già classificata tra i trasferimenti a favore di "famiglie ed istituzioni sociali" è stata spostata nella classe "organismi previdenziali".

Ciò ha provocato una rilevante flessione (- 23,3 e – 29,7%) dei trasferimenti in parola (pari a 14.855 e 13.410 mld). La caduta degli oneri è collegata all'andamento della parte corrente (14.624 e 13.070 mld), direttamente incisa dalla riclassificazione della spesa. Ne deriva un dimezzamento della voce "assistenza gratuita diretta" (da 12.270 a 6.104 mld e da 12.266 a 6.100 mld).

Sfiora, d'altra parte, una flessione del 10% la spesa per "pensioni di guerra ed assegni vitalizi" (2.929 e 2.930 mld).

In controtendenza rispetto all'andamento generale, risultano crescenti gli oneri per "contributi ad istituzioni sociali non aventi fini di lucro" (1.406 e 1.043 mld; +45,6 e +19,8%), su cui grava, fra l'altro, il finanziamento degli Istituti di patronato ed assistenza sociale (412 e 398 mld). Ancora di più s'incrementa la voce residuale "altri" (3.791 e 2.657 mld; +66,7 e +42,4%), al cui interno le assegnazioni alla CEI passano da 1.327 a 1.462 mld.

Una consistente crescita mostrano gli oneri del conto capitale (330 e 340 mld; +23,5 e +20,6%), in gran parte costituiti da contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale (da 212 a 266 mld e da 234 a 266 mld).

3.6.1.2 Una seconda consecutiva espansione – dopo la pesante flessione del 1997 – segnano i "trasferimenti alle imprese" (29.573 e 24.859 mld; + 37,2 e +33,5%), anche se le relative assegnazioni sono inferiori di 8.000 e di 18.000 mld agli impegni e ai pagamenti del 1996.

La ripresa è dovuta all'evoluzione del conto capitale (18.217 e 15.333 mld; +73,5 e +78,9%) trainata dagli oneri compresi nell'aggregato 12.2.0 (8.749 e 7.213 mld), che da solo assorbe circa la metà degli oneri aggiuntivi ed è quasi per intero costituito dalle assegnazioni al "Fondo per gli interventi agevolati alle imprese" (8.704 e 7.213 mld). Una diversificata evoluzione registra l'aggregato "aiuti all'investimento" (6.444 e 6.059 mld; -13,1 e +4%), in cui confluiscono gli oneri più svariati (conferimenti a specifici fondi per interventi in campo economico, rimborso di rate di ammortamento, contributi in conto interessi ecc.). Crescono gli impegni della voce residuale "altri" (2.314 mld; +3,2%), regressiva peraltro in termini di pagamenti (2021 mld; -12,4%). Raddoppiano, infine, gli impegni per le Ferrovie dello Stato (709 mld), cui sono erogati 40 mld (136 nel 1998).

I trasferimenti di parte corrente registrano una moderata crescita degli impegni (11.356 mld; +2,8%) e un calo dei pagamenti (9.526 mld; -5,2%).

Al loro interno diminuiscono i fondi impegnati per le Ferrovie dello Stato (5.698 mld; -8,1%), cui risultano erogati 4.427 mld (5.300 nel 1998); s'incrementano gli impegni per l'AIMA (da 378 a 436 mld), destinataria di 560 mld di pagamenti (604 nel 1998); cede la voce residuale "altre" (4.125 e 3.899 mld; -7,5 e –5,8%); sono per la prima volta allocate assegnazioni alle Poste Italiane S.p.A. (1.094 e 637 mld).

3.6.1.3 E' ormai ridotto ad una marginale consistenza l'ammontare dei "trasferimenti alle aziende autonome" (57 e 31 mld), che nella parte corrente riguardano soltanto assegnazioni ai Monopoli per 29 mld.

L'onere del conto capitale 28 e 2 mld si riferisce, sostanzialmente, al rimborso delle rate di ammortamento dei mutui contratti per l'attuazione di interventi straordinari relativi alle ex aziende statali dipendenti dall'ex Ministero delle poste.

3.6.1.4 Sospinti dalle assegnazioni al fondo sanitario nazionale (54.942 e 77.443 mld; +20.133 e +45.271 mld), i trasferimenti alle Regioni – per la prima volta dopo la devoluzione alle stesse del gettito dei contributi sanitari - tornano a superare la soglia dei 100.000 mld (103.566 e 125.884 mld).

In misura pressoché equivalente crescono i trasferimenti correnti (94.275 e 120.792 mld; +17 e +90,9%), direttamente influenzati dalla dinamica del fondo sanitario, sostenuta anche dalla chiusura di anticipazioni di tesoreria (per un ammontare di oltre 30.000 mld). Tale fattore incide sull'impennata della voce "assistenza sanitaria" (61.269 e 82.770 mld; +62,5 e +136,1%). Una forte ripresa dei pagamenti (34.541 mld; +91,2%) interessa anche la voce "compartecipazioni e somme sostitutive di tributi, contributi e compartecipazioni", che contemporaneamente registra una flessione degli impegni (22.192 mld; -29,1%).

Ciò è dovuto in buona misura alla contabilizzazione delle regolazioni con le Regioni Sicilia e Sardegna (che espongono minori impegni per 14.739 mld e pagamenti aggiuntivi per 16.483 mld).

Gli oneri per l'"ordinamento regionale" – dopo due anni di intensa evoluzione – segnano un calo degli impegni (9.350 mld; -10,4%) e un accentuato declino dei pagamenti (2.137 mld; -75%).

Allo sviluppo dei trasferimenti complessivi contribuiscono gli impegni in conto capitale (da 5.055 a 9.291 mld), mentre i rispettivi pagamenti registrano una flessione (da 5.481 a 5.092 mld). L'evoluzione è sospinta dalla voce residuale "altri" (6.099 e 3.084 mld; +108,1 e +7,1%) e dall'aggregato 12.4.0 che – pressoché trascurabile nel 1998 – espone impegni per 533 mld e pagamenti per 541 mld, in gran parte riferiti all'attuazione degli interventi per la tutela del rischio idrogeologico e alle misure di prevenzione per le aree a rischio (495 e 503 mld).

3.6.1.5 Una diversificata evoluzione mostrano i trasferimenti a favore di province e comuni (29.817 e 30.514 mld), in flessione per quanto riguarda gli impegni (-

12,4%) e in ulteriore ripresa in termini di pagamenti (+33,7%), anche se tuttora situati al dì sotto del livello segnato nel 1996.

L'andamento complessivo è maggiormente influenzato – in ragione delle dimensioni – dalla parte corrente (21.394 e 20.534 mld; -11,3 e +31,5%), che sostanzialmente è assorbita dal finanziamento dei bilanci.

Le relative assegnazioni si commisurano, infatti, a 20.513 mld di impegni (-12,5%) e a 19.784 mld di pagamenti (+33,7%).

Il recupero dei pagamenti riguarda sia il fondo ordinario (da 11.050 a 13.930 mld) sia il fondo perequativo (da 1.157 a 1.854 mld), sia il fondo consolidato (da 2.591 a 4.000 mld). Da parte sua la voce residuale "altri" risulta in controtendenza, esprimendo un incremento degli impegni (881 mld; +33,9%) ed un contestuale calo dei pagamenti (750 mld; -6,9%).

In valore percentuale la contrazione degli impegni in conto capitale (8.423 mld; -15,2%) è superiore al dato medio; più ampia, rispetto all'intero comparto, è per contro la crescita dei relativi pagamenti (9.980 mld; +38,5%), sostenuta da maggiori finanziamenti (circa 1.000 mld) a carico del Fondo per lo sviluppo degli investimenti e da aggiuntivi interventi (oltre 1.200 mld) per il Giubileo 2000.

3.6.1.6 Trascinati dall'inserimento di nuove poste (pensioni di invalidità) e dagli importi corrisposti quale regolazione di anticipazioni ad INPS ed INPDAP lievitano i trasferimenti agli organismi previdenziali (120.826 mld; +38,5% e 117.965 mld +37%).

In tale contesto, infatti, i trasferimenti all'INPS (sospinti da 12.185 mld assegnati per le regolazione di anticipazioni, nonché da 19.000 mld per il pagamento delle pensioni di invalidità) passano da 76.043 a 103.762 e da 74.517 a 102.943 mld.

Per effetto essenzialmente della regolazione di anticipazioni per 3.875 mld, i trasferimenti all'INPDAP raggiungono l'importo di 4.558 e di 4.543 mld, mentre risultano impegni per 505 mld (+23%) in favore dell'Inail, destinatario di 24 mld di pagamenti (89 mld nel 1998).Crescono gli impegni della voce residuale (da

10.150 a 12.000 mld), peraltro regressiva sul lato della cassa (da 10.886 a 10.455 mld) in cui si rispecchiano poste di varia natura. Al suo interno sono, infatti, collocati i rimborsi alle gestioni previdenziali per la riliquidazione dell'indennità di buonuscita dei pubblici dipendenti (1.860 e 1.797 mld); le somme per la maggiorazione del trattamento pensionistico degli ex combattenti da parte di fondi e casse previdenziali (1.037 e 1.047 mld); apporti agli enti previdenziali per gli arretrati sui trattamenti pensionistici derivanti dalle note sentenze della Corte costituzionale (2.402 e 2.012 mld); assegnazioni alle Ferrovie dello Stato a copertura del disavanzo del fondo pensioni (5.200 e 4.200 mld); assegnazioni all'Istituto postelegrafonici per il trattamento di quiescenza del personale dipendente delle Poste Italiane S.p.A. (833 mld).

3.6.1.7 I trasferimenti agli altri enti pubblici (48.483 e 33.284 mld) s'incrementano del 6,6% sul lato degli impegni e cedono dell'11,3% in termini di pagamenti, cosicché questi ultimi risultano inferiori di 8.500 mld al valore del 1996.

L'aggregato maggioritario "trasferimenti agli enti dell'amministrazione centrale" (30.629 e 18.499 mld), cresce moderatamente sulla competenza (+2,9%) ed accusa una flessione del 18,3% sulla cassa, indotta soprattutto dal calo della parte corrente (-3.742 mld; -47,5%), in regresso per il quarto anno consecutivo nel dato degli impegni (6.955 mld; -12,3%). L'evoluzione degli impegni in conto capitale (23.674 mld; +8,4%) è tale comunque da riassorbire il calo degli oneri correnti di competenza, mentre emerge un dato meno negativo (14.364 mld; -2,7%) per la cassa.

D'altra parte, i trasferimenti agli enti dell'amministrazione locale mostrano una accelerata crescita degli impegni (15.759 mld; +16%) e una lieve flessione dei pagamenti (13.003 mld; -0,6%).

L'evoluzione del comparto è trainata dalla parte corrente (13.104 e 11.529; +10,5 e +5,2%), nel cui ambito crescono gli apporti al Fondo per il funzionamento delle Università (da 9.943 a 10.899 mld e da 8.850 a 9.688 mld). La componente

minoritaria costituita dal conto capitale (2.655 e 1.474 mld) mostra una crescita rilevante degli impegni (+54,4%) e una caduta dei pagamenti superiore al 30%, in buona parte riconducibile al calo delle erogazioni al Fondo per l'edilizia universitaria (da 849 a 524 mld).

Infine, l'aggregato residuale di parte corrente (codice economico 1.5.7.9) accusa una flessione sulla competenza (2.095 mld; -7,6%) e risulta stazionario sulla cassa (1.782 mld).

In misura preponderante i relativi impegni e pagamenti riguardano l'ammortamento dei mutui contratti per la liquidazione del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali (425 e 394 mld); le somme destinate alla gestione commissariale del predetto fondo di gestione (350 mld); le spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica (330 e 304 mld); le assegnazioni per il funzionamento amministrativo e didattico dei diversi ordini di scuola (850 e 635 mld).

3.6.1.8 I "trasferimenti all'estero" – dopo due anni di forte evoluzione – presentano un lieve ritocco (+1,9%) nel valore degli impegni (12.488 mld) e risultano pressoché stabili (-0,2%) in termini di pagamenti (12.191 mld). L'evoluzione del comparto si lega all'andamento della parte corrente (12.264 e 11.899 mld; +2,2 e –0,1%), solo marginalmente corretto dai dati del conto capitale (224 e 292 mld; -12,5 e –4,2%). Nella parte corrente la voce largamente maggioritaria "finanziamento della politica comunitaria" risulta stabile in termini di impegni (10.500 mld; +0,1%) e in lieve regresso sulla cassa (10.292 mld; -1,5%), riflettendo sostanzialmente l'andamento delle assegnazioni alla CEE a titolo di risorsa complementare basata sul prodotto nazionale lordo (da 9.843 a 9.920 mld).

Più dinamica risulta la gestione della voce "relazioni internazionali ed assistenza agli emigrati" (461 e 475 mld; +4,2 e +11,8%) e dell'aggregato residuale (1.303 e 1.132 mld; +22,4 e +8,9%).

Nell'ambito di una curva gestionale da anni altalenante ripiegano gli oneri

del conto capitale (224 e 292 mld; -12,5 e –4,2%), influenzati dalla spesa connessa alla partecipazione dell'Italia al CERN e all'AIEA (da 174 a 170 mld).

3.6.2 Interventi nelle aree depresse.

Scompare di nuovo dal comparto dei trasferimenti l'aggregato "interventi nelle aree depresse" non rappresentativo peraltro negli anni precedenti degli oneri a tale scopo inseriti nel bilancio dello Stato.

Gli interventi stessi interessano una pluralità di categorie (II – IV – V – VI – X – XI – XII – XIII – XIV –XVI), costituendo, in sostanza, un aggregato di tipo trasversale. I relativi oneri trovano alimento sia nell'apposito capitolo – fondo allocato nello stato di previsione del Ministero del Tesoro, sia in stanziamenti precostituiti da specifiche leggi di spesa.

Nel 1999 si registra un consistente calo della spesa in termini di impegni lordi (da 15.337 a 8.092 mld), di impegni effettivi (da 7.916 a 5.758 mld) e di pagamenti complessivi (da 8.718 a 6.339 mld).

La flessione è determinata soprattutto dal generalizzato regresso del conto capitale, che riguarda gli impegni lordi (da 13.279 a 6.232 mld), gli impegni effettivi (da 5.852 a 3.900 mld), i pagamenti complessivi (da 6.853 a 4.986 mld). Tale andamento è fortemente influenzato dal taglio degli oneri della categoria XIV "concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive".

3.6.3 Altre spese correnti.

Accelerano del 4,5% gli oneri della categoria I "servizi degli organi costituzionali"(2.183 mld), in misura cioè corrispondente alla media del triennio precedente.

La spesa per il personale in "attività di servizio" (categoria II) palesa una crescita degli impegni lievemente superiore a quella del biennio precedente (da 117.733 a 122.511 mld; +4,1%) e una sostanziale stabilità dei pagamenti (123.143 mld; -0,1%), dovuta prevalentemente al ritardo nel versamento di ritenute previdenziali.

L'evoluzione è segnata dalla contribuzione aggiuntiva (14.600 mld; circa 2000 mld in più rispetto al 1998) prevista dalla riforma pensionistica del 1995. Tale partita si scarica per intero – per motivi non comprensibili – sulla voce "personale amministrativo" (39.776 e 39.269 mld; +7,2 e + 2,7%) che riguarda impiegati, tecnici e operai.

Una impennata registrano gli impegni (1.935 mld; +128,4%) dell'aggregato 1.2.10 "oneri da ripartire", che presenta anche una intensa crescita dei pagamenti (995 mld; +24,6%). I relativi oneri si riferiscono interamente al Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa e per le prestazioni aggiuntive del personale della Pubblica istruzione.

La spesa per il personale insegnante (46.819 e 49.041 mld) si riduce dello 0,6% in termini di impegni e, per il cennato slittamento nella contabilizzazione delle ritenute, si flette del 4,9% sul lato dei pagamenti. Al suo interno gli impegni per gli insegnanti delle scuole materne ed elementari (16.817 mld) si contraggono dello 0,2% e quelli per gli insegnanti delle scuole secondarie (30.002 mld) dello 0,8%.

I rispettivi pagamenti (17.999 e 31.042 mld) accusano, invece, un calo del 3,2 e del 5,8%.

Un incremento inferiore alla media denota, sul lato della competenza, la spesa per i magistrati (1.940 mld; +2,4%), che in termini di pagamenti presenta un lieve decremento (1.999 mld; -0,6%).

Uno sviluppo pressoché equivalente per impegni e pagamenti (+2,3 e +2,2%) espongono gli oneri per le forze di polizia (21.955 e 21.863 mld). D'altra parte – dopo due anni consecutivi di riduzione – torna a crescere la spesa per le forze armate (10.060 e 9.949 mld; +8,4 e +7,3%).

Gli oneri per la categoria III "personale in quiescenza" – ormai di ridotto ammontare, per la fuoriuscita dal bilancio delle pensioni definitive, che dal 1996 fanno carico all'INPDAP – risultano regressivi in termini di impegni (2.908 mld; -11,6%) e in ascesa del 6% per quanto riguarda i pagamenti (3.334 mld;+6%).

Il divaricato andamento dell'aggregato dipende dall'evoluzione dei trattamenti provvisori (-12 e +6,4%) che con 2.728 e 3.144 mld ne rappresentano la voce di spesa preponderante.

I dati ufficiali di rendiconto espongono per la categoria IV "acquisto di beni e servizi" una flessione degli impegni (27.777 mld; -2,6%) pressoché simmetrica rispetto alla crescita dei pagamenti (26.661 mld; +2,8%).

Depurata, peraltro, degli aggi di riscossione e delle spese di accertamento delle entrate – sottoposte ad erratiche contabilizzazioni e particolarmente incidenti nel precedente esercizio – la spesa risulta rispettivamente pari a 25.753 e 23.543 mld. Nella serie al netto di tali poste si registra così un incremento sia degli impegni (+9,6%) sia dei pagamenti (+5,8%).

In tale contesto si flette la spesa maggioritaria "acquisto di beni durevoli e di consumo" (13.676 e 12.666 mld; -0,2 e –1,6%), che sostanzialmente è attestata sugli stessi valori da diversi anni. Al suo interno ripiegano gli oneri della voce maggioritaria "armi, materiale bellico e infrastrutture militari" (7.513 e 6.632 mld; -0,9% e –5,8%), nonché quelli per "casermaggio, equipaggiamento e attrezzature militari" (930 e 891 mld; -23,2 e –23,3%) e per "combustibili, petrolio e derivati, energia elettrica"(917 e 937 mld; -3,5 e –0,1%).

Sospinti dagli oneri per "manutenzione, riparazione, adattamento, riscaldamento" (1.109 e 1.108 mld; +99 e +103,3%) crescono con un ritmo accelerato (+35,7 e +42,4%) le spese per "locali ed opere immobiliari" (2.354 e 2.273 mld), che registrano una crescita inferiore per la componente "fitto" (1.226 e 1.161 mld; +4,4 e +10,7%).

Al netto della contabilizzazione degli aggi di riscossione e delle spese di accertamento delle entrate la voce "acquisto servizi" – fortemente regressiva (-32,9 e –11,5%) – registra in realtà una crescita del 6,6% per gli impegni e un calo meno accentuato per i pagamenti (-7,3%).

Al suo interno, cede la voce "spese postali, telegrafiche, telefoniche" (-16,8 e –30,1%), mentre crescono le spese per "cure, ricoveri, protesi" (+17,1 e +20,2%) e raddoppiano gli oneri per "studi, indagini, rilevazioni e statistiche".

Si ribalta ancora l'esito gestionale della voce "servizi meccanografici ed elettronici", in ripresa sul piano degli impegni (1.621 mld; +9,2%) e regressiva sul lato dei pagamenti (1.322 mld; -14,9%). Dal 1995 peraltro una quota della spesa sostenuta per l'informatizzazione delle Amministrazioni statali è stata correttamente inserita nel conto capitale, cosicché nell'omologa voce della categoria XI figurano, con tassi di espansione del 15,8 e del 23,9%, oneri per 986 e 803 mld. Complessivamente, pertanto, la spesa per l'informatica presenta un incremento degli impegni (da 2.336 a 2.607 mld; +11,6%) e un contestuale calo dei pagamenti (da 2.202 a 2.125 mld; -3,5%).

Ripiegano ancora – dopo il picco di 200.000 mld raggiunto nel 1996 – gli oneri per interessi (categoria VI), che mostrano in valore assoluto una flessione di oltre 22.500 mld sulla competenza (da 170.885 a 148.192 mld) e di oltre 23.500 mld sulla cassa (da 170.420 a 146.822 mld).

Rispetto al 1996 l'abbattimento della spesa per interessi supera, pertanto, i 50.000 mld, pur incorporando – per effetto dei mutati criteri di classificazione – anche la quota per le rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato e dalle Ferrovie dello Stato, per cui l'effettiva riduzione risulta di almeno 55.000 mld.

Alla diminuzione dell'onere contribuisce per circa tre quarti il debito patrimoniale (da 141.345 a 124.751 mld e da 140.879 a 123.380 mld), su cui incide – nella voce residuale "altri" (7.034 e 5.852 mld) – la quota aggiuntiva degli interessi per le predette rate di ammortamento dei mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato S.p.A. (1.700 e 1.584 mld).

La riduzione si concentra sulla voce "debito pubblico" (da 132.332 a 117.349 e da 132.468 a 117.160 mld).

In valore percentuale la flessione è più accentuata (-20,6%) per i "debiti di tesoreria e fluttuanti", che con circa 23.500 mld presentano la più bassa consistenza dell'ultimo dodicennio.

Al loro interno il decremento maggiore (-39,7%) si registra per i buoni del tesoro ordinari, ormai scesi all'importo di 10.179 mld. Crescono, invece, gli oneri

per i "conti correnti di tesoreria" che con oltre 13.000 mld diventa la voce prevalente dell'aggregato.

Il peso degli interessi sui titoli di Stato – evidenziato nella parte passiva del bilancio – viene, come è noto, attenuato dagli introiti derivanti dalla connessa ritenuta.

La rilevante discesa dei tassi – insieme agli effetti di misure di ordine normativo che hanno ridisegnato i lineamenti dell'imposta sostitutiva e inciso sulla ridistribuzione del relativo gettito – ha prodotto una ulteriore riduzione di tale entrata (da 1.065 a 581 mld).

Altri introiti – sia pure calanti – sono poi derivati dalla retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia (1.799 mld), cosicché l'onere per interessi va alleggerito di 2.380 mld rispetto ai dati ufficiali della categoria VI[33].

Ne risulta (tavola **3.9**) una flessione della spesa netta per interessi inferiore a quella espressa per il dato lordo. Dai grafici collegati alla tavola in parola – che assumono come anno base il 1992 – risulta che nell'ultimo biennio la forbice tra interessi lordi ed interessi netti si è decisamente ristretta.

Sotto la spinta di maggiori regolazioni contabili cresce di circa 15.000 mld la spesa della categoria VII "poste correttive e compensative delle entrate" (72.421 e 72.525 mld; +25,5 e +37,3%).

L'aggregato più dinamico è rappresentato dalle "vincite al lotto," i cui oneri – per effetto anche della sistemazione di partite pregresse – passano da 6.448 a 19.262 mld, provocando anche un irrituale sfondamento di oltre 9.000 mld della dotazione della relativa unità previsionale di base.

Sorretta da 8.491 e 5.216 mld di regolazioni debitorie – riguardanti rimborsi di crediti di imposta, rilascio di titoli di Stato ai concessionari e rimborso della tassa sulle concessioni governative per l'iscrizione nel registro delle imprese –

[33] A compensazione della spesa per interessi si dovrebbe aggiungere, per completezza, il gettito concernente i dietimi di interessi connessi a riaperture di sottoscrizioni di titoli di Stato (pari a 2.035 mld), nonché quello riguardante le operazioni swap (949 mld).

s'incrementa anche la voce "altre poste correttive" (da 5.896 a 8.616 e da 5.672 a 7.799 mld).

Una lieve flessione accusa l'aggregato "restituzioni e rimborsi" (29.268 e 27.431 mld; -5,2 e –5,3%), in marcato regresso per quanto riguarda le imposte indirette (18.604 e 18.830 mld; -17,8 e –15,2%), a causa dei minori rimborsi IVA (da 21.710 a 17.754 mld e da 21.365 a 18.100 mld).

D'altra parte, la voce "imposte dirette" (8.742 e 5.329 mld) espone simultaneamente una forte lievitazione degli impegni (+55,2%) e un moderato calo dei pagamenti (-3,4).

L'evoluzione delle "poste compensative delle entrate" (15.275 e 18.034 mld; +5,6 e +54%) – nella sostanziale invarianza delle "risorse proprie CEE" (11.094 mld; -0,2%), sconta la crescita della voce residuale "altre" particolarmente dinamica sul lato dei pagamenti (da 591 a 6.940 mld).

Su questo aggregato incide in misura significativa la regolazione contabile dei minori versamenti connessi al recupero dell'acconto corrisposto dai concessionari della riscossione (3.691 e 6.450 mld).

S'incrementa del 7,8 e del 7% la spesa della categoria VIII "ammortamenti" (1.333 mld), che si riferisce peraltro a mere scritturazioni contabili.

E' di gran lunga maggioritaria la quota relativa ai beni mobili (1.033 mld) rispetto a quella relativa ai beni immobili (300 mld).

Prosegue la crescita delle spese allocate nella categoria IX "somme non attribuibili" (2.628 e 2.538 mld; +11,4 e +15%), trainate dalla voce "altre somme non attribuibili (1.947 e 1.979 mld; +16,2 e + 26,8%) ormai largamente maggioritaria e in cui continuano ad essere inseriti di anno in anno ulteriori capitoli – fondo per il funzionamento di enti ed organismi vari.

Risorse sono poi destinate al Fondo nazionale per il servizio civile degli obiettori di coscienza (169 e 94 mld) al Fondo nazionale per le politiche migratorie (87 e 73 mld), al Fondo nazionale per la lotta alla droga (151 e 528 mld), al Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (246 e 252 mld), al Fondo da ripartire per l'attuazione del reddito minimo di inserimento (224 e 247 mld).

S'incrementa in misura consistente la voce "altri fondi" (260 e 201 mld; +21,3 e +29%), mentre una divaricata evoluzione si registra per le "spese per liti, arbitraggi risarcimenti e accessori" (389 e 315 mld; +2,3 e -28,6 %).

3.6.4 Altre spese in conto capitale.

Dopo la forte ripresa del precedente esercizio, crescono con un ritmo meno intenso gli investimenti diretti, che si espandono di circa 1.100 mld sulla competenza (da 6.898 a 7.992 mld) e di poco più di 200 mld sulla cassa (da 6.001 a 6.211 mld).

Anche nel 1999 gran parte dell'incremento è dovuto alla categoria X "beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato"(da 5.570 a 6.424 mld e da 4.882 a 5056 mld).

L'effetto trainante è da ricondurre alle voci "opere e interventi plurisettoriali" (1.914 e 1.428 mld; +56,5 +17,1%) e "opere idrauliche" (1.364 e 856 mld; +27,4 e +18%), mentre l'aggregato finanziariamente più consistente "edilizia" espone una flessione sia degli impegni (2.277 mld; -5,2%) sia dei pagamenti (1.976 mld;-9%).

Gli oneri per "trasporti e comunicazioni" mostrano, d'altra parte, un profilo gestionale diversificato (750 e 692 mld; -10% e +3,5%).

La crescita degli oneri della categoria XI "beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato" (1.568 e 1.155 mld; +18,1 e 3,2%) è dovuta prevalentemente alla lievitazione della voce "servizi meccanografici ed elettronici" (986 e 803 mld; +15,8 e +23,9%).

All'incremento degli impegni concorre l'aggregato "opere ed interventi plurisettoriali" (260 mld; +62,2%), in lieve flessione peraltro in termini di pagamenti (160 mld; -1,1%), mentre gli oneri per la "ricerca scientifica" presentano un profilo divergente (275 e 153 mld; +1,5 e –46,8%).

La spesa della categoria XIII "partecipazioni azionarie e conferimenti" mostra, dopo il forte sviluppo dell'anno precedente, una riflessiva crescita dei pagamenti (9.122 mld;+3,7%) e un lieve calo degli impegni (9.257 mld; -1,3%).

Al suo interno, per effetto dell'assegnazione di 1.000 mld alle Poste Italiane S.p.A., s'incrementa la voce "imprese pubbliche" (8.669 e 8.405 mld; +5,7 e +5,1%), in cui si riflette anche un minore apporto al capitale sociale dell'impresa Ferrovie dello Stato S.p.A. per l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (da 8.000 a 7.400 mld).

Alla crescita di tale aggregato concorrono, sul lato della competenza, 222 mld per la ricapitalizzazione delle società di trasporto aereo. L'altra rilevante voce di spesa "istituti internazionali" subisce un dimezzamento degli impegni (da 1.165 a 571 mld) e una esigua flessione dei pagamenti (da 703 a 701 mld).

Si flette drasticamente la spesa – per l'azzeramento dell'apporto al fondo rotativo per l'innovazione tecnologica – della categoria XIV "concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive" (da 3.154 a 862 mld e da 2.833 a 758 mld).

La flessione incide in misura preponderante sulla voce "altre imprese" (da 2.907 a 306 mld e da 2.618 a 247 mld), solo in parte compensata dall'evoluzione degli oneri per "istituti e aziende di credito" (511 e 466 mld; +159,4 e +145.3%).

Il cospicuo incremento delle somme destinate all'ammortamento dei titoli di Stato (da 23.970 a 35.781 mld) fa lievitare la spesa della categoria XV "concessioni di crediti e anticipazioni per finalità non produttive" (da 24.796 a 36.660 e da 24.498 a 36.792 mld).L'effettivo esito gestionale corrisponde, pertanto, a 879 e 1.011 mld, quale risultante delle somme destinate al Fondo di solidarietà nazionale (270 e 187 mld) e quelle derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali (609 e 824 mld). I rispettivi pagamenti costituiscono, comunque, mero giro contabile fra il bilancio e la tesoreria, risolvendosi nella contabilizzazione degli importi sugli appositi conti di tesoreria.

Cedono nettamente gli oneri inseriti nella categoria XVI "somme non attribuibili" (1.701 e 468 mld; -64,8 e –45,9%).

Sul lato degli impegni la riduzione è legata, sostanzialmente, al calo dei fondi accantonati (da 3.832 a 867 mld) sul capitolo 9012/Tesoro "Fondo da

ripartire per il perseguimento delle finalità previste dall'art.19 del decreto legislativo 3 aprile 1993, n.96 nelle aree depresse".

La gran parte dei restanti impegni di spesa riguarda il Fondo per gli interventi di protezione civile (da 885 a 549 mld), cui si riferisce la quasi totalità dei pagamenti della categoria (464 su 468 mld).

La caduta degli impegni viene, d'altra parte, frenata dalle somme accantonate sul fondo da ripartire in relazione alle intese istituzionali di programma (253 mld).

3.7 Formazione e gestione dei residui.

3.7.1 La situazione generale.

La descritta evoluzione dei principali indicatori contabili ha portato nel 1999 (tavola **3.10**) ad una ulteriore – seppur modesta - risalita del volume complessivo dei residui passivi, che scavalca di poco l'ammontare di 233.000 mld (oltre 5.000 in più rispetto all'esercizio precedente).

A tale andamento espansivo contribuiscono per più di 1.000 mld i primi due titoli della spesa (da 223.993 a 225.042 mld).

Le vicende gestorie hanno portato ad un nuovo calo dei residui provenienti dalla competenza all'interno della spesa finale: la loro incidenza è passata dal 68,6 al 61,5%, mentre una oscillazione di segno contrario ha interessato i residui di vecchia formazione, che costituiscono a fine 1999 più di un terzo del totale dei resti (38,5%).

La crescita dei residui è alimentata dall'aumento di quelli in conto capitale (da 85.461 a 103.970 mld), pressoché raddoppiati negli ultimi tre anni. Diminuiscono infatti – pur rimanendo maggioritari – i residui di parte corrente (da 138.532 a 121.072). Cresce di oltre un punto percentuale (11,5%) l'incidenza dei residui di stanziamento (da 22.946 a 25.976 mld), in prevalenza derivanti dalla competenza (15.715 mld).

Oltre il 70% (165.279 mld) dei residui accumulati sulla spesa finale è concentrata nel settore dei trasferimenti, che pure ha beneficiato di un cospicuo

incremento dei pagamenti. Il volume dei relativi resti esprime, comunque, una lieve flessione (2.285 mld), poiché l'ulteriore incremento di residui sul conto capitale (17.222 mld) è più che compensato dalla diminuzione di quelli di parte corrente (-19.508 mld). Oltre 35.600 mld di residui insistono sulla categoria IV "acquisto di beni e servizi" (20.464 mld) e sulle categorie X e XI "investimenti diretti"(15.189 mld), su cui più sfavorevolmente giocano le complessità procedurali legate, da un lato, alle caratteristiche degli interventi e, dall'altro, alle ormai obsolete norme di contabilità.

Circa 7.000 mld si riferiscono alle somme non attribuibili di parte corrente e di conto capitale, che non costituiscono di per sé indicatori di gestione, ma che esprimono – per la maggior parte – lo stato delle procedure di attivazione delle risorse.

La consistenza dei resti relativi alle partite finanziarie – che, al pari dei trasferimenti, in qualche misura s'incrociano con la gestione di tesoreria – supera i 3.600 mld, mentre quella riguardante le spese di personale è dell'ordine di 5.000 mld.

Circa 2.500 mld riguardano gli interessi e quasi 6.000 mld le poste compensative delle entrate.

3.7.2 La situazione nel settore dei trasferimenti.

L'aggregato dei trasferimenti - per effetto della forte ripresa dei pagamenti – espone, come si è detto, una moderata flessione dei residui. Al suo interno una sostanziale invarianza mostra la consistenza dei residui relativi ai trasferimenti in favore di province e comuni (da 48.547 a 47.923 mld), in prevalenza costituita dai resti di parte corrente (31.178 mld), di cui quasi la metà di vecchia formazione.

Si incrementano i resti verso gli organismi previdenziali (8.605 mld; +1.993 mld) verso le imprese (28.756 mld; +7.396 mld) e, soprattutto, verso gli altri enti pubblici (40.278 mld; +13.561 mld), nel cui ambito la componente maggioritaria è rappresentata dalle somme da corrispondere agli enti dell'amministrazione centrale (28.016 mld).

L'evoluzione dei residui passivi sui predetti sottoaggregati risulta controbilanciata dalla flessione dei resti (35.904 mld; -25.638 mld) verso le regioni, nei cui riguardi si è proceduto ad un drastico smaltimento di quelli di parte corrente (da 52.425 a 22.982 mld).

3.7.3 La situazione dei residui di stanziamento.

I residui di stanziamento, nonostante il taglio di 4.954 mld, deliberato dal Consiglio dei Ministri, risultano in ulteriore ascesa (da 22.946 a 25.976 mld).

Più dell'80% (21.273 mld) si riferisce alla spesa in conto capitale. La loro composizione per categorie riproduce, sostanzialmente, l'incidenza espressa con riguardo all'ammontare complessivo.

I residui di stanziamento per trasferimenti (14.837 mld) coprono il 57,1% del totale e riguardano, in prevalenza, il conto capitale (11.447 mld). Il peso delle somme accantonate per investimenti diretti (3.180 mld) e per acquisto di beni e servizi (340 mld) è pari al 13,6%.

Sfiorano la quota del 21,4% i residui di stanziamento per le somme non attribuibili del conto capitale (oltre 5.500 mld), che in realtà denota il faticoso avvio di complesse leggi di spesa, legato a specifici passaggi procedurali per la ripartizione degli stanziamenti.

A circa 1.100 mld ammontano le somme accantonate per le partite finanziarie, mentre 961 mld sono riconducibili alla categoria del personale.

3.8 Classificazione economica – SEC 95.

La nuova classificazione economica delle spese correlate ai criteri stabiliti dal SEC 95 (Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali nella Comunità) è stata ufficialmente adottata, in sede previsionale, solo a partire dal bilancio 2000.

Il rinnovato schema di classificazione economica prevede cinque livelli di analisi: i primi tre sono utilizzati per definire categorie di bilancio coerenti con la contabilità nazionale; il quarto e quinto livello sono funzionali allo svolgimento di ulteriori analisi di interesse più strettamente amministrativo.

Al di là di una migliore specificazione dei titoli II (spese in conto capitale e per attività finanziarie) e III (spese per rimborsi di passività finanziarie) e di una adeguata ristrutturazione delle categorie di spesa - tale da assicurare un efficace raccordo con i conti nazionali e un più significativo raffronto dei dati in sede europea – i mutamenti di maggiore rilievo riguardano le spese di personale, le spese per investimenti e, in generale, l'area dei trasferimenti.

La diversa registrazione delle spese di personale nel bilancio dello Stato dovrebbe consentire una piena corrispondenza con la voce "redditi da lavoro dipendente" del conto economico nazionale e un'ampia confrontabilità con le dinamiche del costo del lavoro nel settore privato, nonché la possibilità di condurre analisi circa gli effetti della contrattazione nel pubblico impiego. Per i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche si assumono, a fini distintivi, i diversi sottosettori delle Amministrazioni Pubbliche secondo il SEC 95. Per i trasferimenti correnti ad imprese, si introduce – opportunamente – la distinzione tra imprese private ed imprese pubbliche. Soluzioni analoghe vengono adottate per i contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche e per i contributi agli investimenti ad imprese. E' prevista, infine, una distinta evidenziazione in bilancio delle diverse tipologie di flussi che corrispondono ai rapporti finanziari con la Cassa Depositi e Prestiti.

La Corte ha ritenuto per rafforzare la visibilità degli andamenti generali di bilancio, di ricostruire, al primo livello, i dati gestionali del triennio 1997-1999, secondo i criteri stabiliti dal SEC 95 (tavole **3.11** e **3.12**)[34].

Nell'esercizio di riclassificazione si sono incontrate particolari difficoltà per i conti del 1997, la cui struttura presentava forti disomogeneità rispetto ai documenti contabili del successivo biennio.

---

[34] La classificazione economica secondo i criteri SEC 95 è stata adottata per il bilancio dello Stato solo a partire dall'esercizio 2000. Ciò ha indotto la Corte a procedere – in occasione della presente relazione – ad una ricostruzione sperimentale dei dati, del triennio 1997-1999, basata sulla proiezione all'indietro dei nuovi schemi di classificazione. L'operazione – al pari di quella analogamente realizzata per la classificazione COFOG – è stata possibile solo grazie alla sinergica collaborazione fra il CED del Servizio relazioni al Parlamento e la società CONSIP, impegnata sia nelle attività di riclassificazione automatica che nella produzione della pertinente reportistica.

I conti del periodo in esame sono stati rielaborati proiettando all'indietro, per ciascun capitolo, la classificazione economica dell'esercizio 2000.

Nell'avvertenza metodologica premessa alle specifiche tavole predisposte si dà conto delle operazioni con cui si è proceduto al trattamento analitico dei capitoli di spesa, su cui si è basata l'attività in argomento.

Al fine di un confronto omogeneo dei dati contabili, gli importi relativi ai diversi aggregati di spesa contengono, in parte, elementi di stima.

Per problemi tecnici, per ora insuperabili, non è stato possibile imputare alle singole categorie una quota di spesa di poco superiore all'1% del totale di bilancio.

Nella valutazione degli andamenti di spesa che ne derivano occorre considerare che il 1997 ha registrato un significativo – e programmato – rallentamento degli oneri gravanti sul bilancio dello Stato.

La compressione degli impegni e dei pagamenti effettuata in tale esercizio ha finito per determinare il trend espansivo del biennio successivo.

In tale contesto la spesa finale – dopo la consistente ripresa del 1998 – cresce del 6,1% in termini di impegni e del 14,5% sul piano dei pagamenti, che si giovano di un forte incremento delle dotazioni di cassa.

Nel dato medio relativo alle operazioni finali di spesa convergono differenti indici incrementali.

Gli oneri correnti s'accrescono del 4,9 e del 13,1%; quelli in conto capitale del 17 e del 32,5%.

All'interno della parte corrente – frenata dal nuovo forte calo degli interessi – declinano le spese per "consumi intermedi" (26.351 e 25.191 mld; -5,4 e – 0,2%), mentre i "redditi da lavoro dipendente" (116.106 e 117.242 mld) affiancano alla crescita degli impegni (+3,6%) una lieve flessione dei pagamenti (-0,3%), dovuta a ritardi nella contabilizzazione delle ritenute previdenziali dei dipendenti.

Le "imposte pagate sulla produzione" (9.558 e 9.547 mld) – unica categoria recessiva di parte corrente nel 1998, oltre naturalmente agli interessi – mostrano un recupero del 7%.

Pressoché stabili (21.014 mld) risultano le "risorse proprie CEE" in notevole ascesa nel precedente esercizio.

S'impennano per il secondo anno consecutivo le "poste correttive e compensative " (60.521 e 60.453 mld; +40,5 e +57,7%), su cui gravano regolazioni contabili, debitorie e rimborsi IVA.

I "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" – che costituiscono la voce di spesa maggioritaria (240.800 e 262.447 mld) del titolo I espongono un incremento degli impegni del 18,9% e sfiorano una crescita del 50% sul lato dei pagamenti, dovuta in buona misura alla regolazione e alla chiusura di anticipazioni di tesoreria.

Si flettono, invece, i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private" (13.610 e 12.808 mld; -26,5 e –29%), per effetto della ridefinizione delle competenze in materia di invalidità civile.

Dopo la rilevante espansione dell'anno precedente, accusano una diminuzione i trasferimenti correnti a imprese (14.392 e 11.364 mld; -5 e – 15,8%), mentre l'area – di dimensioni finanziariamente ridotte – dei "trasferimenti correnti a estero" presenta un profilo gestionale diversificato (+12,8 e –0,2%).

Nell'ambito delle spese in conto capitale, lievitano i "contributi agli investimenti ad imprese" (18.162 e 14.470 mld; +114,4 e +137,1%) e s'accresce in misura significativa il settore maggioritario dei "contributi agli investimenti" (36.766 e 27.657 mld; +9,8 e +25%).

In ripresa (9.500 mld; +13,5%) – dopo la flessione del 1998 – risultano gli impegni per "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni", cui fa riscontro una modesta crescita dei pagamenti (7.390 mld;+2,9%)

D'altra parte, le "acquisizioni di attività finanziarie" – raddoppiate nel 1998 – progrediscono con minore intensità (10.455 e 10.364 mld; +1,3 e +10,3%).

Rallenta la corsa del "rimborso passività finanziarie" (387.549 e 378.336 mld; +6,7 e +5,2%), che pure è alimentato da un importo aggiuntivo di 12.000 mld per le operazioni legate al fondo ammortamento titoli di Stato.

3.9 Classificazione economica semplificata.

Per il secondo anno la struttura del bilancio dello Stato è stata – insieme ai centri di responsabilità e alle unità previsionali di base – imperniata sulla c.d. classificazione economica semplificata. Si tratta di una impostazione coerente con la riforma del 1997, con cui si intende dare visibilità, da un lato, agli oneri di funzionamento dell'apparato statale e, dall'altro, misurare l'impatto finanziario degli aggregati relativi ad interventi, oneri comuni, trattamenti di quiescenza, oneri del debito pubblico, investimenti, altre spese e oneri comuni del conto capitale; aree queste ultime in cui sostanzialmente si articola l'attività gestionale dello Stato. Allo scopo di evidenziare gli andamenti del biennio 1998-1999 si è predisposta la tavole **3.13** e **3.14**.

Risulta, pertanto, che sul versante della competenza la spesa di funzionamento – influenzata dall'andamento degli oneri per il personale - presenta un tasso di crescita inferiore al punto percentuale e lontano dal dato medio registrato per la spesa corrente e per la spesa finale (rispettivamente +5,8 e +7,7%).

Notevole risulta l'incremento della classe "interventi" (372.114 mld;+17,7%) e degli "oneri comuni"(20.860 mld; +15,9%), mentre si flettono in misura significativa (148.817 mld; -13,3%) gli oneri del debito pubblico – grazie alla discesa dei tassi di interesse e alla riduzione del deficit – e quelli per trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi (ormai solo marginalmente appostati in bilancio).

D'altra parte, gli investimenti – che, come è noto, racchiudono anche oneri slegati da effettive finalità di incentivazione della crescita del sistema economico – s'accrescono del 9,8%; restano pressoché stazionarie le altre spese in conto capitale.

Gli oneri comuni – che pressoché coincidono con le somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato – mostrano un indice di evoluzione prossimo al 54%, connesso al volume degli introiti per le privatizzazioni realizzate nell'anno.

Sul piano della cassa – anche per effetto della crescita delle dotazioni finanziarie – si registra una impennata dei pagamenti relativi alla voce "interventi" (386.275 mld; +37,2%).

Profili gestionali calanti e non troppo dissimili da quelli della competenza mostrano i pagamenti per debito pubblico (147.445 mld; -13,9%) mentre "per trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi" si incrementano le somme corrisposte (4.363 mld +8,7%). Meno intensa è l'evoluzione dei pagamenti per oneri comuni (19.831 mld; +12,1%).

Nell'ambito del titolo II, gli investimenti (64.159 mld) evidenziano un ritmo di crescita dell' 11,6%; gli oneri comuni (35.781 mld) un'evoluzione quasi allineata con quella degli impegni (+49,3%); le altre spese – peraltro esigue in valore assoluto – un declino del 32,4%.

Il rimborso di prestiti – nonostante l'iniziale contenimento degli stanziamenti – espone un incremento intorno al 3,5% per competenza e cassa. Ne deriva un'incidenza sulla spesa complessiva di tale macroaggregato tuttora attestata sul 30% (anche se in lieve calo).

Nella serie al netto di regolazione contabili e debitorie, di rimborsi IVA, di regolazioni di anticipazioni di tesoreria e del fondo ammortamento titoli di Stato, declina il valore assoluto della voce "interventi" sia per la competenza (317.663 mld) sia per la cassa (339.316 mld), mentre i rispettivi indici incrementali si commisurano rispettivamente al 10,4 e al 33,7%.

Gli oneri comuni in conto capitale – escluse le somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato – finiscono per esprimere un ammontare di impegni di appena 1.100 mld e per non ricomprendere alcun pagamento.

3.10 Classificazione funzionale – COFOG.

Con il 1999 è stata definitivamente abbandonata la vecchia classificazione funzionale. Al suo posto è stata adottata la struttura proposta dall'Unione Europea (COFOG).

I primi tre livelli di classificazione esprimono le funzioni di Governo, comuni a tutti i paesi dell'Unione europea. E' stato, inoltre, aggiunto nelle elaborazioni della Corte il quarto livello di dettaglio che rappresenta le "missioni istituzionali" corrispondenti agli obiettivi di ciascuna amministrazione.

In questa sede, riservata a valutazioni di ordine generale, ci si limita ad una sommaria analisi degli andamenti delle divisioni, gruppi e classi che connotano la nuova classificazione funzionale.

Questa consente, da un lato, un migliore raccordo con la contabilità nazionale e, dall'altro, agevola il confronto con gli altri paesi dell'Unione europea.

Di per sé i dati di un solo esercizio finanziario finiscono per essere poco significativi.

Per tale ragione si è proceduto ad una riclassificazione dei dati del biennio precedente (tavole **3.15** e **3.16**). Ciò ha comportato non poche difficoltà nella ricostruzione dei conti del 1998 e, soprattutto, di quelli del 1997, basati su un numero di capitoli nettamente inferiore a quelli inclusi nel rendiconto generale del 1999.

Al fine di un confronto omogeneo dei dati contabili, gli importi del 1998 e, specialmente, quelli del 1997 sono, in parte, quantificati sulla base di apposite tecniche di stima anche se incorporano quote di spese (dimezzate nel 1998) che risultano non imputate, per problemi non superabili, alle singole funzioni obiettivo.

La gestione del 1977 – orientata all'ingresso dell'Italia nell'U.E.M. – ha esposto forti elementi di discontinuità rispetto agli esiti dei precedenti esercizi finanziari. In tale anno la formazione di cospicue economie sulla competenza e la rigorosa stretta della cassa – sostanzialmente compensata da maggiori prelievi

sulla tesoreria – hanno consentito di frenare in modo significativo l'evoluzione degli impegni e dei pagamenti.

Su questo sfondo si sviluppa l'analisi triennale della spesa per funzioni (COFOG), in cui viene assunto come anno base proprio l'esercizio 1997.

Ciò spiega la pressoché generalizzata ripresa degli oneri nel 1998 (+14,9 e +17,4%), seguita dall'ulteriore variazione accrescitiva del 1999 (+6,5 e +11%),con la sola eccezione della divisione 6) "insediamenti urbani ed assetto del territorio" (-2 e –11,8%) e della divisione 9) "istruzione" (regressiva del 2,9% in termini di pagamenti).

L'aggregato di gran lunga maggioritario è rappresentato dai "servizi generali delle pubbliche amministrazioni"(676.915 e 679.593 mld), gravato dal peso degli interessi e del rimborso di prestiti.

Alla progressiva riduzione degli oneri per il servizio del debito pubblico, ha fatto riscontro la continua crescita del rimborso di prestiti, che ha toccato la soglia di 342.315 e 338.126 mld nel 1999.

La restante parte degli oneri – legata alle effettive vicende gestorie e non alle eredità del passato – si concentra nel gruppo "organi esecutivi e legislativi, affari finanziari e fiscali, affari esteri", che esprime impegni e pagamenti per 108.681 e 190.077 mld (98.594 e 91.268 mld nel 1998), nonché nei "trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi" (56.668 e 62.614 mld; -20,6% e +37%).

La divisione 2) "difesa", in prevalenza alimentata dagli oneri per la "difesa militare", mostra una crescita degli impegni inferiore al dato medio (25.447 mld; + 4,6%) e più riflessiva per i pagamenti (23.942 mld; +1%).

Un'evoluzione meno accelerata di quella del precedente esercizio indicano gli impegni della divisione 3) "ordine pubblico e sicurezza" (33.664 mld; + 3,1%), caratterizzata anche da una minore dinamica dei pagamenti (32.833 mld; +1,3).

Sul lato della competenza il gruppo "tribunali" (6.275 mld; + 6,1%) espone la crescita più elevata, mentre una moderata evoluzione segnano gli oneri dell'aggregato maggioritario "servizi di polizia" (20.167 mld; + 4,1%). Ripiegano,

invece, gli impegni per "istituzioni penitenziarie" (4.312 mld; -0,4%) e per i "servizi antincendio" (2.379 mld; -5,9%). In termini di pagamenti i "servizi di polizia" evidenziano un incremento superiore (19.805 mld; +3,2%) alla media della divisione e riassorbono il calo degli altri gruppi. Cedono, infatti, le erogazioni per "tribunali" (6.033 mld; -1,5%), "istituzioni penitenziarie" (4.031 mld; -3,1%) e "servizi antincendio" (2.410 mld; -1%).

Cresce meno della media la divisione 4) "affari economici" (89.094 e 70.939 mld; +1,3 e +2%), che al suo interno presenta, comunque, andamenti diversificati.

Sul versante della competenza la flessione dei gruppi "trasporti"(38.536 mld; -14,8%), "affari generali economici, commerciali e del lavoro" (31.238 mld; -6,3%) è sostanzialmente compensata dallo sviluppo degli oneri per "attività estrattive, manifatturiere ed edilizie" (10.388 mld; +349,1%). Crescono, inoltre, i gruppi minoritari "agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia"(3.575 mld; +6,8%), "combustibili ed energia" (567 mld; +14,4%), "comunicazioni" (2.633 mld; +73,5%), "altri settori industriali" (855 mld; +32,5%). Il profilo dei pagamenti è abbastanza simile ed evidenzia la caduta delle erogazioni per "trasporti" (29.513 mld; -12,4%) e "affari generali economici, commerciali e del lavoro (25.561 mld; -4,8%), bilanciata dall'incremento di quelle per "attività estrattive, manifatturiere ed edilizie" (8.546 mld; +256,2%).

Diversamente dalla competenza, in flessione risultano i pagamenti per "agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia" (2.182 mld; -15,4%) e "comunicazioni" (1.529 mld; -6,4%), mentre confermano una variazione accrescitiva i gruppi "altri settori industriali" (1.174 mld; +128,3%) e "combustibili ed energia" (479 mld; +108,8%).

La divisione 5) "tutela dell'ambiente" espone un indice incrementale degli impegni (5.224 mld) superiore al 55%, che fa seguito al forte sviluppo del precedente esercizio. A tale evoluzione concorrono tutte le principali componenti della spesa: "gestione dei rifiuti" (428 mld; +158,6%), "gestione delle acque

reflue" (889 mld; +78,8%); "riduzione dell'inquinamento" (1.463 mld; +148,4%), "protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici" (2.042 mld; +14,9%).

I rispettivi pagamenti (4.186 mld) crescono del 19,1% grazie all'apporto di tutti i gruppi di spesa, con la sola eccezione della "protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici", che si riduce del 10,8%.

Cedono gli oneri (11.410 e 9.881 mld) per "insediamenti urbani ed assetto del territorio" su entrambi i lati della gestione (-2 e -11,2 %).

Il segno recessivo sul versante degli impegni è determinato dalla voce "insediamenti urbani" (2.807 mld; -8,8%), che aveva registrato nell'esercizio precedente una triplicazione degli oneri.

Pressoché stabile è, infatti, il gruppo maggioritario "assetto territoriale" (8.049 mld; +0,2%), mentre incide poco, in ragione delle modeste dimensioni finanziarie, la flessione del gruppo "approvvigionamento idrico" (351 mld; -19,8). Il calo dei pagamenti è legato prevalentemente agli "insediamenti urbani" (2.107 mld; -34,2%) ed, in misura più ridotta, alla contrazione di quelli destinati all' "assetto del territorio" (7.367 mld; -1,7%) e all' "approvvigionamento idrico" (269 mld;-26,4%).

La divisione 7) "Sanità" (76.307 e 90.917 mld) presenta il più elevato tasso di espansione (+49,9 e + 92,8%),trascinato dalla voce maggioritaria "servizi di salute pubblica" (71.840 e 89.127 mld; + 50,7 e +98,9%). L'evoluzione di quest'ultima è sostenuta dalle maggiori assegnazioni al fondo sanitario di parte corrente (+20.132 e + 45.211 mld).

La divisione 8) "attività ricreative, culturali e religiose" espone una dinamica sostenuta degli impegni (10.742 mld; +30,8%) mentre i pagamenti – che largamente recuperano la flessione del precedente esercizio (10.458 mld) – già in notevole ascesa nel 1998 – lievitano nella misura del 35,3%.

L'evoluzione degli oneri è marcata dall'andamento della voce maggioritaria "servizi culturali" (4.578 e 4.763 mld), per cui si registrano indici incrementali di circa il 42% sia per gli impegni che per i pagamenti.

Significative percentuali di crescita (+21 e +40,6%) si riscontrano anche per i "servizi radiotelevisivi e di editoria" (4.134 e 3.908 mld). Più riflessivo risulta l'andamento dei "servizi religiosi e altri servizi per la collettività" (1.558 e 1.577 mld; +2,4 e +2%). Le spese per la divisione 9) "istruzione" (70.804 e 70.334 mld) registrano un modesto incremento in termini di impegni (+3,2%) e una contrazione di quasi pari ampiezza sul piano dei pagamenti (-2,9%).

Al suo interno si flettono gli oneri per "l'istruzione prescolastica e primaria"(21.641 e 22.295 mld; -0,5 e –9%), mentre un profilo divaricato mostra l'"istruzione secondaria" (34.247 e 35.120 mld; +1,2 e –2,2%). Lo sviluppo degli impegni è legato all'"istruzione superiore" (13.573 mld +13,1%), che riesce in parte a contrastare (con 11.894 mld e un indice incrementale del 6,5%) la flessione dei pagamenti della divisione in esame.

Gli oneri per la divisione 10) "protezione sociale" (138.900 e 135.071 mld) registrano un rilevante incremento (+34,5 e +31,2%) sotto la spinta del nuovo modello di alimentazione delle gestioni previdenziali (INPS ed INPDAP), basato sulla sostituzione delle anticipazioni di tesoreria con fondi di bilancio.

Tale impostazione si riflette sulla crescita della voce maggioritaria "vecchiaia" (95.899 e 94.542 mld; +31,8 e +28%).

Una progressione ancora più accentuata segna la voce "malattia ed invalidità", (22.854 e 22.611 mld; +81,7 e +81,8%), sospinta da 6.000 mld di regolazioni contabili a favore degli invalidi.

S'incrementano del 19,6% gli impegni (4.418 mld) per la voce "famiglia" meno dinamica sul versante dei pagamenti (3.789 mld; +3%).

Una sostanziale stabilità (11.153 mld) espongono i pagamenti per la voce "disoccupazione", lievemente espansiva in termini di impegni (12.083 mld; +1,5%).

Assume una consistenza di 753 e 600 mld la spesa per "alloggi", praticamente inesistente nel biennio precedente. Cresce, d'altra parte, la voce residuale relativa all'"esclusione sociale" (788 e 1.305 mld; +6,7 e +116,7%), mentre la spesa per la "protezione sociale non altrimenti classificabile" mostra un

forte incremento degli impegni (2.087 mld; +33,2%), accompagnato da una riduzione dei pagamenti (1.052 mld; -12,7).

Il peso delle regolazioni contabili e debitorie, dei rimborsi IVA, delle regolazioni di anticipazioni agli enti previdenziali e del fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato si concentra su tre delle dieci divisioni.

Tali partite incidono per 62.737 e 59.229 mld sulla divisione 1) "servizi generali delle pubbliche amministrazioni"; per 5.304 e per 1.320 mld sulla divisione 7)"sanità"; per un pari importo di impegni e pagamenti (22.192 mld) sulla divisione 10) "protezione sociale".

4. Il patrimonio.

Sul conto del patrimonio pervenuto ufficialmente il giorno 21 giugno 2000, si sono effettuati, sulla base delle istruttorie compiute in sede di controllo, fondate sulle scritture tenute e controllate dalla Corte dei conti e sui dati del sistema informativo R.G.S.-CDC, i prescritti accertamenti di attendibilità e affidabilità finalizzati alla "parifica" di cui in decisione.

La relazione sui risultati del conto del patrimonio, in connessione con quelli recati dal conto del bilancio, è contenuta in un apposito volume della parte speciale di questa relazione.

Tavola 1.1

RISULTATI DIFFERENZIALI (a)

SERIE STORICA 1992-1999

(Miliardi di Lire)

	COMPETENZA						*CASSA*					
	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.
	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%
RISPARMIO PUBBLICO												
92	-66.706,3	-23,6	-69.851,0	-21,4	-43.063,6	25,8	-80.922,0	-21,5	-101.944,6	-19,3	-51.479,1	25,9
93	-70.319,7	-5,4	-75.065,6	-7,5	-40.864,3	5,1	-89.257,0	-10,3	-115.409,9	-13,2	-44.448,8	13,7
94	-79.934,4	-13,7	-92.466,7	-23,2	-60.505,4	-48,1	-92.822,7	-4,0	-131.150,4	-13,6	-64.782,2	-45,7
95	-93.978,5	-17,6	-82.941,0	10,3	-68.848,6	-13,8	-120.805,0	-30,1	-124.148,4	5,3	-57.233,0	11,7
96	-85.400,9	9,1	-78.492,8	5,4	-48.956,6	28,9	-107.476,0	11,0	-134.151,7	-8,1	-63.220,6	-10,5
97	-47.024,7	44,9	-49.250,1	37,3	43.702,6	189,3	-16.930,2	84,2	-30.917,5	77,0	56.114,2	188,8
98	-44.086,2	6,2	-61.685,7	-25,3	-10.026,4	-122,9	-66.132,8	-290,6	-64.598,3	-108,9	-18.369,4	-132,7
99	-40.099,6	9,0	-49.813,3	19,2	22.046,8	319,9	-51.072,1	22,8	-101.297,5	-56,8	-21.054,2	-14,6
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
92	-118.210,6	-4,7	-129.244,9	-12,5	-106.590,8	8,2	-147.657,5	-5,7	-180.307,3	-7,2	-106.236,1	16,3
93	-138.146,0	-16,9	-174.164,0	-34,8	-139.235,5	-30,6	-170.625,8	-15,6	-238.062,4	-32,0	-141.067,2	-32,8
94	-148.284,6	-7,3	-158.193,6	9,2	-124.506,8	10,6	-173.672,9	-1,8	-216.120,9	9,2	-117.205,5	16,9
95	-161.922,6	-9,2	-152.831,4	3,4	-128.026,5	-2,8	-201.034,4	-15,8	-216.785,1	-0,3	-106.970,8	8,7
96	-153.388,8	5,3	-144.658,7	5,3	-104.852,8	18,1	-189.489,3	5,7	-224.705,4	-3,7	-117 973,0	-10,3
97	-101.912,8	33,6	-73.668,9	49,1	27.192,5	125,9	-62.407,0	67,1	-52.182,4	76,8	63.897,6	154,2
98	-107.696,4	-5,7	-102.960,4	-39,8	-48.156,6	-277,1	-122.806,1	-96,8	-111.533,4	-113,7	-40.375,8	-163,2
99	-110.771,1	-2,9	-93.430,0	9,3	-11 933,6	75,2	-119.464,6	2,7	-141.589,8	-26,9	-36.055,0	10,7
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
92	-124.656,9	-5,3	-137.772,2	-12,9	-114.867,6	6,6	-155.531,7	-6,8	-190.579,4	-7,8	-113.614,1	15,4
93	-145.664,6	-16,9	-181.838,6	-32,0	-146.582,2	-27,6	-176.622,2	-13,6	-247.984,6	-30,1	-148.552,3	-30,8
94	-153.324,5	-5,3	-172.048,8	5,4	-138.022,2	5,8	-179.204,3	-1,5	-233.996,0	5,6	-130.678,7	12,0
95	-168.050,9	-9,6	-166 918,0	3,0	-141.877,2	-2,8	-207.709,7	-15,9	-236.963,6	-1,3	-121.500,1	7,0
96	-160.138,0	4,7	-165.667,5	0,7	-125.411,7	11,6	-200.333,6	3,6	-250.656,7	-5,8	-140.966,4	-16,0
97	-108.211,3	32,4	-124.737,5	24,7	-23.509,4	81,3	-69.221,7	65,4	-104.362,5	58,4	12.735,9	109,0
98	-116.546,9	-7,7	-139.632,9	-11,9	-84.318,5	-258,7	-132.521,3	-91,4	-148.662,7	-42,4	-75.335,2	-691,5
99	-120.572,1	-3,5	-139.410,9	0,2	-57.726,1	31,5	-130.233,2	1,7	-188.593,2	-26,9	-81.740,4	-8,5
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
92	—	—	-886,0	-35,8	-22.214,0	-472,6	—	—	-243,6	-23,7	-20.115,8	-34,6
93	—	—	-331,9	62,5	30.683,0	238,1	—	—	143,9	159,1	28.386,1	241,1
94	—	—	-337,4	-1,7	78.922,3	157,2	—	—	1.601,9	1013,2	92.161,0	224,7
95	—	—	-2.158,2	-539,7	-16.182,4	-120,5	—	—	-1.272,7	-179,4	-1.801,5	-102,0
96	—	—	371,9	117,2	25.750,3	259,1	—	—	2.865,6	325,2	10.266,4	669,9
97	—	—	-327,8	-188,1	114.743,0	345,6	—	—	836,8	-70,8	150.631,2	1367,2
98	—	—	-2.310,5	-604,9	6.578,5	-94,3	—	—	-616,3	-173,6	19.242,4	-87,2
99			-6.659,7	-188,2	15.273,7	132,2			-3.880,7	-529,7	-4.551,5	-123,7
RICORSO AL MERCATO												
92	-244.223,2	-7,3	-256.501,4	-11,4	-225.754,6	2,2	-275.108,9	-7,9	-309.742,2	-8,5	-223.656,3	7,6
93	-257.845,5	-5,6	-294.001,3	-14,6	-242.031,7	-7,2	-288.814,6	-5,0	-361.080,5	-16,6	-244.328,6	-9,2
94	-290.511,6	-12,7	-295.752,1	-0,6	-258.280,4	-6,7	-316.449,6	-9,6	-358.005,1	0,9	-245.041,7	-0,3
95	-368.388,5	-26,8	-358.516,7	-21,2	-329.987,8	-27,8	-408.078,4	-29,0	-434.636,8	-21,4	-315.606,9	-28,8
96	-363.748,6	1,3	-366.964,8	-2,4	-314.944,6	4,6	-403.965,0	1,0	-452.045,2	-4,0	-330.428,4	-4,7
97	-364.659,4	-0,3	-376.106,7	-2,5	-259.960,5	17,5	-325.679,8	19,4	-356.528,4	21,1	-224.072,3	32,2
98	-429.344,7	-17,7	-492.838,3	-31,0	-414.717,9	-59,5	-445.332,8	-36,7	-502.065,7	-40,8	-402.053,9	-79,4
99	-385.469,5	10,2	-511 600,1	-3,8	-400.041,4	3,5	-395.132,7	11,3	-564.667,4	-12,5	-419.866,6	-4,4

(a) Nelle colonne relative alle variazioni percentuali il segno negativo posto accanto al valore indica un peggioramento rispetto all'esercizio precedente.

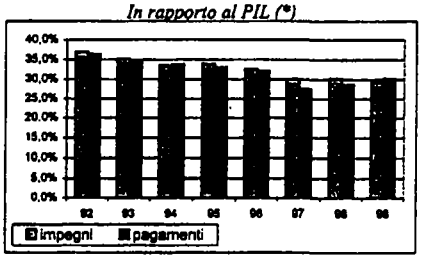
Tavola 3.1

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
SERIE STORICA 1992-1999
(miliardi di lire)

SPESA CORRENTE (**)

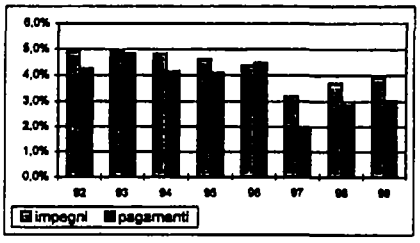
Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
92	554.119	--	545.144	--
93	544.217	-1,8	537.416	-1,4
94	546.924	0,5	551.834	2,7
95	593.570	8,5	578.927	4,9
96	607.144	2,3	597.368	3,2
97	581.332	-4,3	534.321	-10,6
98	611.707	5,2	579.565	8,5
99	622.424	2	642.841	11

In rapporto al PIL (*)



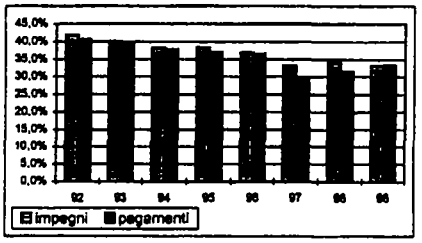
SPESA IN CONTO CAPITALE (**)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
92	73.460	--	63.576	--
93	76.350	3,9	74.724	17,5
94	78.991	3,5	67.444	-9,7
95	80.405	1,8	71.570	6,1
96	81.089	0,9	82.850	15,8
97	61.957	-23,6	38.265	-53,8
98	75.101	21,2	57.925	51,4
99	83.537	11,2	64.449	11,3



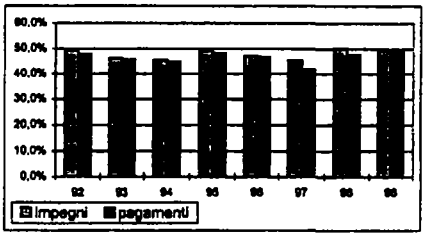
SPESA FINALE (**)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
92	627.579	--	608.720	--
93	620.567	-1,1	612.140	0,6
94	625.915	0,9	619.278	1,2
95	673.975	7,7	650.498	5,0
96	688.233	2,1	680.218	4,6
97	643.289	-6,5	572.586	-15,8
98	686.808	6,8	637.490	11,3
99	705.962	2,8	707.289	10,9



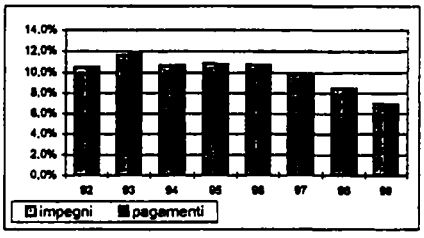
SPESA COMPLESSIVA (**)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
92	738.466	--	718.763	--
93	716.017	-3,0	707.916	-1,5
94	746.174	4,2	733.641	3,6
95	862.086	15,5	844.605	15,1
96	877.766	1,8	869.680	3,0
97	879.740	0,2	809.394	-6,9
98	1.017.207	15,6	964.107	19,1
99	1.048.277	3,1	1.045.041	8,4



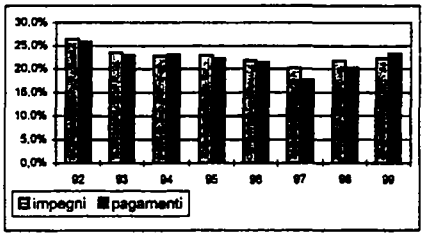
INTERESSI

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
92	157.316	--	157.224	--
93	180.450	14,7	182.843	16,3
94	174.334	-3,4	174.225	-4,7
95	190.818	9,5	189.277	8,6
96	200.187	4,9	199.608	5,5
97	190.215	-5,0	191.470	-4,1
98	170.885	-10,2	170.420	-11,0
99	148.192	-13,3	146.822	-13,8



SPESA CORRENTE (al netto degli interessi) (**)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
92	396.803	--	387.921	--
93	363.767	-8,3	354.574	-8,6
94	372.590	2,4	377.609	6,5
95	402.752	8,1	389.651	3,2
96	406.957	1,0	397.760	2,1
97	391.117	-3,9	342.851	-13,8
98	440.822	12,7	409.145	19,3
99	474.232	7,6	496.019	21,2



(*) Eventuali scostamenti rispetto ai dati pubblicati nelle precedenti relazioni sono da attribuire alle periodiche revisioni delle serie storiche del PIL.
(**) Al netto delle regolazioni contabili e debitorie, rimborsi I.V.A., regolazioni di anticipazioni di tesoreria e fondo ammortamento titoli di stato.

PAGINA BIANCA

Capitolo III

Legislazione di spesa e mezzi di copertura

1. Premessa.
2. Dati e valutazioni d'insieme.
3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.
4. Le modalità di copertura.
5. La legge finanziaria.

1. Premessa.

Il presente capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 1999, tratte dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento - in base al disposto dell'art. 11 ter, comma 6, della legge n. 468/78, come modificata dalla legge n. 362/88 - sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 1999 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 20 luglio 1999; il 10 novembre 1999 e il 2 marzo 2000.

Al presente capitolo sono allegati tre prospetti, il primo dei quali indica, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi, mentre il secondo illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di

copertura; il terzo infine distingue, per ciascuna legge, le spese correnti da quelle di investimento.

Come anche nei precedenti esercizi, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno. Permane infatti la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri – con particolare riguardo a quelli connessi a leggi di delega – la congruità della cui quantificazione appare incerta: oltre che alle pagine che seguono, si rinvia, per un esame puntuale e dettagliato delle singole fattispecie, alle citate relazioni quadrimestrali.

Rinviando a quanto esposto più avanti circa gli effetti sulla struttura della legge finanziaria connessi all'entrata in vigore della legge n. 208 del 25 giugno 1999 – che, come è noto, ha introdotto una serie di modifiche ai documenti e alle procedure contabili nel quadro di una riforma degli strumenti di finanza pubblica – va rilevato in questa sede che l'unica norma contenuta nella legge stessa che riguardi il profilo della quantificazione e della copertura degli oneri, è costituita dall'obbligo di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti legislativi.

L'opportunità dell'introduzione di tale obbligo era stata ripetutamente posta in evidenza da questa Corte, che non può pertanto che esprimere al riguardo un giudizio largamente positivo.

Tuttavia, nella legge non sono stati recepiti né gli elementi di maggior rigore nelle regole sulla copertura delle leggi di spesa a suo tempo inseriti nell'A.C. 2732-ter approvato dal Senato il 17 novembre 1996[1], né l'integrazione dell'art. 11-ter comma 6 della legge n. 468 del 1978 – presente anch'essa nel citato disegno di legge – volta ad attribuire a questa Corte il compito di riferire sulla

[1] Fra tali elementi di maggior rigore vanno ricordati sia la previsione - per le spese obbligatorie di carattere permanente il cui onere a regime ecceda di oltre il 10% quello dell'ultimo esercizio del bilancio triennale - della necessità di meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura della differenza, sia un più stringente vincolo per il Governo alla proposizione di misure di correzione ove nel corso dell'esecuzione delle leggi di spesa emergano scostamenti rispetto alle previsioni assunte ai fini della definizione della copertura.

congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalle leggi di delegazione.

La Corte auspica l'adozione legislativa di questa scelta, che appare tanto più necessaria nella situazione attuale, in cui è in atto un processo di obbiettivo spostamento dell'asse decisionale concreto dalle leggi ai decreti legislativi.

Infatti, come risulta anche dalle concrete fattispecie di cui è cenno nelle pagine che seguono e nei referti quadrimestrali inviati al Parlamento, non è possibile né formulare valutazioni sulle tecniche di quantificazione degli oneri stanziati con le norme di delega, né procedere a riscontri dell'effettivo rispetto della condizione di neutralità finanziaria delle norme delegate, che ricorre con grande frequenza, senza prendere in esame le norme sostanziali da cui deriva l'effettivo onere posto a carico della finanza pubblica.

In definitiva, il mancato aggiornamento della normativa contabile rispetto all'evolversi dei processi di formazione delle norme di spesa determina una perdita di significatività dei referti della Corte ed il conseguente affievolimento delle garanzie poste a tutela degli equilibri della finanza pubblica.

2. Dati e valutazione d'insieme

2.1 Nonostante il grande incremento delle norme delegate, la produzione legislativa non accenna a diminuire. Nel corso del 1999 sono state infatti pubblicate complessivamente 205 leggi a fronte di 168 e di 194 rispettivamente nel 1998 e nel 1997: di esse, 88 provvedono alla ratifica di trattati internazionali, 28 alla conversione di decreti-legge e 33 sono di iniziativa parlamentare.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che hanno dichiarate conseguenze di carattere finanziario – escludendo dal computo la legge di assestamento del bilancio (n. 435 del 19 novembre) la legge finanziaria (n. 488 del 23 dicembre) e la legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 489 del 23 dicembre) - ammontano a 100 (98 nel 1998 e 107 nel 1997), di cui soltanto 11 (come nel 1998, a fronte di 20 nel 1997 e di 46 nel 1996) di conversione di decreti-legge.

Le leggi di spesa di iniziativa parlamentare sono state 21, con un ulteriore aumento rispetto alle 17 del precedente anno e alle 12 del 1997, anche se va tenuto conto del fatto che in alcuni casi le proposte di origine parlamentare sono state unificate con disegni di legge del medesimo oggetto presentati dal Governo. Abbastanza numerose sono state anche le modifiche e le integrazioni apportate in sede parlamentare agli originari testi dei disegni di legge: esse, nonostante la caduta del numero dei decreti-legge, incidono ancora in misura non marginale sulla natura e sulla dimensione degli oneri, determinando così spesso una perdita di significatività delle relazioni tecniche allegate agli originari disegni di legge.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 1999/2001 – che si estende anche ad esercizi precedenti per effetto dell'origine negli esercizi stessi di una parte degli oneri – ammontano a complessivi 43.907 mld, di cui 14.559 nel 1999, 12.619 nel 2000 e 12.797 nel 2001. Per quanto riguarda gli esercizi precedente, 3.726 mld gravano sul 1998, 90 su ciascuno degli esercizi 1997 e 1996 e 26 addirittura sul 1995.

L'elevatissima quota del 1998 è determinata in parte dalla pubblicazione nei primi giorni del 1999 di leggi approvate alla fine del 1998, in parte alla conversione di decreti-legge adottati sul finire di tale anno ed in parte al mantenimento nel 1999 di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali e di accantonamenti del fondo speciale di parte capitale relativi a disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento. Peraltro, in alcuni casi indicati nelle pagine che seguono, lo "slittamento" al 1999 degli accantonamenti dei fondi speciali del 1998 non è apparso conforme alle regole poste dalle norme di contabilità.

Gli oneri gravanti sugli esercizi anteriori al 1998 sono previsti dalla legge n. 4 del 14 gennaio ("Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa nelle scuole"), che pone a carico del capitolo dello stato di previsione del ministero dell'Interno destinato ai trasferimenti agli enti locali l'erogazione di un contributo per il servizio di mensa scolastica pari a 26 mld per il 1995 e a 90 per il 1996. Tale procedimento, anche

se nella sostanza sembra trattarsi di una sanatoria (il provvedimento trae infatti origine dallo stralcio di disposizioni contenute nell'A.S. 2287), si pone comunque al di fuori delle regole contabili che presiedono alla copertura delle nuove spese e che non consentono, come è noto, la loro mera imputazione a capitoli di bilancio, tanto più, ovviamente, se relativi ad esercizi decorsi.

Gli oneri autorizzati nei precedenti esercizi – sempre nell'ambito del bilancio triennale allargato – erano stati pari a 27.472 mld nel 1998 e a 29.411 mld nel 1997. Considerato che anche il dato del 1996, una volta depurato della spesa per la regolazione debitoria relativa all'estinzione, mediante assegnazione di titoli di Stato, di crediti d'imposta (legge n. 53/96), era stato pari a circa 28.000 mld, la quantità di oneri autorizzati nel 1999 – pari, come si è detto, a 43.907 mld – rappresenta un notevole scostamento rispetto a quella, molto omogenea, del triennio precedente.

Gli oneri successivi al 2001 comprendono una parte di oneri permanenti, in larga misura di carattere corrente, pari a circa 7.302 mld su base annua, rispetto a 2.211 nel 1998 e a 3.428 nel 1997, ed una quota decrescente di oneri pluriennali derivanti nella quasi totalità da spese di investimento.

Dall'insieme degli oneri pluriennali e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del 1999 sia per gli esercizi compresi nel triennio 1999/2001 allargato agli anni precedenti, sia per quelli successivi, ripartite per esercizio e per tipologia (gli importi sono espressi in mld di lire):

(in miliardi)

Esercizio	**Onere complessivo**	**di cui**	
		spese correnti	spese c/cap.
1995	26	26	---
1996/97	90	90	---
1998	3.726	3.004	722
1999	14.559	11.690	2.869
2000	12.619	8.396	4.223
2001	12.797	8.568	4.229
2002	8.787	6.240	2.547
2003	8.416	6.240	2.176
2004	8.341	6.240	2.101
2005/09	8.322	6.240	2.082
2010	8.310	6.240	2.070
2011/13	8.300	6.240	2.060
2014	8.263	6.205	2.058
2015	7.923	6.155	1.768
2016	7.729	6.155	1.574
2017/18	7.693	6.155	1.538
2019	7.592	6.135	1.457
2020	7.327	0.135	1.192
2021/33	7.322	6.135	1.187
dal 2034	7.302	6.135	1.167

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità è però soggetta ad un duplice ordine di limitazioni: da un lato la presenza di ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura e dall'altro i problemi di congruità delle quantificazioni effettuate.

Mentre sotto il primo profilo, come risulta più in dettaglio dalle osservazioni contenute nei referti quadrimestrali, l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza tutto sommato modesta di oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura, la valutazione della congruità delle quantificazioni effettuate appare invece complessivamente molto problematica.

Tale valutazione è resa infatti incerta dalla elevata presenza di tipologie di spesa di per sé di incerta o difficile quantificazione ed è aggravata dalla

insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche, o comunque dalla scarsità dei dati da esse fornite.

Come sempre, le maggiori perplessità riguardano i casi in cui l'obbiettiva difficoltà o la scarsa perspicuità delle quantificazioni si riferiscono a norme da cui derivi la diretta attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente.

La perplessità ora indicate si estendono in taluni casi anche a stanziamenti che dalla formulazione normativa appaiono avere la natura di tetti di spesa.

Emblematica è apparsa al riguardo la legge n. 292 del 17 agosto ("Valorizzazione delle funzioni del personale della scuola"), che prevede un onere di 800 mld per il 1999, 900 per il 2000, 1.000 per il 2001 e ancora 1.000 annui a regime a partire dal 2002 per la concessione di incrementi del trattamento economico accessorio: nonostante infatti che la formulazione della norma appaia riferirsi ad un onere comunque limitato all'importo dello stanziamento, la totale mancanza di qualsiasi indicazione circa criteri e modalità di utilizzazione dello stanziamento stesso può ingenerare qualche ragionevole dubbio sulla possibilità che l'eventuale, possibile attribuzione di diritti soggettivi in sede di normazione delegata determini oneri superiori a quelli preventivati, tanto che anche la Commissione bilancio della Camera aveva ritenuto opportuna una esplicita specificazione (poi non recepita) del carattere di limite massimo dello stanziamento.

Peraltro, considerato che anche specificazioni in tal senso sono di per sé prive di effetti a fronte del sorgere di diritti soggettivi, è necessario che le tipologie di spesa "a rischio" siano sottoposte da parte dell'amministrazione ad uno specifico ed automatico monitoraggio dell'andamento della spesa per adempiere all'obbligo, qualora ne ricorrano i presupposti, di attivazione delle iniziative previste dall'art. 11 – ter comma 7 della legge n. 468 del 1978.

Inoltre, nel quadrimestre in esame è quantitativamente molto rilevante il peso delle deleghe legislative, che sono contenute soprattutto nelle due leggi

collegate alla sessione di bilancio (n. 133 e n. 144), ma anche in altre leggi di notevole rilievo finanziario.

In tutti questi casi, sia che le singole deleghe contengano una clausola di neutralità finanziaria – la condizione cioè che le norme di attuazione non comportino oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato –, sia che prevedano specifici stanziamenti, qualora dalla normazione delegata scaturiscano diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente, i connessi obblighi finanziari possono vanificare il riferimento a risorse predeterminate, anche se indicate quale limite massimo di spesa.

Per ovviare nei limiti del possibile a tali rischi, oltre al già ricordato monitoraggio per gli effetti di cui all'art. 11 – ter comma 7 della legge n. 468 del 1978, che in tali casi dovrebbe essere attivato autonomamente, soccorre ora l'obbligo – sancito, come ricordato in premessa, dall'art. 3 della legge n. 208 del 25 giugno – di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti legislativi da trasmettere al Parlamento per l'espressione del parere di parte delle competenti Commissioni permanenti.

A tale riguardo, proprio in considerazione della frequente apposizione della condizione di neutralità finanziaria delle norme delegate e a garanzia del rispetto della condizione stessa, si ritiene che tale obbligo non possa essere riferito soltanto ai nuovi oneri diretti, ma debba essere esteso anche alla dimostrazione analitica che le norme di attuazione non comportino oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

Qualora poi il pieno adempimento dei criteri direttivi delle deleghe dovesse rivelarsi inconciliabile con l'assenza di costi aggiuntivi per la finanza pubblica, in virtù della diretta connessione con la norma di rango costituzionale che non consente l'assunzione di oneri senza copertura, non può ovviamente che prevalere la clausola di salvaguardia, e si dovrà pertanto ricorrere ad un nuovo intervento legislativo.

2.2 Come risulta dal quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del 1999, permane – ed anzi si aggrava – la sproporzione tra la quantità di oneri compresi nel bilancio triennale e quella degli oneri da sostenere negli esercizi successivi.

Si tratta, come è noto, di una situazione non nuova, sui cui aspetti negativi la Corte ha costantemente posto l'accento, richiamando anche l'attenzione sull'opportunità di modifiche normative che introducano l'obbligo di una motivata valutazione, almeno di massima, della compatibilità con gli obbiettivi ed i vincoli di finanza pubblica delle decisioni di spesa che incidono sugli esercizi successivi a quelli compresi nel bilancio triennale, individuando anche, nelle tab. A e B della legge finanziaria, gli accantonamenti che possono essere utilizzati per tale modalità di spesa.

Peraltro, la legislazione del 1999 ha introdotto oneri di carattere permanente in quantità molto più elevata dei precedenti esercizi (7.302 mld rispetto a 2.211 del 1998 e a 3.428 del 1997), e ciò anche se si tiene conto del fatto che 1.100 mld annui, come prevede l'art. 9 della legge n. 472 del 7 dicembre, si riferiscono all'incremento dei contributi erariali in favore delle regioni e degli enti locali titolari di contratti di servizio per il trasporto pubblico a compensazione del prelievo fiscale sui contratti stessi, determinando così una sostanziale partita di giro senza oneri aggiuntivi effettivi.

Contemporaneamente, si è verificata una certa contrazione della spesa pluriennale, connessa in larga misura a limiti di impegno e destinata nella quasi totalità ad oneri di parte capitale.

Tuttavia, la citata legge n. 472 ha previsto tre limiti di impegno quindicennali per complessivi 85 mld – con un conseguente onere complessivo nel periodo di 1.275 mld, di cui solo 205 nel triennio compreso nel bilancio pluriennale – per spese di natura corrente destinate in larga maggioranza al ripiano di disavanzi delle aziende pubbliche di trasporto ed in parte a compensare l'INPS della riduzione, limitata al 1999, delle aliquote contributive a carico dei dipendenti delle aziende stesse.

A tale riguardo, si ribadisce che l'utilizzazione di uno strumento strutturalmente destinato alla spesa di investimento quale il limite di impegno, e la conseguente diluizione su una pluralità di esercizi del ripiano di eccedenze di spesa di natura corrente o comunque del soddisfacimento nel presente di esigenze sempre di natura corrente, rende meno trasparente la gestione finanziaria annuale, alterando in particolare il dato del disavanzo corrente, e appare comunque non in linea con criteri di sana gestione finanziaria.

Si è tuttavia positivamente rilevato che, se tale modalità di ripiano è stata ancora una volta adottata per il disavanzo delle aziende pubbliche di trasporto, ciò non si è invece verificato per il ben più oneroso ripiano degli scostamenti del fondo sanitario nazionale, cui hanno, sia pur parzialmente, provveduto la legge n. 39 del 26 febbraio e la legge n. 498 del 22 dicembre per un onere complessivo di 6.000 mld a valere sull'esercizio 1999.

L'interazione dei tre fenomeni che hanno caratterizzato la legislazione di spesa del 1999 – in sintesi: aumento della spesa complessiva, incremento più che proporzionale delle spese permanenti e diminuzione delle spese pluriennali – ha determinato una minore incidenza della spesa di investimento sia in termini assoluti, sia soprattutto in termini relativi: mentre infatti la spesa stessa ha costituito nel precedente esercizio il 44,6% della spesa autorizzata nell'ambito del bilancio triennale ed il 47,9% di quella relativa al decennio successivo, i corrispondenti valori del 1999 raggiungono appena rispettivamente il 27,4 % ed il 25,5%.

2.3 Nel corso del 1999 è tornato a porsi il problema della copertura delle garanzie prestate dallo Stato, per il quale manca una specifica normativa contabile.

Si rammenta a tale proposito che la necessità di copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81 quarto comma della Costituzione delle garanzie patrimoniali, proprio perché comportano la responsabilità patrimoniale del concedente, è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 37 del 1961 relativa ad una legge della Regione Sicilia.

In tale occasione, la Corte costituzionale, oltre ad affermare che, in mancanza di qualsiasi indicazione dei mezzi finanziari con cui far fronte ai rischi assunti con la garanzia prestata, la norma che sorregge la garanzia stessa non può non essere considerata in contrasto con l'anzidetto principio costituzionale, ha anche indicato che la copertura non deve neppure corrispondere all'importo dei crediti garantiti, essendo invece sufficiente che sia commisurata al rischio, da calcolare con metodi adeguati, assunto a proprio carico dal concedente.

La legge n. 74 del 25 marzo, di conversione del d.l. n. 7/99 ("Disposizioni urgenti per la partecipazione dell'Italia agli interventi del FMI per fronteggiare gravi crisi finanziarie dei Paesi aderenti") ha invece previsto la concessione della garanzia del Tesoro per il rimborso del capitale, per gli interessi maturati e per la copertura di eventuali rischi di cambio su linee di credito attivate dalla Banca d'Italia a favore di Paesi membri del Fondo monetario internazionale nel limite massimo di 2.500 mld di lire, ponendo gli eventuali oneri derivanti alla attivazione della garanzia a carico degli stanziamenti già esistenti specificamente per "garanzie di cambio" e in generale per "garanzie dello Stato".

A tale riguardo, la Corte ha espresso l'avviso che, in applicazione dei principi generali e di evidenti principi di ragionevolezza, se da un lato non può ritenersi sussistente l'obbligo di una copertura dell'intera garanzia per il carattere soltanto eventuale della sua attivazione, dall'altro non può neppure ritenersi soddisfacente il mero rinvio - così come operato nel caso di specie - ai fondi già stanziati in bilancio per le garanzie stesse: tali fondi, infatti, vengono stanziati a fronte delle spese per le garanzie che si prevede verranno attivate nell'anno a legislazione vigente e non riguardano in alcun modo le nuove garanzie.

Una corretta soluzione del problema, in armonia con la citata giurisprudenza costituzionale, potrebbe consistere nella accurata valutazione del rischio, da effettuare nella relazione tecnica che dovrebbe pertanto comunque essere compilata, e nella conseguente determinazione percentuale del rischio stesso sul capitale garantito. L'importo così risultante dovrebbe essere coperto secondo le norme generali e l'andamento effettivo della spesa sottoposto a stretto

monitoraggio per consentire l'eventuale tempestiva attuazione del procedimento previsto dall'art. 11-ter comma 7 della legge n. 468 per ovviare agli scostamenti rispetto alle previsioni di spesa assunte ai fini della copertura (referto al Parlamento del Ministro del tesoro e assunzione delle conseguenti iniziative legislative).

Per restare nell'ambito della legislazione del 1999, tale soluzione consentirebbe di tenere debito conto, ai fini della sua copertura, del diverso livello di rischio che le garanzie prestate ai sensi della sopra citata legge n. 74, presentano rispetto a quelle prestate in base alla legge n. 33 del 18 febbraio, con la quale – senza che sia prevista alcuna copertura - il Governo viene autorizzato a provvedere all'aumento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo monetario internazionale avvalendosi dell'Ufficio italiano dei cambi e della Banca d'Italia, con facoltà di concedere a detti istituti le garanzie per ogni eventuale rischio connesso con i versamenti da essi effettuati o che venissero effettuati, a valere sulle loro disponibilità, a nome e per conto dello Stato.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

Il quadro complessivo della quantificazione degli oneri non ha presentato novità di rilievo nel 1999 e continua pertanto a non potersi ritenere adeguato e soddisfacente.

Le uniche note positive sono infatti, per così dire, estranee all'attività di compilazione delle relazioni tecniche, essendo costituite da una più frequente richiesta delle relazioni stesse da parte delle Commissioni bilancio su proposte di legge di origine parlamentare e su emendamenti presentati nel corso del procedimento di approvazione, e da un più frequente inserimento delle relazioni stesse negli atti parlamentari.

L'opportunità di tale inserimento è stata più volte posta in evidenza dalla Corte, sia per agevolare il compito della Corte stessa di esprimere le proprie valutazioni sulle tecniche di quantificazione adottate, sia più in generale a fini di trasparenza e riscontro del processo decisionale seguito.

Del resto, proprio la legislazione di spesa dell'anno in esame è stata caratterizzata da una utilizzabilità particolarmente limitata delle relazioni inizialmente apprestate a corredo dei disegni di legge: ciò sia per la presenza di numerose leggi il cui iter di approvazione è stato particolarmente lungo e complesso ed il cui testo finale è profondamente diverso dalla proposta iniziale, sia per la presenza di leggi di iniziativa parlamentare in misura superiore alla media.

Per quanto riguarda la qualità delle relazioni tecniche, permane invece l'elemento costante della disomogeneità della qualità stessa e dei caratteri delle singole relazioni: così, accanto a relazioni tecniche analitiche ed approfondite, continuano a riscontrarsene altre che presentano caratteri di estrema genericità, anche per la frequente mancanza del supporto di dati economico-statistici e della stessa indicazione dei dati fisici di base, con carenze a volte tali da non consentire in alcun modo la ricostruzione del percorso logico seguito per la determinazione degli oneri.

Deve pertanto ripetersi che tale disparità di risultati sembra indicare non soltanto l'esistenza di notevoli differenze tra le amministrazioni di spesa nell'organizzazione e nell'esecuzione dell'attività di quantificazione degli oneri, ma anche che non operi ancora pienamente l'elemento unificatore che dovrebbe essere costituito dalle funzioni di supporto esercitate dalla Ragioneria generale dello Stato nella verifica dei costi indicati dalle amministrazioni proponenti.

Quest'ultima osservazione è avvalorata dalla circostanza che la qualità delle relazioni tecniche continua ad essere svincolata dal rilievo finanziario delle relative leggi di spesa: si hanno così talvolta relazioni estese ad accurate a supporto di leggi di spesa che prevedono oneri di modesto rilievo, mentre in altri casi leggi di grande rilievo finanziario sono corredate di relazioni tecniche insufficienti.

Come già rilevato, la scarsità degli elementi di valutazione forniti nella maggior parte delle relazioni tecniche comporta di conseguenza anche la difficoltà di individuare con certezza quantificazioni errate: così, anche le accurate disamine

cui tutte le relazioni tecniche sono sottoposte dai Servizi bilancio delle Camere debbono spesso concludersi con la constatazione della necessità di ulteriori chiarimenti, che, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono poi forniti dalle amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate.

Si deve pertanto ancora una volta ribadire la necessità di un adeguamento delle strutture organizzative ministeriali che consenta di soddisfare l'esigenza di disporre di valutazioni il più possibile corrette ed esaurienti a supporto del processo decisionale della spesa. Una maggiore funzionalità di tali strutture potrebbe finalmente consentire di effettuare anche quel processo di monitoraggio degli andamenti della spesa nella fase di attuazione delle leggi per l'eventuale avvio del procedimento previsto dall'art. 11 ter, comma 7, della legge n. 468/78, volto all'assunzione di iniziative legislative conseguenti agli scostamenti verificatisi rispetto alle previsioni di spesa o di entrata: procedimento che, a tanta distanza di tempo dalla legge istitutiva, continua a non essere in concreto mai attivato.

In tale ambito, uno specifico monitoraggio dovrebbe essere rivolto alle leggi che contengono norme che conferiscono diritti soggettivi ad un numero indeterminato di beneficiari, la cui precisa quantificazione presenta obbiettive difficoltà, tali da rendere incerta la congruità degli stanziamenti, con la conseguente possibilità di scostamenti anche rilevanti a consuntivo.

Tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, permane poi la frequente mancanza di indicazioni dei criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale, che appare invece necessaria anche quando, come di norma, essi costituiscano dei tetti di spesa. Tale esposizione dovrebbe non soltanto offrire la dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obbiettivi perseguiti, ma anche consentire valutazioni circa la possibile esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla necessità di effettuare altre spese connesse all'intervento oggetto della norma o comunque al completamento dell'intervento stesso.

La necessità di finanziare il completamento di opere già avviate non è

affatto rara: può citarsi al riguardo la legge n. 483 del 31 dicembre 1998, che prevede l'assegnazione alla regione Lombardia di finanziamenti, per oltre 44 mld nel triennio, volti a consentire appunto il completamento di interventi programmati per la ricostruzione delle zone della Valtellina colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche del 1987.

Si è inoltre osservato che, anche in questo caso, la quantificazione degli stanziamenti, che dovrebbe logicamente costituire il risultato della valutazione degli interventi da compiere, sembra invece precedere la determinazione degli interventi stessi: l'individuazione della specifica utilizzazione delle risorse assegnate è infatti demandata ad un piano di interventi da approvare successivamente all'entrata in vigore della legge.

Altri esempi di rilievo di quantificazione di oneri di cui si ignorano i presupposti sono forniti dalla legge n. 144: possono essere a tale proposito citati il limite di impegno ventennale di 80 mld annui a partire dall'esercizio 2000 per la ristrutturazione finanziaria dell'Istituto poligrafico dello Stato, dove a fronte di una spesa predeterminata nel suo ammontare non fa ancora riscontro la predisposizione di un programma di ristrutturazione, e l'onere permanente di 17 mld annui a decorrere dal 1999 per l'attuazione del piano nazionale per la sicurezza stradale, piano anch'esso ancora da definire.

Più grave, per l'entità finanziaria, è poi la totale mancanza di informazioni sulle esigenze e le finalità del rifinanziamento del Fondo per l'occupazione, cui la legge n. 144 destina in via permanente una quantità molto rilevante di risorse (1.000 mld annui). Come si è osservato, la carenza di informazioni della relazione tecnica sulla situazione finanziaria del Fondo per l'occupazione e sugli impegni cui dovrà farsi fronte in futuro sulla base della legislazione vigente non solo non consente di comprendere le esigenze e le finalità alla base del rifinanziamento del Fondo medesimo, anche sotto il profilo della congruità della copertura del conseguente onere mediante risorse di parte capitale, ma neppure di avere contezza dell'effettiva disponibilità delle somme imputate al Fondo stesso a copertura di numerose nuove spese introdotte dalla legge e della loro eventuale

parziale correlazione col rifinanziamento stesso.

Le relazioni tecniche appaiono decisamente carenti anche in tema di ripiano delle eccedenze della spesa sanitaria, operato con le citate leggi n. 39 del 26 febbraio e n. 498 del 22 dicembre, i cui stanziamenti – pari a 3.000 mld ciascuna – hanno natura di tetto di spesa. Le relazioni stesse, infatti, non effettuano la necessaria ricognizione della spesa sanitaria nei recenti esercizi e non forniscono alcuna indicazione, neppure di massima, sulla residua parte delle eccedenze stesse ancora da ripianare, sulle modalità di tale ripiano e sui soggetti che dovranno porvi mano.

Per il loro rilievo finanziario e per gli specifici caratteri della tecnica di quantificazione adottata vanno infine citate le disposizioni contenute nell'art, 2, commi da 8 a 12, della legge n. 133 del 12 maggio.

Tali disposizioni introducono un meccanismo agevolativo per gli investimenti consistente nell'applicazione dell'aliquota del 19% alla parte del reddito imponibile d'impresa pari all'ammontare di investimenti in beni strumentali nuovi al netto degli ammortamenti deducibili nell'esercizio e nei limiti dei conferimenti in denaro e degli utili accantonati a riserva.

Il beneficio si applica al minore tra l'ammontare dei nuovi investimenti e l'incremento della base patrimoniale ed è limitato al biennio costituito dall'esercizio in corso alla data di entrata in vigore della legge e da quello successivo.

Il relativo onere – commisurato alla quota di investimenti che comunque sarebbe stata effettuata anche in assenza dell'agevolazione – è quantificato in 2000 mld per ciascuno degli esercizi 2000 e 2001.

Tale tecnica di quantificazione, consistente nel limitare la valutazione degli effetti di minore gettito all'andamento tendenziale dell'aggregato interessato, già utilizzata per altri interventi di carattere incentivante, presenta, com'è ovvio, un carattere largamente presuntivo e necessita in ogni caso, ad avviso della Corte, di una estrema prudenza, che potrebbe ad esempio consistere in un margine

percentuale di maggiorazione dell'andamento tendenziale, e comunque di un attento monitoraggio nella fase applicativa.

Nel caso di specie, i richiamati criteri prudenziali non sono stati applicati: le stime degli incrementi patrimoniali derivano infatti dall'elaborazione dei dati relativi alle dichiarazioni 1995, sulla cui base, tenendo conto degli andamenti congiunturali, sono stati determinati gli effetti per il 1999; non si è pertanto tenuto conto, come è stato osservato, del nuovo contesto normativo, ed in particolare dall'entrata in vigore della "dual income tax" e dei suoi effetti in termini di propensione ad operazioni di rafforzamento patrimoniale, con conseguente possibile sottostima della perdita di gettito.

4. Le modalità di copertura.

4.1 L'incidenza delle singole modalità di copertura è riassunta nell'allegato prospetto n. 2. Da esso risulta che il ricorso agli accantonamenti dei fondi speciali ha interessato circa i tre quarti degli oneri da coprire.

L'utilizzazione di tali accantonamenti – che, com'è noto, rappresenta la modalità di copertura più coerente con il sistema in quanto connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio – è avvenuta nell'ambito della normativa contabile, ad eccezione di due "slittamenti" al 1999 di accantonamenti del fondo speciale 1998 (legge n. 4 del 14 gennaio per 90 mld e legge n. 9 del 20 gennaio per oltre 179 mld), che avrebbero invece dovuto costituire economie di bilancio ai sensi dell'art. 11 – bis comma 5 della legge n. 468/78, in quanto entrambe le leggi sono state approvate ad esercizio scaduto, al di là perciò dei limiti temporali consentiti, e gli accantonamenti stessi non rientrano nelle eccezioni previste dalla norma stessa.

Un'altra eccezione è costituita dal disposto dell'art. 1 comma 2 della legge n. 225 del 13 luglio – che ha convertito in legge il d.l. n. 131 del 1999 recante disposizioni urgenti in materia elettorale -, in cui è prevista l'utilizzazione in difformità di un accantonamento del fondo speciale di parte corrente: la norma era infatti già contenuta nel decreto-legge, nonostante il divieto posto dall'art. 11 – bis

comma 4 della legge n. 468 del 1978, che non consente, salvo eccezioni espressamente indicate, l'utilizzazione delle quote dei fondi per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura di provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 77 secondo comma Cost.

4.2 La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa – art. 11 – ter lett. b) della legge n. 468 – ha interessato nel 1999 una quota di nuovi oneri ancora più esigua del consueto (poco più del 3% del totale contro il 6% del 1998 e il 15% del 1997).

Per quanto riguarda le modalità di applicazione, si è comunque rilevata, anche nell'anno in esame, una generale mancanza di indicazioni sul programma di spesa relativo allo stanziamento da cui si attinge, sulle specifiche esigenze il cui soddisfacimento si intende abbandonare o eventualmente sulle ragioni dell'esubero dello stanziamento medesimo rispetto alle originarie finalizzazioni.

In alcuni casi, le modalità stesse hanno assunto forme anomale.

Così, nell'ambito di varie leggi (n. 144 del 17 maggio, n. 172 del 9 giugno e n. 493 del 3 dicembre) alcuni oneri, anche di carattere permanente, vengono coperti mediante riduzione delle autorizzazioni di spesa recate da precedenti leggi di rifinanziamento del Fondo per l'occupazione.

Tali fattispecie - cui va aggiunta la generica riduzione del fondo per la protezione civile (art. 4, comma 2 della legge n. 226 del 13 luglio) - appaiono però a rigore più vicine alla mera imputazione dei nuovi oneri alle disponibilità del Fondo che non alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa come disciplinata dalla legge n. 468 del 1978, in quanto, essendo la riduzione riferita a rifinanziamenti di carattere generale del Fondo, manca l'indicazione della precedente specifica finalizzazione e la conseguente modifica dell'originario programma di spesa.

In sostanza, in tali fattispecie, come anche in quelle in cui si utilizzano disponibilità provenienti da precedenti leggi, come nel caso della copertura degli oneri recati dall'art. 14 comma 1 della legge n. 140 dell'11 maggio, si verte in una situazione sostanzialmente analoga alla utilizzazione di disponibilità di bilancio, a

suo tempo prevista, come è noto, da una disposizione dell'art. 11 – ter della legge n. 468 del 1978 poi abrogata ad opera della legge n. 425 del 1996.

Si è infine riscontrato un caso (legge n. 40 del 26 febbraio) di utilizzazione di disponibilità in conto residui a copertura di nuove spese.

Come più volte osservato, tale utilizzazione – oltre ad apparire anch'essa riconducibile più alla utilizzazione di disponibilità di bilancio che non alla vera e propria riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa – lede il principio dell'annualità del bilancio e può determinare un aggravio del disavanzo di cassa per effetto dei possibili diversi tempi di realizzazione delle spese.

In ogni caso, sarebbe stato necessario dare espressamente conto, almeno nella relazione tecnica, delle ragioni che hanno indotto alla cancellazione delle precedente finalizzazione e alla conseguente modifica dell'originario programma di spesa.

4.3 Per quanto riguarda infine la terza ed ultima tipologia di copertura prevista dalle norme di contabilità – nuove o maggiori entrate -, la sua incidenza è stata superiore al 10% del totale delle coperture, con un sensibile incremento rispetto ai precedenti esercizi.

Premesso che la sua utilizzazione è concentrata essenzialmente nelle leggi n. 133 e 144, analiticamente esaminate nel referto relativo al secondo quadrimestre del 1999, cui si rinvia, va qui rilevato che una rilevante quota è stata destinata dalla più volte citata legge n. 472 (art. 9 commi 4 e 5) alla copertura dell'onere – pari a 1.100 mld per ciascun anno del triennio compreso nel bilancio pluriennale – relativo all'incremento dei contributi erariali a favore delle regioni e degli enti locali titolari dei nuovi contratti di servizio disciplinati dall'art. 19 del d.lgs. n. 422/97 per compensare il maggiore onere derivante dalla sottoposizione dei contratti stessi all'IVA.

Come già accennato nelle pagine precedenti, si tratta peraltro di una forma di autocopertura che determina in sostanza una partita di giro, da cui non dovrebbero comunque derivare nuovi oneri effettivi per l'erario, anche perché è

espressamente previsto che l'importo sia rideterminato ogni anno in base al livello delle entrate effettivamente riscosse.

Si è così ritenuto che la condizione di neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato - anch'essa espressamente prevista nel testo normativo – possa essere rispettata e che la copertura in argomento non rientri tra quelle forme autocompensative di incerta realizzazione su cui la Corte ha ripetutamente presentato osservazioni critiche.

In quest'ultima categoria è apparsa invece rientrare la copertura fornita alla riduzione delle aliquote delle accise sugli oli minerali, disposta dall'art. 1 della legge n. 496 del 28 dicembre. Tale copertura consiste nella utilizzazione di quota parte del maggiore gettito conseguito in relazione ai versamenti periodici dall'IVA per effetto del progressivo aumento del prezzo del petrolio greggio: tale aumento avrebbe determinato una situazione di emergenza economico-finanziaria in base alla quale, ai sensi dell'art. 2 comma 1 della legge n .449/98, si è derogato alla regola dell'intera utilizzazione in riduzione del saldo netto da finanziare dell'eventuale maggiore gettito che si realizzi rispetto alle previsioni a legislazione vigente.

E' evidente che si verte qui in una fattispecie in cui l'elemento previsionale è preponderante e determina una situazione di obbiettiva incertezza sull'effettività della copertura, cui potrebbe ovviarsi, come in altri casi analoghi, con la previsione di uno specifico monitoraggio sull'operatività del meccanismo compensativo adottato.

4.4 Le modalità di copertura estranee o comunque non chiaramente riconducibili alla elencazione contenuta nella legge n. 468 – riassunte nell'allegato prospetto n. 2 sotto la dizione "altre forme di copertura" – hanno inciso sul totale per il 12% circa, in misura pertanto pressoché analoga ai precedenti esercizi (12% anche nel 1998 e 11% nel 1997).

Una parte notevole di tali oneri è connessa a meccanismi di copertura degli interventi strutturali per la perequazione del prelievo fiscale e le modifiche alla

disciplina dei redditi di impresa, oggetto delle deleghe contenute rispettivamente nell'art, 1 e nell'art, 2 della legge n. 133 del 13 maggio.

La Corte ha formulato al riguardo estese osservazioni, contenute nel referto relativo al secondo quadrimestre del 1999, cui si rinvia per consentire alla presente relazione un carattere di maggiore sintesi.

Fra le "altre" modalità di copertura, particolare interesse riveste quella utilizzata dalla legge n. 140 dell'11 maggio, che fa fronte all'onere derivante dalla proroga degli incentivi alla rottamazione di motoveicoli e ciclomotori attraverso l'aumento del gettito dell'IVA conseguente all'incremento delle vendite di motoveicoli e ciclomotori nuovi.

Si tratta di una forma di autocopertura dell'onere, in quanto si utilizzano entrate già previste dalla legislazione vigente incrementate per l'effetto incentivante della nuova normativa.

Su analoghe modalità di copertura la Corte, nelle rare eccezioni in cui in passato vi si è fatto ricorso, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di procedere con la massima cautela, considerato anche che l'incremento delle entrate connesso ad incentivi in uno specifico settore potrebbe determinare perdite in altri settori per effetto di una possibile distorsione dei consumi, e che comunque il rispetto dell'obbligo di copertura è legato a stime e non a dati certi.

Nel caso in esame, poi, a differenza dei precedenti casi analoghi (leggi n. 30 e n. 266 del 1997) relativi sia alla rottamazione di autoveicoli che di motoveicoli, in cui era comunque prevista una specifica copertura finanziaria sia pur provvisoria, disposta in entrambi i casi a carico del fondo speciale di parte corrente, gli oneri sono coperti esclusivamente attraverso le attese maggiori entrate.

La stima di tali maggiori entrate non tiene però conto dell'andamento tendenziale del settore, in quanto si basa sul numero complessivo degli acquisti agevolati, senza considerare che una quota degli stessi si sarebbe comunque realizzata anche in assenza dell'incentivo.

E' bensì vero infatti che sulla quota eccedente l'andamento tendenziale si realizza una maggiore entrata netta costituita dalla (notevole) differenza tra le imposte gravanti sull'acquisto ed il costo dell'incentivo, ma ciò nonostante il procedimento non appare comunque corretto, in quanto non vi è una certezza assoluta che le maggiori entrate conseguite per effetto dell'incentivo bilancino il costo dell'incentivo stesso sugli acquisti che si sarebbero comunque effettuati.

Nel corso del 1999, quattro leggi (n. 77 del 29 marzo, n. 186 del 18 giugno, n. 269 del 2 agosto e n. 487 del 22 dicembre) hanno disposto la copertura di gran parte degli oneri relativi a missioni militari italiane all'estero mediante imputazione al fondo di riserva per le spese impreviste, richiamando l'art. 1 comma 63 della legge n. 549/95, che, per le spese connesse ad interventi militari all'estero, prevede la possibilità di fare ricorso a tale fondo previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del tesoro.

Si tratta di una forma di copertura adottata ormai a cadenza periodica – e tale periodicità sembra smentire il carattere di imprevedibilità dell'esigenza a soddisfare -, su cui la Corte ha ripetutamente formulato osservazioni critiche, ritenendola non effettiva.

La Corte ritiene infatti che tale norma non abbia inteso istituire una modalità di copertura aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla legge n. 468, ma abbia semplicemente esteso alle spese in parola la facoltà dell'Esecutivo di ricorrere al fondo per le spese impreviste in caso di necessità che travalichino la provvista di mezzi finanziari attribuita dalla legge e coperta nelle forme ordinarie: non a caso, si è aggiunto, l'adozione della procedura in argomento, così come regolata dalla norma in esame, è attribuita alla competenza del Governo e si colloca pertanto al di fuori del sistema di copertura delle leggi di spesa.

A maggiore precisazione del pensiero della Corte, si è anche richiamata l'attenzione sulla circostanza che non sorgerebbe alcun problema se un fondo per questo tipo di interventi fosse allocato annualmente in tab. A, i cui accantonamenti, come è noto, sono soggetti all'obbligo di copertura in qualità di nuove spese di natura corrente.

Con il sistema utilizzato, invece, si introducono nella legislazione vigente, nel cui ambito viene effettuata la dotazione del fondo per le spese impreviste, nuove spese di natura corrente prive della prescritta copertura.

All'allocazione del fondo in tab. A non osterebbe neppure l'imprevedibilità della tipologia della spesa in argomento – imprevedibilità peraltro astratta, considerata la costante presenza della spesa stessa in più esercizi -, in quanto il fondo stesso potrebbe essere comunque utilizzato in modo difforme dalla finalizzazione originaria qualora nel corso dell'esercizio non si presentasse l'esigenza di provvedere a spese per interventi militari all'estero.

5. La legge finanziaria.

5.1 Nel precedente capitolo primo, dedicato agli andamenti di finanza pubblica, sono stati esposti i caratteri salienti della manovra di bilancio per il 2000 e sono state formulate osservazioni circa la congruità delle relative previsioni di spesa e di entrata.

Sotto il profilo strutturale, la legge finanziaria 2000 ha recepito le modifiche connesse all'entrata in vigore della legge n. 208 del 25 giugno 1999, modifiche che, come è noto, sono costituite principalmente dalla riconduzione alla legge finanziaria del contenuto essenziale del collegato di sessione, che è stato così eliminato, e della conseguente allocazione nella legge stessa di tutte le disposizioni connesse alla correzione degli andamenti tendenziali; dalla possibilità di inserire nella finanziaria medesima, a differenza del passato, norme di natura espansiva finalizzate al sostegno dell'economia; dalla previsione infine di "collegati fuori sessione", nei quali trovano collocazione norme di carattere ordinamentale ed organizzativo, nonché altre norme, anche di delega, che traggono origine dal D.p.e.f., alla condizione comunque che i relativi effetti finanziari si producono nel medio – lungo termine.

In sostanza, tutte le norme, sia di carattere correttivo che espansivo, che hanno conseguenze sui saldi fin dal primo anno del bilancio triennale, debbono

trovare collocazione nella legge finanziaria e, reciprocamente, non possono trovarvi collocazione le norme prive di tale carattere.

Sotto l'aspetto della concreta attuazione della nuova normativa, una parte considerevole degli interventi correlati al sostegno e al rilancio dell'economia ha per oggetto oneri di natura corrente, quali, ad esempio, quelli derivanti dai vari interventi di politica sociale: è pertanto prevalsa una interpretazione della nuova normativa, su cui è lecito esprimere qualche perplessità, volta a comprendere nell'ambito degli interventi stessi (indicati nella legge finanziaria sotto la dizione "per lo sviluppo") anche le spese rivolte all'espansione dei consumi.

Più in generale, gli aspetti informativi, che costituiscono un elemento di grande rilievo della riforma, risultano a tratti carenti, anche quando hanno formato oggetto di richiesta parlamentare; così per quanto riguarda la mancata fornitura, di cui si è già fatto cenno, del prospetto riepilogativo degli effetti attesi da ciascuna disposizione dell'articolato recante spese in conto capitale, nonché dagli stanziamenti in conto capitale previsti dalle tabelle (con l'ulteriore specificazione della quota degli effetti relativi al Mezzogiorno), richiesto al punto G4 delle risoluzioni di approvazione del D.p.e.f.. Così anche per la mancata presentazione del prospetto di preconsuntivo, che avrebbe dovuto essere allegato alla Relazione previsionale e programmatica (e aggiornato poi con i dati definitivi della relazione trimestrale di cassa da presentare nel marzo 2000), circa l'impatto sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni delle misure previste dalla manovra finanziaria per il 1999, consentendo così di conoscere tempestivamente stime ufficiali sugli effetti della precedente manovra, come richiesto al punto F11 delle anzidette risoluzioni di approvazione del D.p.e.f..

Invece, come è stato giustamente osservato, una corretta attuazione della riforma presupporrebbe anche un nuovo contenuto della relazione tecnica, non soltanto limitato al riscontro del vincolo di copertura, ma esteso anche al grado di rispondenza delle misure adottate agli obbiettivi programmatici e alla indicazione dei motivi della scelta dello specifico strumento operativo.

Positivi effetti di trasparenza, specie in confronto alla situazione precedente su cui la Corte aveva ripetutamente formulato osservazioni negative, sono conseguiti con il riordino – disposto dall'art. 2 commi 15 e 16 della legge n. 208 – delle tabelle C e D, la prima delle quali contiene ora soltanto la determinazione degli stanziamenti delle leggi di spesa permanente, sia di natura corrente che in conto capitale, la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria, mentre la seconda reca ora anche il rifinanziamento per uno o più degli anni considerati nel bilancio pluriennale di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale: sono così confluiti in quest'ultima tabella voci di conto capitale precedentemente contenute nella tab. C.

E' stato infine compilato (all. 1 alla legge) l'elenco - previsto dal comma 18 del citato art. 2 –di tutte le leggi ritenute rientrare nel novero di quelle "di sostegno all'economia" e pertanto finanziabili nell'ambito dell'anzidetta tab. D, anche se in concreto non tutte sono state effettivamente finanziate. Considerato che la norma sopraindicata consente soltanto in sede di prima applicazione – e pertanto solo nella finanziaria 2000 - la possibilità di includere o escludere precedenti autorizzazioni di spesa, con la conseguenza in quest'ultimo caso della loro soppressione, sarebbe stato opportuno che la relazione tecnica avesse fornito puntuali ragguagli sulle valutazioni effettuate ai fini del mantenimento o della soppressione delle precedenti autorizzazioni di spesa.

Si è infine rilevato che non risulta fornita alcuna indicazione sull'eventuale incidenza finanziaria (per definizione a medio-lungo termine) dei "collegati fuori sessione" e sulla loro connessione con i saldi degli esercizi nei quali è prevista la loro operatività: i collegati stessi, almeno nel primo anno di applicazione della nuova normativa, non appaiono così differenziarsi sotto questo profilo dagli altri disegni di legge presentati nel corso dell'esercizio.

5.2 La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è stata caratterizzata da un elemento di novità determinato dal buon andamento delle entrate e costituito dall'utilizzazione - a fini appunto di copertura - di parte del

miglioramento del risparmio pubblico, definito dall'art. 6 u.c. della legge n. 468 come il risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti.

La base di riferimento adottata per il calcolo del margine di miglioramento del risparmio pubblico evidenziato dal progetto di bilancio a legislazione vigente è costituita dai risultati dell'assestamento di bilancio dell'esercizio 1999 ed appare effettivamente consentire un confronto omogeneo, in quanto entrambi i documenti presentano la stessa valenza normativa.

Sulla sostanza dell'operazione, la Corte ha però espresso qualche perplessità.

Premesso infatti che non vi è dubbio che, ai sensi dell'art. 11 comma 5 della legge n. 468, le norme di bilancio non possano determinare un peggioramento del risparmio pubblico come sopra calcolato, salvo che il peggioramento stesso tragga origine dagli andamenti a legislazione vigente, non può non tenersi conto del fatto che il miglioramento del risparmio pubblico può verificarsi nell'ambito di saldi di segno positivo o negativo del risparmio stesso.

Nella prima ipotesi, pur in assenza di una espressa previsione normativa, la utilizzazione di tale miglioramento è apparsa maggiormente prospettabile sotto il profilo interpretativo; è stata però richiamata l'opportunità di una espressa valutazione della congruità dell'utilizzazione stessa con il percorso di risanamento in atto, da effettuare tenendo anche conto della circostanza che gli obiettivi connessi agli obblighi europei non consentono distinzioni tra spesa corrente e spesa di investimento.

Nella seconda ipotesi - che è quella che ricorre nella fattispecie di cui trattasi se, a differenza di quanto risulta dal prospetto di copertura, si considerano i valori dei saldi al lordo delle regolazioni contabili – lo squilibrio ancora esistente nella parte corrente del bilancio induce invece a ritenere tale utilizzazione, sempre tenendo conto del percorso di risanamento ancora da compiere, impropria e non del tutto rispondente ad opportuni criteri prudenziali.

Infatti, anche nel 2000, si registra una proliferazione di regolazioni contabili della più varia natura, che comportano complessivamente un onere di 33.454 mld, portando così il saldo lordo dell'esercizio stesso ad un valore superiore di oltre il 40% al saldo netto da finanziare come stabilito dall'art. 1 della legge.

Se, da un lato, in qualche misura ciò è giustificato da esigenze di trasparenza dei conti pubblici ed in parte dal recupero di una tendenziale centralità del bilancio di competenza (come nel caso, ad esempio, della quota di trasferimento all'INPS sostitutiva di anticipazioni di tesoreria), non può negarsi, dall'altro, che il ricorso sempre più esteso a tale metodo di contabilizzazione finisce per comportare notevoli inconvenienti nella rappresentazione dell'effettiva evoluzione della spesa di bilancio. Inoltre, il ricorso a tale strumento – che non trova riscontro in puntuali definizioni contabili – può prestarsi a collocare "sotto la linea" non solo passività di remota provenienza, che debbono essere comunque fronteggiate nel presente, ma anche spese che vengono a maturazione senza aver figurato nei relativi conti di competenza, con conseguente mancato inserimento delle stesse tra gli oneri di natura corrente da coprire. Un caso significativo è costituito dalla allocazione fra le regolazioni contabili delle somme (7.333 mld per il 2000), stanziate ad integrazione del Fondo sanitario nazionale 1998 per minori entrate IRAP in base all'art. 39 – comma 3 – del d.lgs. n. 446/97.

La riforma delle norme di contabilità non ha toccato il problema della incidenza delle spese pluriennali e permanenti negli esercizi successivi al triennio compreso nel bilancio pluriennale.

Al riguardo, la Corte ha richiamato ancora una volta l'attenzione sull'esigenza di una motivata valutazione delle compatibilità finanziarie almeno di larga massima per gli esercizi interessati, esprimendo anche l'avviso che in ogni caso le tabelle A e B dovrebbero indicare quali accantonamenti possano essere utilizzati per spese pluriennali e permanenti e precisare sempre la durata dei limiti di impegno.

Tavola 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 1999

(importi in milioni)

Numero legge	1998	1999	2000	2001	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
461	80.000	80.000	80.000	80.000		80.000
465	19		19			19 ad anni alterni
476	13.200	13.200	13.200	13.200		13.200
477	18.000	20.500	23.000	23.000	**	
481	421	407	421	421		421
482	602	583	602	602		602
483	16.941	27.319	47.044	29.000	**	
484	6.900	6.700	6.500	6.500		6.500
2	538.000					
4*	90.000	90.000	90.000	90.000		90.000
9	179.285	221.518	153.359	153.359		153.359
17		10.000	10.000	10.000		10.000
23	646	633	646	646		646
28		100.200	143.700	143.700	**	5.400
32		120.000	120.000	120.000		120.000
38	311.641	226.210				
39	1.835.895	1.681.616	238.532	200.000		
40	431.000	90.000				
45	600	600	600	600		600
48	1.544	1.406	1.544	1.544		1.544
50		4.915	4.915	4.915		4.060
56	561	540	561	561		561
59	20.510	20.000	20.000	20.000	**	
62		5.000	2.000	2.000		2.000
68		40.000	60.000	60.000		60.000
77		138.810	1.170	1.170		1.170
78		16.000				
80		161	161	161		161
87		4.562	4.562	4.562		4.562
90	55	55	55	55		55
91		11.740	11.740	11.740		11.740
92	15	15	15	15		15
93	16		16			16 ad anni alterni
97		14		14		14 ad anni alterni
101	4.400	4.400	4.400	4.400		4.400
103		1.583	1.576	1.583		1.583
107		1.000				
111	6.000	12.000				

(segue) **Tavola 1**

Numero legge	1998	1999	2000	2001	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
120		620	620	620		620
124		40.566	5.808	3.904		
130		300	300	300	**	
133		69.000	3.142.000	3.163.000		1.163.000
136		20.000	20.000	20.000	**	
140		258.400	397.300	388.800	**	9.000
144		1.927.950	2.213.850	2.493.850	**	2.289.050
155		45.750	6.000	6.000		6.000
157		208.000	198.000	257.000		257.000
172		3.800	5.200	5.200		5.200
186		504.506				
189	710	687	710	710		710
203		476	458	476		476
204		1.075	1.060	1.075		1.075
210		30		30		30 ad anni alterni
211		21		21		21 ad anni alterni
213		2.000	1.075	1.075		1.075
223		6.900	6.900	6.900		
225		85.750				
226		387.329	189.840	223.000	**	
232			1.500	1.500		1.500
237	128.422	103.548	108.995	37.100	**	24.500
249		70.000	10.000	10.000		
262		454	446	446		446
266		62.351	136.107	213.026		205.526
268		3.000	3.000	3.000		3.000
269		248.500	3.000	3.000		3.000
280		7.000	14.000	14.000		14.000
289		125.000				
290		10.375				
292		800.000	900.000	1.000.000		1.000.000
301		1.750	1.750	1.750		1.750
302		9	9	9		9
307		21.000				
362		54.100	48.300	48.400		44.400
370		220.000	927.500	939.500	**	205.000
380		80	240	240		240
395	18		18			18 ad anni alterni
397	32		32			32 ad anni alterni
399		19		19		19 ad anni alterni
403		114	97	114		114
404		17		17		17 ad anni alterni
405		93.500				
408		546	526	546		546

(segue) **Tavola 1**

Numero legge	1998	1999	2000	2001	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
410		507.000	507.000	275.000		
417		21		21		21 ad anni alterni
418		510	4.494	4.494		4.494
424		51.000				
436		1.600				
452	300	1.000	500	500		500
453		200				
468	16.000	39.102	97.000	97.000		97.000
472	24.500	1.151.700	1.315.000	1.375.000	**	1.100.000
479		13.921	27.842	27.842		27.842
482		20.500	20.500	20.500		20.500
487		155.981				
493		46.000	42.000	42.000		42.000
494		205.247	253.785	234.147		200.000
496		280.000				
497			76.000			
498		3.000.000				
499		749.300	889.800	891.800	**	
Totale	3.726.233	14.559.292	12.618.900	12.796.680		7.302.308***

* La legge n. 4 determina, altresì, ulteriori oneri imputati all'esercizio 1995 (26 mld) e agli esercizi 1996 e 1997 (90 mld per ciascun esercizio). Di tali oneri si è tenuto conto nel quadro riassuntivo dei mezzi di copertura (tav. n. 2).

** Sono presenti oneri pluriennali, di cui si è tenuto conto per l'elaborazione del prospetto contenuto nel testo.

*** di cui 207 ad anni alterni

Tavola 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 1998

(importi in milioni)

	1998	1999	2000	2001	Totale	%
Fondi speciali:						
Parte corrente	2.800.424	7.782.884	5.065.227	4.950.818	**20.599.353**	47.13
Conto capitale	722.209	2.848.693	4.219.771	4.229.000	**12.019.673**	27.50
Totale	**3.522.633**	**10.631.577**	**9.284.998**	**9.179.818**	**32.619.026**	**74.64**
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa		798.300	267.700	323.700	**1.389.700**	**3,18**
Maggiori o nuove entrate		1.411.000	1.502.000	1.501.000	**4.414.000**	**10,10**
Altre forme di copertura	203.600	1.718.415	1.564.202	1.792.162	**5.278.379**	**12,08**
Totale	**3.726.233**	**14.559.292**	**12.618.900**	**12.796.680**	**43.701.105 ***	**100**

* Sono aggiunti 206 mld per oneri previsti dalla legge 4/2000 per gli anni dal 1995 al 1997.

Tavola 3

TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 1999

legge	1998		1999		2000		2001	
	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale
461	80.000		80.000		80.000		80.000	
465	19				19			
476	13.200		13.200		13.200		13.200	
477		18.000		20.500		23.000		23.000
481	421		407		421		421	
482	602		583		602		602	
483		16.941		27.319		47.044		29.000
484	6.900		6.700		6.500		6.500	
2	538.000							
4*	90.000		90.000		90.000		90.000	
9	179.285		221.518		153.359		153.359	
17			10.000		10.000		10.000	
23	646		633		646		646	
28			5.400	94.800	5.400	138.300	5.400	138.300
32			120.000		120.000		120.000	
38		311.641		226.210				
39	1.650.000	185.895	1.500.000	181.616		238.532		200.000
40	431.000		90.000					
45	600		600		600		600	
48	1.544		1.406		1.544		1.544	
50			4.915		4.915		4.915	
56	561		540		561		561	
59		20.510		20.000		20.000		20.000
62			2.000	3.000	2.000		2.000	
68			40.000		60.000		60.000	
77			138.810		1.170		1.170	
78			16.000					
80			161		161		161	
87			4.562		4.562		4.562	
90	55		55		55		55	
91			11.740		11.740		11.740	
92	15		15		15		15	
93	16				16			
97			14				14	
101	4.400		4.400		4.400		4.400	
103			1.583		1.576		1.583	
107			1.000					
111	6.000		12.000					
120			620		620		620	
124			40.566		5.808		3.904	
130			300		300		300	
133			69.000		3.142.000		3.163.000	
136				20.000		20.000		20.000
140			78.100	180.300	20.700	376.600	9.000	379.800
144			730.950	1.197.000	836.850	1.377.000	1.096.850	1.397.000
155			6.000	39.750	6.000		6.000	
157			208.000		198.000		257.000	
172			3.800		5.200		5.200	
186			504.506					
189	710		687		710		710	
203			476		458		476	
204			1.075		1.060		1.075	

*Ulteriori oneri : 26 mld nel 1995 e 90 mld per ciascuno degli esercizi 1996 e 1997, tutti di parte corrente.

(segue) **Tavola 3**

legge	1998		1999		2000		2001	
	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale
210			30				30	
211			21				21	
213			2.000		1.075		1.075	
223			6.900		6.900		6.900	
225			85.750					
226			367.329	20.000	40.340	149.500	45.000	178.000
232					1.500		1.500	
237		128.422	42.850	60.698	33.500	75.495	24.500	12.600
249			70.000		10.000		10.000	
262			454		446		446	
266			62.351		136.107		213.026	
268			3.000		3.000		3.000	
269			248.500		3.000		3.000	
280			7.000		14.000		14.000	
289			125.000					
290			10.375					
292			800.000		900.000		1.000.000	
301			1.750		1.750		1.750	
302			9		9		9	
307			21.000					
362			54.100		48.300		48.400	
370			200.000	20.000	190.000	737.500	190.000	749.500
380			80		240		240	
395	18				18			
397	32				32			
399			19				19	
403			114		97		114	
404			17				17	
405			93.500					
408			546		526		546	
410			507.000		507.000		275.000	
417			21				21	
418			510		4.494		4.494	
424			51.000					
436			1.600					
452		300	500	500	500		500	
453			200					
468		16.000	39.102		97.000		97.000	
472		24.500	1.144.000	7.700	1.185.000	130.000	1.185.000	190.000
479			13.921		27.842		27.842	

(segue) **Tavola 3**

legge	1998		1999		2000		2001	
	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale
482			20.500		20.500		20.500	
487			155.981					
493			46.000		42.000		42.000	
494			205.247		253.785		234.147	
496			280.000					
497					76.000			
498			3.000.000					
499				749.300		889.800		891.800
TOTALE	3.004.024	722.209	11.690.599	2.868.693	8.396.129	4.222.771	8.567.680	4.229.000

Parte II

STRUMENTI

PAGINA BIANCA

Capitolo IV

Organizzazione della pubblica amministrazione

1. Introduzione.
2. Le fonti per la nuova organizzazione dei ministeri.
3. I modelli organizzativi dei ministeri.
4. Le agenzie.
5. L'amministrazione periferica dello Stato.
6. I controlli interni.
7. Organizzazione dei ministeri e "conferimento" di funzioni a regioni-enti locali.
8. Note preliminari e direttive per l'azione amministrativa: una ricognizione.

1. Introduzione.

1.1 Nella materia organizzativa, il 1999 ha registrato due eventi di particolare rilievo. Il primo è costituito dall'emanazione della prima "legge generale" sull'organizzazione dei ministeri, talché si è data finalmente attuazione alla norma costituzionale che, da oltre cinquant'anni, richiedeva una disciplina complessiva e organica sull'ordinamento dell'amministrazione statale (art. 95, comma 3, Cost.). Ci si riferisce al d.lgs. n. 300/1999, che ha svolto la delega conferita al governo dall'art. 11, lett a, legge n. 59/1997 al fine di "razionalizzare l'ordinamento dei ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione" delle strutture preesistenti.

Il secondo evento è costituito dal riordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale ha accentuato – con il d.lgs. n. 303/1999 – il ruolo di ufficio al servizio del Presidente del Consiglio nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del governo e di indirizzo politico e amministrativo[1].

Da registrare, inoltre, l'emanazione – con il d.lgs. n. 419/1999 – di nuove norme per il riordino degli enti pubblici e – con il d.lgs. n. 286/1999 – della prima disciplina generale in materia di controlli interni nelle pubbliche amministrazioni.

Tali provvedimenti si inseriscono nel contesto della riforma amministrativa avviata nei primi anni novanta dalla legge n. 421/1992 e dalla legge n. 537/1993 e proseguita, dal 1997 in poi, con una serie di norme che hanno profondamente modificato tutte le componenti dell'assetto amministrativo: oltre all'organizzazione, le funzioni (con le norme sul "conferimento" contenute nella legge n. 59/1997 e sviluppate, soprattutto, dal d.lgs. n. 112/1998), la gestione finanziaria (ad opera, per lo Stato, della legge di riforma della struttura del bilancio n. 94/1997, del d.lgs. n. 279/1997 e della legge n. 208/1999; per gli enti locali, del d.lgs. n. 77/1995 e successive integrazioni; per le regioni, dal d.lgs. n. 76/2000), il personale (con il d.lgs. n. 29/1993 e i decreti delegati del 1997-98), i procedimenti (con il processo di semplificazione normativa e di delegificazione), i controlli esterni (con la legge n. 20/1994 e la legge n. 639/1996, i d.lgs. n. 40/1993 e n. 479/1993 e la legge n. 127/1997) e i controlli interni (prima con il d.lgs. n. 29/1993 e, ora, con il citato d.lgs. n. 286/1999), i rapporti fra "direzione politica" e "gestione amministrativa" (oggetto, in particolare, di norme contenute nel d.lgs. n. 80/1998), i raccordi fra i diversi livelli di governo (con molte delle norme di cui s'è detto). Altri provvedimenti hanno avuto ad oggetto singoli comparti di amministrazione (il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; il Ministero della difesa; gli enti operanti nel settore del commercio

[1] Da segnalare, peraltro, che, con riguardo ai d.p.c.m. 23 dicembre 1999 e 15 aprile 2000, concernenti – rispettivamente – la disciplina dell'autonomia finanziaria e l'organizzazione della Presidenza del consiglio, la

con l'estero e quelli di ricerca) o specifiche materie e settori dell'intervento pubblico in economia (l'agricoltura[2], il mercato del lavoro[3], il trasporto pubblico locale[4], il commercio[5]).

1.2 Si tratta, all'evidenza, di un complesso normativo assai articolato, la cui attuazione richiede, secondo la Corte, oltre che un costante monitoraggio, un concreto ausilio a tutte le amministrazioni attraverso le strutture organizzative della Presidenza del Consiglio dei ministri (a cominciare dall'organismo di coordinamento dei controlli interni e dagli uffici preposti alla semplificazione legislativa e amministrativa), nonché attraverso la Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali. Ciò, al fine di orientare le amministrazioni nell'impostazione e nello svolgimento dei processi di innovazione, anche mediante la comparazione e la diffusione di dati e informazioni sulle esperienze realizzate, nonché di favorire la cooperazione fra amministrazioni interessate a sviluppare esperienze simili o analoghe.

1.3 La riforma amministrativa è affidata (non solo nella materia dell'organizzazione amministrativa) ad una cospicua normazione delegata (legislativa e regolamentare), i cui effetti di spesa appaiono relativamente sottovalutati con riguardo, soprattutto, all'assetto delle strutture amministrative ed ai procedimenti amministrativi oggetto di semplificazione. Non risulta, infatti, che il riordinamento degli apparati e la semplificazione dei procedimenti siano stati finora accompagnati da analisi accurate circa il loro eventuale "impatto finanziario". Di qui, l'utilità di integrare l'art. 11-ter della legge n. 468/1978, prevedendo che la Corte riferisca al Parlamento, oltre che sulla quantificazione degli oneri e sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, sulla congruenza tra le

---

Corte ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Governo per la mancata sottoposizione di tali atti al controllo preventivo di legittimità: Sez. contr. Stato 5 maggio 2000, n. 39 e 23 maggio 2000, n. 48.

[2] D.lgs. n. 143/1997.

[3] D.lgs. n. 469/1997.

[4] D.lgs. n. 422/1997.

conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalle leggi di delegazione[6].

1.4 Sono note, per altro verso, le iniziative che, in ambito parlamentare e governativo, tendono a migliorare la qualità della legislazione, a verificare l'impatto socio-organizzativo della nuova normazione, a semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi[7], a delegificare e – ove possibile – a deregolamentare interi settori e materie. Nel complesso percorso di questi processi, la Corte ha assolto, finora, al compito di favorire la soluzione di delicati problemi indotti dall'operazione di riordino e semplificazione normativa[8].

Il controllo preventivo esercitato dalla Corte in materia di atti normativi del Governo ha dato luogo, dall'inizio del 1998 all'aprile 2000, ad undici richieste – da parte del Governo – di registrazione con riserva; in alcuni casi, le Sezioni riunite hanno accolto, in sede di riesame, le controdeduzioni del Governo,

---

[5] D.lgs. n. 114/1998.

[6] V. pure, al riguardo, il capitolo di questa relazione dedicato alla legislazione di spesa ed ai mezzi di copertura.
Vero è che l'art. 16 legge n. 400/1988 rimette ai presidenti delle Camere di richiedere alla Corte le sue valutazioni "in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero ... dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere"; ma si tratta di norma quiescente, poiché la facoltà ivi prevista non è mai stata esercitata dai presidenti delle Camere.
Per parte sua, la Camera dei deputati ha introdotto, con una "novella" regolamentare (20 luglio 1999) una procedura in virtù della quale gli schemi di atti normativi del Governo, "qualora implichino entrate o spese", sono assegnate (oltre che alla commissione competente per materia) anche alla Commissione bilancio, che formula "i propri rilievi di carattere finanziario" (art. 96-ter).

[7] Al 31 dicembre 1999, erano stai pubblicati in Gazzetta ufficiale 18 regolamenti delegificanti, per la semplificazione di 23 dei 122 procedimenti di cui all'all. 1 della legge n. 59/1997 (pari al 18% del totale) e 4 attendevano di essere pubblicati. Alla stessa data, erano stati approvati in via preliminare dal Consiglio dei ministri 9 schemi di regolamento, per la semplificazione di altri 11 procedimenti (pari al 9% del totale); 18, invece, gli schemi predisposti o in corso di predisposizione e 63 (51,6% del totale) quelli da predisporre, salvo precisare che per 11 di essi era venuta meno l'utilità, a causa della normazione nel frattempo sopravvenuta o in corso di approvazione.
Quanto ai 62 procedimenti da semplificare previsti dalla legge n. 50/1999, alla data del 31 dicembre 1999 risultava che 2 schemi di regolamento erano stati approvati in via preliminare dal Consiglio dei ministri, 7 erano in attesa dell'esame preliminare e 6 erano in corso di predisposizione.

[8] Di rilievo, in particolare, l'affermazione della Corte per cui un decreto legislativo non può disporre la delegificazione di norme di rango primario, attribuendo al Governo il potere di disciplinare la materia con norme di rango secondario in base a princìpi direttivi individuati dal Governo stesso (Sez. contr. Stato 15 marzo 2000, n. 21), e quella per cui i regolamenti "delegificanti" hanno lo stesso regime dei regolamenti governativi, talché, una volta esplicato l'effetto di delegificazione, le norme prodotte dai regolamenti delegificanti acquistano il rango di quelle contenute nella generalità dei regolamenti governativi emanati ai sensi dell'art. 17, comma 1, legge n. 400/1988 (Sez. riun. 27 dicembre 1999, n. 45).

pervenendo all'apposizione del "visto semplice"[9].

Questa fenomenologia si connette, in larga misura, alla difficoltà ed alle disfunzioni di un processo di delegificazione ampio e concentrato nel tempo, oltre che limitato, nella sua latitudine ed intensità, dalle riserve relative di legge poste dalla Costituzione.

L'opera svolta dalla Corte deve essere considerata all'interno della sua funzione di tutela dell'ordinamento – che è funzione di ausilio nei confronti del Governo e, soprattutto, del Parlamento – ed in raccordo con le iniziative di razionalizzazione e semplificazione legislativa richiamate nel par. 3.5 di questo capitolo.

1.5 La ristrutturazione dei ministeri è – come detto – parte di un più ampio disegno riformatore, all'interno del quale un ruolo determinante è assolto dalla c.d. "seconda privatizzazione" del pubblico impiego e dalla riforma del bilancio.

Nel disegno del legislatore, il riordino dei poteri centrali dev'essere ispirato a criteri di efficienza, di economicità, di distinzione delle responsabilità fra i titolari dell'indirizzo politico-amministrativo e i titolari dei poteri di gestione amministrativa. A tal fine, i ministri illustrano al Parlamento, attraverso la c.d. "nota preliminare" a ciascuno stato di previsione della spesa, il programma e gli obiettivi che le amministrazioni intendono realizzare (compresi gli *standard* dei servizi e degli interventi e gli indicatori di efficacia ed efficienza necessari a valutare i risultati). Quindi, approvato il bilancio, il ministro impartisce le direttive generali per l'esercizio dell'azione amministrativa, definendo gli obiettivi specifici, i tempi, le risorse umane e materiali poste a disposizione dei dirigenti

[9] Fra le pronunce della Corte v., in particolare: Sez. riun. 29 luglio 1999, n. 31 (sul regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche); Sez. riun. n. 45/1999, cit. (sul regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata); Sez. riun. 19 aprile 2000, n. 9 (sul regolamento concernente la ristrutturazione dei vertici militari); Sez. contr. Stato n. 21/2000, cit. (sul regolamento recante modifiche ad alcune disposizioni tributarie); v. pure Sez. contr. Stato, ord. 6-17 aprile 2000, n. 1 (sulla semplificazione e l'armonizzazione di procedure nel settore vitivinicolo); Sez. contr. Stato, ord. 10 giugno-7 luglio 1999, n. 2 (sulla istituzione del Ministero delle politiche agricole); Sez. contr. Stato, ord. 21 ottobre-10 novembre 1999, n. 4 (sulla semplificazione dei procedimenti relativi alla composizione e

(art. 3, comma 2, d.lgs. n. 279/1997; art. 14 d.lgs. n. 29/1993, nel testo di cui al d.lgs. n. 80/1998). Sull'attività dei dirigenti, il ministro ha poteri – oltre che di indirizzo – di controllo sull'adeguatezza delle scelte da essi compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo, in termini di congruenza fra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (artt. 1, comma 1, e 6 d.lgs. n. 286/1999).

Di qui, la fondamentale importanza sia delle note preliminari agli stati di previsione della spesa, sia delle direttive generali per l'azione amministrativa. Alla "qualità" delle une e delle altre la Corte ha dedicato una specifica indagine, di cui più avanti si dirà.

2. Le fonti per la nuova organizzazione dei ministeri.

2.1 Il nuovo assetto organizzativo dei ministeri si fonda su norme della legge n. 59/1997, che hanno "reinterpretato" la riserva relativa di legge per l'organizzazione dei pubblici uffici, contenuta nell'art. 97, comma 1, Cost. Per effetto di tali norme (art. 13, legge n. 59, che ha introdotto il comma 4-*bis* nell'art. 17, legge n. 400/1988), i principi generali dell'organizzazione restano di competenza della legge (e, in base ad essa, di decreti legislativi delegati: ciò che, appunto, è avvenuto con il d.lgs. n. 300/1999); con regolamenti governativi "delegificanti" vengono, quindi, individuati gli uffici di livello dirigenziale generale e definita la consistenza delle piante organiche; infine, con atti (decreti ministeriali) di natura non regolamentare sono stabiliti "i compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali".

Coerentemente con questa distribuzione di competenze tra fonti normative, il d.lgs. n. 300/1999 si limita ad individuare le attribuzioni delle strutture "di primo livello" dei ministeri, corrispondenti alle "aree funzionali" (insiemi o complessi di funzioni caratterizzati per la loro inerenza ai grandi obiettivi o missioni che l'amministrazione è chiamata a perseguire) in cui lo stesso d.lgs. n.

al funzionamento delle commissioni provinciali dell'artigianato); Sez. contr. Stato 8 maggio 2000, n. 40 (sul

300 articola le competenze di ciascun ministero.

Le aree funzionali sono (a prescindere dalle agenzie) 74, distribuite fra dodici ministeri[10] (in luogo dei 18 attuali), che vengono istituiti a decorrere dalla data di insediamento del primo governo della XIV legislatura.

2.2 Come detto, l'organizzazione, la dotazione organica, il numero e le competenze degli uffici di livello più elevato (dipartimenti o direzioni generali) saranno definiti mediante regolamenti, seguìti da atti non regolamentari per la disciplina degli uffici dirigenziali minori e delle loro competenze. Ne discende che i ministeri assumeranno una configurazione relativamente flessibile, nel senso che, per adeguare il loro disegno organizzativo alle mutevoli esigenze, non sarà necessario il ricorso alla fonte legislativa, ma sarà sufficiente intervenire con atto regolamentare.

Senonché, gli uffici nei quali si articolano i dipartimenti o le direzioni generali saranno individuati dalle stesse amministrazioni interessate, onde è alto il rischio che i periodici riordinamenti delle strutture ministeriali comportino, comunque, incrementi di posti dirigenziali e di spesa. Si è già verificato, del resto, che, sulla base dei menzionati princìpi, il riordino del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (dopo l'avvenuta fusione dei due precedenti Ministeri del tesoro e del bilancio) abbia determinato, rispetto all'organico precedente, l'aumento di due posti di dirigente generale di livello B e di sette posti di dirigente generale di livello C (che ammontano, in realtà, a quindici, ove si consideri il numero dei dirigenti generali precedentemente in soprannumero). Donde le preoccupazioni della Corte per possibili, surrettizi incrementi di spesa, specie laddove l'aumento dei posti dirigenziali non venga compensato da adeguati (e dimostrati) interventi riduttivi nelle dotazioni organiche di altre qualifiche.

---

regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici).

[10] Si ricorda che, nel 1993, le direzioni generali, le quali costituivano, fatta eccezione per il Ministero delle finanze, le strutture di primo livello dei ministeri, erano circa 200, distribuite fra 20 ministeri, cui si

2.3 Per altro verso, la maggiore flessibilità conferita al disegno degli apparati incontra limiti consistenti con riguardo alla competenza dei dirigenti generali (capi dipartimento, direttori generali) circa l'organizzazione delle strutture cui essi sono preposti. Gli uffici dei dipartimenti e delle direzioni generali non saranno, infatti, ordinati dai rispettivi dirigenti generali, ma dal ministro (sia pure con atto non regolamentare: art. 13 legge n. 59/1997), malgrado ai primi sia riconosciuto il potere di assumere, "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro" (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 29/1993, nel testo risultante dal d.lgs. n. 80/1998), tutte le determinazioni inerenti all'organizzazione dei loro uffici e del loro personale.

L'opportunità di eliminare tale aporia induce la Corte a suggerire una modifica normativa, nel senso di attribuire ai capi dei dipartimenti o delle direzioni generali il compito di organizzare gli uffici che da essi dipendono e dei cui risultati essi rispondono ai ministri, i quali dovrebbero restare – secondo il principio di distinzione fra "politica" e "amministrazione" – del tutto estranei alle decisioni organizzative dei dirigenti cui affidano i poteri e le responsabilità per il conseguimento di determinati obiettivi e risultati.

2.4 Ciascun regolamento raccoglierà "tutte le disposizioni normative relative a ciascun ministero" e "le restanti norme vigenti sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti medesimi" (art. 4, comma 6, d.lgs. n. 300/1999). In pratica, i futuri regolamenti dovranno consolidare in un unico testo le disposizioni sull'organizzazione dei ministeri, con la conseguenza che tutte le norme in essi non trasfuse resteranno, per ciò stesso, abrogate.

Al fine, poi, di mantenere costantemente aggiornato il rapporto fra assetto delle strutture e funzioni-obiettivo, l'organizzazione dei ministeri sarà soggetta a revisione periodica, almeno biennale (art. 4, comma 5, d.lgs. n. 300).

---

aggiungevano i dipartimenti "a struttura ministeriale" della Presidenza del Consiglio dei ministri.

3. I modelli organizzativi dei ministeri.

3.1 Come detto, i nuovi ministeri sono dodici. Il d.lgs. n. 300 individua, inoltre, 34 dipartimenti, 40 direzioni generali (a parte quelle che saranno costituite all'interno dei dipartimenti) e 13 agenzie.

Dei ministeri, nove saranno organizzati per dipartimenti (interno; giustizia; economia e finanze; attività produttive; politiche agricole e forestali; ambiente e tutela del territorio; infrastrutture e trasporti; lavoro, salute e politiche sociali; istruzione, università e ricerca); gli altri, per direzioni generali, con un segretario generale che avrà compiti di coordinamento e vigilanza sugli uffici e sull'attività del ministero.

3.2 I dipartimenti sono concepiti come strutture con funzioni riferite a "grandi aree di materie omogenee" (o macrofunzioni), per l'esercizio "organico ed integrato" (art. 4, comma 1, primo periodo) dei compiti necessari all'attuazione delle politiche pubbliche in cui si identificano le "missioni" di ciascun ministero. I dipartimenti riuniranno, perciò, il complesso organico delle attività che compongono ciascuna macrofunzione, compresi la gestione delle risorse (finanziarie, umane, materiali) disponibili, i poteri organizzativi necessari al miglior esercizio della funzione, la responsabilità per i servizi realizzati e le attività svolte. Non dovrebbe essere, pertanto, ammissibile, di norma, l'istituzione di "dipartimenti del personale", le cui funzioni dovrebbero essere svolte – appunto – dai dipartimenti che sono titolari di ciascuna macrofunzione (appaiono orientati diversamente, al momento, gli ordinamenti di alcuni ministeri, come quelli delle finanze, dei beni e delle attività culturali, dell'industria, della pubblica istruzione).

3.3 I ministeri articolati in direzioni generali e dotati, a differenza di quelli a base dipartimentale, di un segretario generale sono due ministeri "d'ordine" (il

Ministero degli affari esteri e il Ministero della difesa) ed un ministero di "servizi alla collettività" (il Ministero per i beni e le attività culturali).

L'articolazione per direzioni generali dovrebbe corrispondere, diversamente da quella per dipartimenti, all'esigenza di governare il ministero secondo un'unica "linea di comando", onde essa è particolarmente rispondente all'assetto di ministeri d'ordine, salvo rammentare che alcuni di questi (il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia) sono, invece, ordinati per dipartimenti. Non sembra, perciò, che la figura dell'organizzazione per direzioni generali corrisponda ad un preciso criterio distintivo rispetto all'organizzazione per dipartimenti.

3.4 Il d.lgs. n. 300/1999 non ha raccolto, invece, l'opportunità, offerta dall'art. 12 legge n. 59/1997, di prevedere, accanto alle strutture incaricate dei "compiti permanenti", articolazioni organizzative deputate al perseguimento di "specifici obiettivi e missioni" (comma 1, lett. *r*). Manca, perciò, la possibilità di costituire, eventualmente per un tempo definito, strutture *ad hoc* per lo svolgimento di funzioni-obiettivo, emergenti dalla nuova legislazione o da esigenze contingenti, la cui realizzazione potrebbe richiedere la "combinazione" di strutture dislocate in apparati ministeriali diversi.

3.5 Mette conto richiamare, poi, che altri due fattori sono destinati ad influenzare in maniera determinante l'assetto dei poteri centrali. Il primo è costituito dalla razionalizzazione normativa, che – attraverso la valutazione d'impatto della regolazione, la riduzione della complessità della legislazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi – dovrebbe interessare tutti i settori, con effetti rilevanti sulle regole dei processi decisionali e, quindi, sull'organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni, in termini di maggiore razionalità ed efficienza delle strutture. Sono note, al riguardo, le iniziative assunte sia dal Parlamento (con l'introduzione, in particolare, di un parere obbligatorio del

Comitato per la legislazione, istituito presso la Camera dei deputati, sui progetti di legge recanti norme di delega o di delegificazione, nonché su tutti i progetti che prevedono il conferimento di poteri normativi a soggetti diversi dal Governo), sia dal Governo (che si è munito di apposito "nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure", con compiti di supporto agli uffici legislativi della Presidenza del consiglio dei ministri e dei ministeri in ordine ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino[11]). Il Governo ha anche predisposto un "programma di riordino delle norme legislative e regolamentari"[12], sul quale si è espresso il Parlamento con un apposito atto di indirizzo[13].

Inoltre, la legge n. 50/1999 ha previsto: una procedura governativa per l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese; la possibilità per il Parlamento di richiedere al Presidente del Consiglio l'elaborazione di studi e indagini sullo stato della legislazione, sugli strumenti di cognizione e sul coordinamento delle fonti normative, sulle tecniche di valutazione degli effetti delle politiche legislative e sull'eventuale seguito legislativo delle sentenze della Corte costituzionale; l'elaborazione, entro il 31 dicembre 2001, di testi unici in numerose materie e di uno specifico testo unico in materia di pubblico impiego[14].

Il secondo fattore cui si accennava è dato dalla moltiplicazione delle autorità amministrative indipendenti, di cui un'indagine parlamentare ha esaminato i numerosi profili problematici e prospettato interventi normativi volti a ridurre la loro disomogeneità e per evitare che "da un lato, l'indipendenza delle autorità non si traduca in autoreferenzialità e separatezza; dall'altro, che il Parlamento stesso

[11] V. ampiamente, in questa relazione, il capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Da ultimo, v. la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 (G.U., serie gen., n. 118 del 23 maggio 2000), recante "Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolazione".

[12] Camera dei deputati, Relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari (6 luglio 1999), *in Atti parlamentari, XIII legislatura, doc. XXVII, n. 5.*

[13] Camera dei deputati. Commissione speciale per l'esame della relazione del Governo per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, Relazione all'Assemblea (13 ottobre 1999), in Atti parlamentari, XIII legislatura, doc. XXVII, n. 5/A.

[14] V. pure il capitolo di questa relazione dedicato al personale.

perda di vista i processi decisionali di settore"[15]. Nella stessa occasione, è stato osservato come una complessiva riflessione sui compiti delle diverse autorità sia, oggi, tanto più necessaria, in quanto il d.lgs. n. 300/1999 e il d.lgs. n. 303/1999 hanno interamente riordinato l'amministrazione dello Stato, rispetto alle cui funzioni andrebbe, perciò, verificata l'esistenza, in capo alle autorità indipendenti, di funzioni che duplicano quelle statali o con esse interferiscono.

3.6 Il d.lgs. n. 300/1999 non esaurisce la serie delle disposizioni sulla riforma dei ministeri, alcuni di questi essendo stati interessati da provvedimenti, antecedenti al d.lgs. n. 300, ad essi specificamente dedicati (anche se, poi, il d.lgs. n. 300 ha fatto propri gli esiti dei riordini così realizzati).

Ci si riferisce, in particolare, al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, al Ministero della difesa, al Ministero per i beni e le attività culturali. Nel rinviare, per i dettagli, alle relazioni degli scorsi anni ed ai capitoli della presente relazione dedicati ai menzionati ministeri, si deve segnalare che soltanto il Ministero della difesa ha sensibilmente ridotto il suo apparato amministrativo, con (progressiva) riduzione del personale e programmati risparmi di spesa.

Il Ministero per i beni e le attività culturali attende di essere riordinato con atti regolamentari, ma anch'esso – come detto più sopra – con un consistente rafforzamento del suo apparato.

Vi sono, infine, le norme del d.lgs. n. 303/1999 che prevedono il trasferimento ad altri ministeri dei dipartimenti "operativi" o gestionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, onde con queste norme debbono essere integrate le disposizioni del d.lgs. n. 300 sui singoli ministeri.

L'estrema articolazione di questo panorama conferma la Corte nell'avviso che l'attuazione del disegno di riforma debba essere opportunamente coordinato

[15] Camera dei deputati, Commissione I (affari costituzionali, della Presidenza del consiglio e interni), Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti. Documento conclusivo approvato dalla Commissione, in Camera dei deputati. Commissione I, seduta del 4 aprile 2000, Allegato, p. 18.

(in sede di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali), ad evitare che parti più o meno rilevanti del complessivo disegno di riforma vengano fatte rispondere a logiche – come quelle che rischiano di risolversi nella abnorme moltiplicazione dei posti dirigenziali – non congruenti o addirittura estranee agli obiettivi fondamentali che ispirano, nella legge n. 59/1997, il riordinamento dell'amministrazione statale: la razionalità, l'organicità, l'efficienza, l'economicità degli apparati organizzativi.

3.7 Resta da riferire che, in sede di controllo del regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole, istituito dal d.lgs. n. 143/1997, la Corte ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune norme dello stesso d.lgs. n. 143, avendo ritenuto che tale decreto attribuisce al Ministero una serie di competenze che risultano, invece, interamente devolute alle regioni, in attuazione dell'art. 117 Cost.[16].

4. Le agenzie.

4.1 Le agenzie sono tredici[17] e sono concepite come strutture tecnico-operative, deputate allo svolgimento di attività specialistiche. Alcune hanno personalità giuridica e struttura assimilabile a quella degli enti pubblici.

Pur nella diversità dei compiti e della struttura, le agenzie presentano alcune caratteristiche comuni, fra le quali mette conto rilevare: lo svolgimento della loro attività sulla base di un'apposita "convenzione" fra il ministro competente e il direttore generale dell'agenzia (la convenzione fissa – in particolare – gli obiettivi da perseguire e i risultati attesi in un arco di tempo determinato; l'entità e le modalità di erogazione dei finanziamenti da accordare all'agenzia; le modalità di

[16] Sez. contr. Stato, ord. n. 2/1999, cit.

[17] Sono: l'Agenzia industrie difesa; l'Agenzia per le normative e i controlli tecnici; l'Agenzia per la proprietà industriale; l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici; l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture; le agenzie fiscali (Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane, Agenzia del territorio, Agenzia del demanio), l'Agenzia di protezione civile, l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, l'Agenzia dei servizi sanitari, l'Agenzia per il servizio civile (le ultime due non sono, peraltro, disciplinate dal d.lgs. n. 300/1999, bensì, rispettivamente, dal d.lgs. n. 115/1998 e dal d.lgs. n. 303/1999.

verifica dei risultati di gestione; la possibilità di svolgere prestazioni a favore di altre amministrazioni, sulla base di "contratti" di consulenza, assistenza, collaborazione, ecc.); la sottoposizione ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro, talché lo statuto di ciascuna agenzia (da approvarsi con regolamento governativo "delegificante") deve prevedere – fra l'altro – l'approvazione, da parte del ministro vigilante, dei programmi di attività, dell'organizzazione interna, dei bilanci e dei rendiconti dell'agenzia; la "piena autonomia", entro i limiti della convenzione con il ministro e dei suoi indirizzi, nell'organizzare la propria attività e nella gestione delle risorse a ciascuna attribuite (proprio bilancio; proprio regolamento di contabilità, ispirato a princìpi civilistici; proprio personale, regolato da contratti collettivi integrativi rispetto a quello dei ministeri; capacità di autorganizzazione); l'intestazione al direttore dell'agenzia (equiparato al capo di un dipartimento) dei poteri e delle responsabilità di gestione, in attuazione degli indirizzi impartiti dal ministro; i controlli interni ad opera di revisori dei conti ed il controllo esterno della Corte dei conti sui risultati della gestione.

La circostanza che le agenzie sono soggette alla vigilanza e all'indirizzo dei ministri e, tuttavia, che esse operano in base a "convenzioni" con i ministeri induce a richiamare l'attenzione sull'opportunità che i futuri regolamenti organizzativi delle agenzie delineino con chiarezza – da una parte – i poteri del ministro nei confronti di ciascuna di esse e – dall'altra – lo "spazio negoziale" della "convenzione" in ordine alla definizione degli obiettivi e all'entità del finanziamento spettante all'agenzia.

Norme particolari sono dettate con riguardo ad alcune delle agenzie dotate di personalità giuridica: l'Agenzia di protezione civile, le agenzie fiscali (per le quali è previsto che un regolamento governativo assicuri "l'indipendenza e l'autonomia tecnica" del personale ad esse addetto), l'Agenzia industrie difesa (che ha l'obiettivo di attuare una estesa privatizzazione di unità produttive attualmente dipendenti dal Ministero della difesa, previa loro trasformazione in s.p.a.).

Da segnalare, infine, che alcune agenzie possono essere al servizio di interessi sia statali, sia regionali e locali, talché i loro ordinamenti (da definire mediante statuti e regolamenti) avranno carattere "misto", dovendo risultare da accordi o intese fra Stato e regioni-enti locali.

5. L'amministrazione periferica dello Stato.

La legge n. 59/1997 prospettava l'opportunità di riordinare l'intera amministrazione periferica dello Stato, secondo criteri di omogeneità, complementarità, organicità (art. 12, comma 1, lett. *g*), tenuto conto sia delle funzioni statali "conferite" al sistema delle autonomie, sia della necessità di concentrare e aggregare, anche per realizzare economie di scala, uffici della stessa branca di amministrazione o di amministrazioni diverse.

In realtà, il d.lgs. n. 300 ha previsto che gli Uffici territoriali del governo (UTG) assumeranno le competenze delle residue amministrazioni periferiche dello Stato, ma con numerose eccezioni. Intanto, le strutture territoriali delle agenzie (che erediteranno la gran parte degli attuali uffici periferici dei ministeri) sono escluse dall'operazione di confluenza negli UTG. In secondo luogo, manterranno i loro apparati periferici, oltre ai ministeri d'ordine diversi dal Ministero dell'interno (difesa, giustizia), alcuni fra gli altri maggiori ministeri (tesoro e finanze, istruzione, beni e attività culturali). In terzo luogo, l'amministrazione periferica di alcuni ministeri è stata persino rafforzata, ad esempio con la creazione delle soprintendenze regionali del Ministero per i beni e le attività culturali e degli uffici scolastici regionali del Ministero dell'istruzione (le une e gli altri con il rango di uffici dirigenziali generali).

Ne discende che l'amministrazione periferica dello Stato non subirà, dopo il conferimento di funzioni a regioni-enti locali, sostanziali ridimensionamenti, con l'ulteriore conseguenza che un ridotto numero di dipendenti statali sembra destinato a transitare nelle amministrazioni regionali e locali. Si deve ricordare, al riguardo, che il personale dello Stato in periferia – diverso da quello occupato nei

ministeri d'ordine – ascende a circa 70-80.000 unità, delle quali circa 20.000 verrebbero trasferite alle amministrazioni regionali e locali (v. *infra*, par. 7).

6. I controlli interni.

Una parte significativa della nuova organizzazione dei ministeri è costituita dall'assetto dei controlli interni, delineato dal citato d.lgs. n. 286/1999, che disciplina i controlli strategici, i controlli di gestione (o direzionali), i controlli amministrativo-contabili e la valutazione dei dirigenti.

L'art. 10 del d.lgs. n. 286 richiedeva alle amministrazioni dello Stato di adeguare i loro ordinamenti a quanto previsto dal decreto, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto stesso. E' a dire, però, che nessun ministero ha, ad oggi, disciplinato compiutamente i propri controlli interni, salvo – nella maggior parte dei casi – confermare nelle funzioni i preesistenti servizi di controllo interno, laddove effettivamente costituiti in base alla disciplina precedente.

Al riguardo, la Corte non può non richiamare l'attenzione sulla circostanza che il sistema dei controlli interni rappresenta, nel programma di riforme impostato dalla legge n. 59/1997, un fattore determinante per il buon fine dell'operazione di riordino e razionalizzazione (soprattutto) dell'amministrazione statale. Il d.lgs. n. 286/1999 pone, infatti, al centro dell'azione amministrativa l'interesse (non solo per la legalità, ma anche) per i costi e i rendimenti dell'azione e dei suoi risultati. Inoltre, esso determina un rilevante mutamento nello stesso rapporto di controllo fra Corte dei conti e amministrazioni, nel senso che l'efficienza dei controlli interni costituisce – accanto ai risultati della gestione – un ulteriore oggetto del controllo esterno che spetta alla Corte dei conti. E tale mutamento è talmente rilevante che, ove i controlli interni raggiungessero un sufficiente livello di operatività, la verifica di funzionalità dei controlli interni potrebbe restringere notevolmente l'area delle analisi di dettaglio ("micro") della gestione amministrativa. Il che risponderebbe al principio di economicità dei

mezzi giuridici, dal momento che il controllo esterno non potrebbe comunque investire l'intera attività che si svolge nelle amministrazioni e che forma oggetto, dopo il d.lgs. n. 286/1999, di controlli interni tendenzialmente generalizzati.

Conclusivamente, le verifiche e le valutazioni dei controlli interni dovrebbero costituire elemento essenziale dei controlli che, "anche" in base ai controlli interni (art. 3, comma 4, secondo periodo, legge n. 20/1994), la Corte dei conti è chiamata a svolgere sulle politiche perseguite dai singoli ministri. Pertanto, la Corte, nel verificare la gestione del bilancio, dovrebbe assumere, a fondamento delle sue valutazioni, il risultato dei controlli interni, di questi eventualmente rilevando difetti di costruzione o di svolgimento. Ferma restando, naturalmente, la facoltà di sottoporre al proprio controllo, direttamente e a prescindere dall'esito dei controlli interni, complessi di attività e gestioni "micro" nelle quali si riparte l'attuazione di una politica pubblica: ad esempio, quando la verifica di funzionalità dei controlli interni abbia rilevato, di questi, carenze e insufficienze; oppure per verificare, attraverso l'esame diretto della gestione, la corretta impostazione (metodologica, organizzativa, ecc.) del sistema di controlli interni; o, ancora, per verificare l'attuazione di un determinato piano di spesa o di attività, naturalmente in base ad un programma di controllo previamente definito o, eventualmente, a richiesta del Parlamento o del Governo.

Nelle amministrazioni dello Stato, le attività di controllo strategico e di valutazione dei dirigenti dovrebbero culminare, annualmente, in una "relazione sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni" (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286/1999).

Senonché, la mancata realizzazione, che perdura ormai da alcuni mesi, del nuovo assetto dei controlli interni ha finito per determinare, rispetto al passato, una relativa inconoscibilità dell'attività e dei risultati di gestione conseguiti dalle amministrazioni. Non solo manca, per ciascun ministero, la relazione di cui s'è detto, ma è stato soppresso (dall'art. 74, comma 2, nuovo testo, d.lgs. n. 29/1993) l'obbligo dei ministeri, previsto dal d.p.r. n. 748/1972, di predisporre una

relazione annuale sui risultati dell'azione amministrativa e sull'andamento dei servizi[18] (unitamente all'obbligo della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica di elaborare, per il Parlamento, una "relazione sullo stato della pubblica amministrazione").

La Corte ha avviato, nell'ambito dell'annuale programma di controllo sulla gestione[19], una specifica indagine sull'istituzione e sul funzionamento dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato.

7. Organizzazione dei ministeri e "conferimento" di funzioni a regioni-enti locali.

7.1 L'assetto organizzativo dei ministeri è destinato a mutare anche in relazione al trasferimento di risorse e personale al sistema delle autonomie, mediante i provvedimenti (d.p.c.m.) previsti dall'art. 7 legge n. 59/1997 per il trasferimento a regioni ed enti locali dei beni e delle risorse umane, strumentali, organizzative e finanziarie corrispondenti alle funzioni loro "conferite"[20]. Tali provvedimenti rappresentano, pertanto, lo strumento attraverso il quale sarà reso concretamente operativo il complesso disegno del federalismo amministrativo. Inoltre, la quantificazione delle risorse finanziarie effettuata con detti provvedimenti costituisce un riferimento essenziale per la realizzazione del federalismo fiscale, dal momento che, a regime, i trasferimenti saranno sostituiti da entrate fiscali.

---

[18] Secondo l'art. 18 d.p.r. n. 748/1972, la relazione aveva la funzione, fra l'altro, di esporre i risultati dell'applicazione delle leggi e dei regolamenti, nonché di avanzare proposte per il miglioramento dell'organizzazione dei servizi e di illustrare le principali osservazioni relative alla gestione degli enti sottoposti a vigilanza.

[19] Sez. contr. Stato, ad. plen., 15 febbraio 2000, n. 15.

[20] Oltre allo strumento del d.p.c.m. regolato dall'art. 7 legge n. 59/1997, il d.lgs. n. 112/1998 prevede una serie di altri atti e procedimenti per il compimento di operazioni implicate dal conferimento di funzioni a regioni-enti locali. Ad esempio: una delibera CIPE per definire criteri e modalità relativi al trasferimento alle regioni delle risorse collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno; un d.p.c.m. per l'identificazione delle attività relative alla concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi, benefici di qualsiasi genere all'industria conservate allo Stato; d.p.c.m. recanti i criteri e la determinazione delle percentuali per il riparto delle risorse relative agli incentivi alle industrie; un d.p.c.m. per l'individuazione e il trasferimento alle regioni degli istituti professionali; un d.p.c.m. per il trasferimento delle strade di interesse regionale non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale; un'intesa con la Conferenza Stato-regioni su criteri, modalità e tempi per il trasferimento delle competenze alle regioni in materia di edilizia residenziale pubblica; un atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione, sulla base dei criteri stabiliti dalla Conferenza Stato-regioni, delle riserve statali, non collocate nei parchi nazionali, la cui gestione è affidata a regioni ed enti locali.

L'*iter* procedimentale delineato dal citato art. 7 per l'emanazione dei d.p.c.m. risponde all'esigenza di garantire la partecipazione di tutte le istanze potenzialmente interessate al processo di elaborazione dei provvedimenti, ed in effetti esso prevede che, su iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i ministri interessati ed il Ministro del tesoro, siano elaborati schemi di decreto sui quali devono essere acquisiti i pareri della Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa e della Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali; sugli schemi di provvedimento devono, infine, essere sentiti gli organismi rappresentativi degli enti locali funzionali (Unioncamere) e le organizzazioni sindacali.

La laboriosità del procedimento spiega come i provvedimenti emanati siano, al marzo 2000, solo quelli corrispondenti alle funzioni in materia di mercato del lavoro[21] ed a quelle già svolte dallo Stato in relazione all'attività degli Uffici metrici provinciali (trasferiti alle Camere di commercio)[22] e per gli enti fieristici[23]. Il procedimento deve comunque concludersi entro il 31 dicembre 2000 (salvo l'intervento sostitutivo della Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali, che è autorizzata a predisporre gli schemi di atti e provvedimenti e ad inviarli al Presidente del Consiglio dei ministri per le iniziative di cui allo stesso art. 7 legge n. 59/1997).

La complessità dell'operazione di individuazione delle risorse oggetto dei conferimenti ha indotto il governo a nominare uno speciale "Gruppo tecnico" – composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle regioni, delle autonomie locali e delle amministrazioni di volta in volta interessate – per istruire la definizione delle risorse finanziarie e strumentali da trasferire alle regioni e agli enti locali ai fini della predisposizione dei d.p.c.m. Successivamente, la necessità di accelerare l'istruttoria dei provvedimenti di trasferimento ha indotto il Governo a nominare un "commissario straordinario per il completamento del

[21] d.P.C.M. 9 ottobre 1998 (G.U., serie gen., 5 gennaio 1999, n. 3), seguito da quindici d.p.c.m. 5 agosto 1999 (G.U., serie gen., suppl. ord. n. 206 del 25 novembre 1999).
[22] d.P.C.M. 6 luglio 1999 (G.U., serie gen., 6 dicembre 1999, n. 286).

federalismo amministrativo", anche al fine di assicurare che il trasferimento delle risorse venga attuato in un contesto unitario, sulla base di criteri omogenei, con la massima celerità e con la necessaria partecipazione dei rappresentanti di tutte le amministrazioni coinvolte.

L'attività del commissario è, ad oggi, in corso. Valutazioni di fonte governativa espongono, comunque, che i provvedimenti di trasferimento finora emanati e quelli che si trovano nelle diverse fasi del procedimento per la loro emanazione dovrebbero determinare il passaggio alle regioni ed agli enti locali di circa 20.000 dipendenti statali e di oltre 22.000 miliardi dal bilancio dello Stato ai bilanci regionali e locali.

7.2 All'esito del trasferimento di risorse e personale alle regioni, i ministeri saranno, pertanto, chiamati a riordinare il proprio assetto, con particolare riguardo alla necessità di coordinare le loro funzioni con le residue risorse disponibili (tanto più che il decentramento amministrativo ed il suo impatto sull'amministrazione centrale non debbono comportare, secondo la legge n. 59/1997, incrementi di spesa a carico del bilancio dello Stato per l'esercizio delle funzioni statali, regionali e locali).

Proprio tale circostanza induce ad alcune riflessioni sui primi provvedimenti di riordino dei ministeri, emanati successivamente al d.lgs. n. 300/1999, e su quelli in corso di emanazione.

Si deve osservare, anzitutto, che, a decorrere dalla prossima legislatura, i ministeri dovranno definire, con appositi regolamenti, anche le dotazioni organiche del proprio personale, la cui consistenza dipende, però, dal trasferimento alle regioni del personale corrispondente alle funzioni conferite. Donde la necessità di far precedere tali regolamenti dai trasferimenti del personale e, comunque, senza alcuna possibilità di apportare, all'organico di ciascun ministero, modifiche tali da determinare incrementi di spesa.

---

[23] d.P.C.M. 7 luglio 1999 (G.U., serie gen., 29 luglio 1999, n. 176).

Va rilevato, in secondo luogo, che i primi regolamenti disponibili e gli schemi di regolamento in corso di approvazione esibiscono assetti organizzativi largamente eccedenti quelli attuali, laddove il conferimento a regioni-enti locali di gran parte delle funzioni operative svolte dai ministeri dovrebbe comportare che questi, concentrandosi sulle funzioni c.d. "indivisibili", le svolgano con un'organizzazione assai agile e, comunque, senza ulteriori appesantimenti strutturali rispetto alla situazione attuale.

In terzo luogo, gli schemi di regolamento prospettano, in diversi casi, una consistente dilatazione delle strutture di gabinetto, le cui ragioni giustificative andranno verificate alla luce delle nuove competenze assegnate agli uffici di diretta collaborazione con i ministri e, comunque, delle "esclusive" funzioni di supporto all'attività del ministro e di raccordo con l'amministrazione.

In quarto luogo, gli schemi non provvedono all'ordinamento delle strutture mediante le quali i ministeri dovrebbero procedere, ormai da un anno (in attuazione delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 286/1999), a monitorare i costi, i rendimenti e i risultati della loro attività amministrativa.

Infine, i provvedimenti di cui si parla riordinano, per lo più, i ministeri esistenti, definendo ordinamenti transitori valevoli fino all'esito del riordino stabilito dal d.lgs. n. 300. Ciò costituisce motivo di seria preoccupazione, poiché, a distanza di pochi mesi dall'entrata a regime del menzionato riordino, sono tuttora carenti le iniziative necessarie a realizzare in concreto la fusione delle strutture che, per svolgere le nuove funzioni, dovranno convergere nei ministeri istituiti dal d.lgs. n. 300/1999. Si profila, anzi, il rischio che l'ordinamento dei nuovi ministeri finisca per essere largamente vincolato dall'assetto organizzativo che gli attuali ministeri avranno assunto in esito alla riorganizzazione in corso; con la conseguenza che l'assetto organizzativo dell'amministrazione quale è prefigurato, a partire dalla XIV legislatura, dal disegno organico previsto dal d.lgs. n. 300/1999 risulterebbe dalla mera giustapposizione di strutture appena riordinate

e, perciò, di difficile "componibilità" all'interno di quel disegno[24].

8. Note preliminari e direttive per l'azione amministrativa: una ricognizione.

Il riordino dei ministeri si inserisce – come accennato – in un disegno riformatore che ha fra le sue principali componenti la c.d. "seconda privatizzazione" del pubblico impiego[25] e la riforma del bilancio.

8.1 In occasione dell'esame del disegno di legge di bilancio per il 2000 (ora legge n. 489/1999), la Corte, tenuto conto del mutato assetto normativo introdotto con la legge di riforma del bilancio n. 94/1997, ha dedicato particolare attenzione al contenuto delle "note preliminari" che illustrano gli stati di previsione dell'entrata e della spesa in cui si articola il bilancio 2000.

La nota preliminare costituisce, infatti, il documento più rilevante per la cognizione, da parte del Parlamento, degli "obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore" (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 279/1997), a misura dei quali vengono dimensionate, nel breve periodo, le risorse finanziarie appostate nelle "unità previsionali di base" (u.p.b.) in cui si articola il bilancio (circa 400, a fronte dei precedenti 6.000 capitoli).

La perdita di analiticità del bilancio "politico" (o "per l'approvazione parlamentare"), oggi elaborato – come detto – per u.p.b., è compensata proprio dalla nota preliminare che, con il corredo degli elementi contenuti negli allegati tecnici (art. 1, comma 7, d.lgs. n. 279/1997), illustra il contenuto e le finalità delle u.p.b., evidenziando, in particolare, i programmi e i progetti finanziati nell'ambito degli stati di previsione.

La funzione della nota preliminare garantisce, inoltre, la coerenza della nuova disciplina con il disposto di cui all'art. 81, comma 3, Cost., in quanto il livello di analiticità delle u.p.b. assicurato dalla nota preliminare (e dagli allegati

[24] V., in tal senso, le precisazioni con le quali è stato ammesso a visto di legittimità il regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente: Sez. contr. Stato 31 marzo 2000, n. 26.

[25] Sulla quale v. il capitolo di questa relazione dedicato al personale.

tecnici che l'accompagnano) assicura il controllo parlamentare in ordine al divieto di introdurre, con la legge di bilancio, nuove entrate e nuove spese.

8.2 La nuova disciplina del bilancio configurata dalla legge n. 94/1997 identifica i "centri di responsabilità" della gestione amministrativa, deputati all'attuazione delle "funzioni-obiettivo" che identificano le "politiche pubbliche" di ciascuna amministrazione.

All'interno della legge di bilancio approvata dal Parlamento, il Governo individua le articolazioni operative cui spetta il conseguimento di specifici obiettivi, munendole delle risorse a ciò necessarie (bilancio per la gestione).

Il nuovo schema di bilancio (bilancio politico - bilancio per la gestione) si pone, dunque, nella logica della prevista demarcazione tra l'attività politica di indirizzo e quella amministrativa di gestione[26].

In tale logica, le note preliminari agli stati di previsione acquistano – come accennato – il valore di presupposti essenziali e determinanti per la successiva gestione amministrativa, nel senso che i loro contenuti vengono "tradotti", agli effetti gestionali, nelle direttive generali per l'azione amministrativa (artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993), formulate dai ministri sulla base delle proposte dei dirigenti titolari della gestione.

Lo stretto nesso funzionale tra i due momenti, quello di formazione del bilancio e quello di messa a punto delle direttive generali, è ben posto in evidenza dall'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 279/1997, a norma del quale i ministri, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, assegnano, in conformità dell'art. 14 d.lgs. n. 29/1993, le risorse ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni. Il ridottissimo termine per l'emanazione, da parte dei ministri, delle direttive generali trova fondamento nel fatto che esse sono il punto terminale di una complessa attività istruttoria, iniziata

[26] Art. 2, comma 1, lett. g, legge n. 421/1992; artt. 3, 14, 16, 17 e 20 d.lgs. n. 29/1993; art. 3 d.p.r. n. 367/1994; art. 2, comma 4-quater, e art. 4-bis legge n. 468/1978, come novellato dalla legge n. 94/1997; art.

sin dall'impostazione del disegno di legge di bilancio, che vede, appunto, il diretto coinvolgimento di ministri e dirigenti.

Nella descritta sequenza procedimentale, mentre le note preliminari costituiscono un indispensabile strumento per una più trasparente lettura del documento di bilancio da parte del Parlamento, le direttive generali scompongono le politiche pubbliche di settore in indirizzi per la gestione. Esse costituiscono l'essenziale strumento inteso a coniugare la pianificazione strategica – e cioè l'esplicitazione di obiettivi e priorità dell'azione amministrativa, compresa l'indicazione della qualità e quantità dei risultati, intermedi e finali, attesi (avuto riguardo alle risorse finanziarie e umane a disposizione) – con il dettaglio della programmazione operativa (art.16 e 17 d.lgs. n. 29/1993) e con il controllo di gestione (art. 4 d.lgs. n. 286/1999), momento di chiusura e di nuova attivazione del processo circolare di pianificazione e di programmazione dell'attività gestionale delle pubbliche amministrazioni, per orientare l'azione amministrativa al miglioramento e all'adattamento continuo dell'attività ai canoni della buona gestione (processo di "autocorrezione"). Entro tali coordinate di fondo, particolarmente avvertita è l'esigenza di "misurazione" dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività amministrativa, per ottimizzare l'impiego delle risorse e per assicurare la trasparenza e l'efficienza dell'agire pubblico.

8.3 La necessaria connessione fra le "missioni" affidate ai centri di decisione pubblica, la definizione delle linee-guida per la gestione (artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993), la razionalizzazione e la semplificazione dei procedimenti sorreggono l'intero disegno di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, avviato con la legge delega n. 421/1992 e con il d.lgs. n. 29/1993 e proseguita con la legge di riforma di bilancio n. 94/1997 e con le leggi di riforma amministrativa n. 59/1997 e n. 127/1997.

5, comma 1, lett. a, b, c, legge n. 94/1997; art. 12, comma 1, lett. m, legge n. 59/1997; art. 3, comma 2, d.lgs. n. 279/1997.

Tuttavia, l'esperienza sin qui maturata nella predisposizione delle note preliminari e delle direttive generali per l'azione amministrativa mostra una scarsa attenzione e sensibilità delle amministrazioni per le ragioni e le finalità della riforma: con il risultato che l'insoddisfacente qualità delle note preliminari indebolisce l'efficacia dell'intera riforma amministrativa, incentrata sulla normativa di cui s'è detto.

Nel 1999, su diciotto ministeri, tredici provvidero ad elaborare la nota preliminare. L'analisi del bilancio relativo al 2000 mostra, invece, che quindici amministrazioni hanno elaborato la nota preliminare. Non hanno ottemperato i ministeri del tesoro, del lavoro e dell'ambiente.

Nonostante il miglioramento di alcune note preliminari (ad esempio, quella del Ministero della sanità), tali documenti permangono, nel loro complesso, non rispondenti al disegno di riforma di cui alla legge n. 94/1997. Ne risente, ovviamente, la qualità delle direttive generali, che si presentano, il più delle volte, con le caratteristiche di meri adempimenti formali e burocratici, piuttosto che come documenti espressivi della riappropriazione, da parte dei ministri, delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di una adeguata pianificazione della gestione amministrativa.

Per l'esercizio finanziario 2000, quattro ministeri mancano delle direttive generali per l'azione amministrativa (sono i ministeri della sanità, della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, dell'ambiente), nonostante alcuni di essi abbiano elaborato la nota preliminare.

Nei casi in cui sono state emanate, le direttive sono intervenute (a parte che per il Ministero della difesa ed il Ministero degli affari esteri) oltre il termine prescritto dall'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 279/1997. La mancanza di tempestività nella emanazione delle direttive condiziona la stessa regolarità delle gestioni amministrative[27] e costituisce, a sua volta, un ulteriore fattore di inattuazione della riforma amministrativa e dei principi che la ispirano.

[27] Sez. contr. Stato 28 luglio 1995, n. 104.

L'impostazione delle direttive è, nel complesso, molto disomogenea. In alcuni casi, i contenuti della direttiva coincidono, nella sostanza, con quelli della nota preliminare (Ministero per i beni e le attività culturali); in altri casi, i due documenti presentano, più propriamente, caratteristiche diverse, in ragione della distinta funzione cui essi sono deputati.

Va tuttavia rilevato che anche la qualità delle direttive presenta, rispetto allo scorso anno, significativi miglioramenti.

In particolare, la direttiva del Ministro delle finanze opera un effettivo raccordo tra le diverse fasi e momenti della programmazione finanziaria e di quella amministrativa; vengono recepite in termini operativi le rilevanti innovazioni legislative intervenute nel 1999 (l. n. 208/1999; d.lgs. n. 286/1999; d.lgs. n. 300/1999).

Nella direttiva del Ministro dell'interno, particolare attenzione è dedicata alla realizzazione di un sistema di indicatori per la valutazione dei risultati: in attesa della costruzione di un quadro esaustivo di strumenti di monitoraggio degli obiettivi strategici, il Ministro ha elencato, in una apposita tabella, gli indicatori di efficacia, efficienza, economicità e di *performance*, con riferimento a precisi obiettivi strategici.

Va segnalata anche la direttiva del Ministro dei lavori pubblici, che presenta un accettabile grado di definizione sia degli obiettivi che delle priorità per la loro realizzazione. Da apprezzare, in particolare, la definizione di misuratori finanziari che costituiscono utili indicatori dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. Come dimostrano le prime relazioni elaborate dal Servizio di controllo interno, detti indicatori si sono rivelati adeguati per il monitoraggio della gestione amministrativa e per la valutazione del livello dei risultati raggiunti. In considerazione dell'attuale congiuntura istituzionale, per cui il ministero deve individuare – in relazione alle funzioni ed ai compiti conferiti al sistema delle autonomie – le risorse umane, strumentali e finanziarie da assegnare alle regioni e agli enti locali, il ministro ha preannunciato una rimodulazione, in corso d'anno,

degli obiettivi assegnati ai diversi centri di responsabilità. Un importante segnale della consapevolezza acquisita dall'amministrazione circa il valore strategico della strumentazione per lo svolgimento del controllo di gestione è dato dalla esplicita fissazione dell'obiettivo, posto a tutti titolari dei centri di responsabilità, di istituire organi di *line* per il controllo di gestione, in attuazione del d.lgs. n. 286/1999.

D'interesse è anche la direttiva del Ministero delle comunicazioni che, con riferimento alla definizione degli obiettivi, ne distingue tre tipologie: strategici, istituzionali e ordinari. Si intendono per "obiettivi strategici" quelli affidati direttamente dall'organo politico, nell'ambito della propria discrezionalità; essi concernono finalità innovative o progetti migliorativi di servizi esistenti e tendono al raggiungimento di più elevati *standard* di qualità. Per "obiettivi istituzionali" si intendono quelli che la nuova legislazione affida, con carattere innovativo, direttamente e specificamente all'amministrazione. Infine, gli "obiettivi ordinari" identificano i compiti che discendono dalle finalità generali del ministero e che concernono tutte le attività a carattere continuativo, istituzionali o strumentali.

Per il resto, le direttive continuano, come detto, a presentarsi eccessivamente generiche, tanto da evocare, per ampiezza e indeterminatezza, le missioni assegnate ai diversi centri di responsabilità dalle fonti normative primarie e secondarie. Alcune di esse assegnano, poi, risorse finanziarie ai titolari dei centri di responsabilità senza una chiara definizione di obiettivi e programmi; altre (ad esempio, quelle del Ministro del tesoro e del Ministro dei lavori pubblici) demandano ai titolari dei centri di responsabilità anche il compito di predisporre i programmi relativi alle attività di loro competenza.

Tali prassi non possono considerarsi coerenti con la logica sottesa al vigente assetto normativo (art. 2, comma 4-quater, legge n. 468/1978; artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993; art. 8 d.lgs. n. 286/1999), stante che gli obiettivi e i programmi per l'azione amministrativa devono essere dimensionati in relazione alle risorse finanziarie disponibili, sicché la definizione dei primi deve precedere e non

seguire l'assegnazione delle risorse finanziarie; è per questo che il citato art. 8 del d.lgs. n. 286/1999 prevede che la direttiva "determina, in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento, eventualmente indicando progetti speciali e scadenze intermedie". Solo seguendo tale logica è, poi, possibile offrire alle strutture preposte al controllo interno i necessari parametri per stabilire il grado di conseguimento degli obiettivi prescelti.

8.4 Nella descritta situazione, la Corte ritiene utile, non soltanto rappresentare l'inadeguato livello di significatività delle note preliminari e delle direttive generali per l'azione amministrativa, ma anche indicare alcune linee-guida, tratte dalla vigente legislazione, segnatamente per la elaborazione delle note preliminari, che costituiscono il naturale "antefatto" delle direttive generali.

Va, in primo luogo, ribadito che "la impostazione delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato è ispirata al metodo della programmazione finanziaria" (art. 1-*bis* legge n. 468/1978). Secondo tale logica, il dimensionamento degli stanziamenti di bilancio, con riferimento al periodo temporale cui il bilancio medesimo si riferisce, deve essere attuato tenendo conto "degli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali e dei programmi e progetti presentati da ciascuna amministrazione, rimanendo preclusa ogni quantificazione basata sul mero calcolo della spesa storica incrementale" (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 279/1997).

Il contenuto "necessario" delle note preliminari è indicato nell'art. 2, comma 4-quater, della legge n. 468/1978. Esse debbono rappresentare, secondo il metodo della programmazione finanziaria, le previsioni di entrata e di spesa riferite al periodo temporale compreso nel bilancio pluriennale (art. 2, comma 4-quater, legge n. 468/1978), indicando:

a) i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, con particolare riguardo alla spesa corrente di carattere discrezionale i cui tassi di variazione si

discostino, in modo significativo, da quello indicato per le spese correnti nel D.p.e.f.;

b) gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire nell'arco temporale in considerazione, tenuto conto della sottostante legislazione sostanziale di spesa, per modo che, attraverso l'incrocio con le informazioni riportate negli allegati tecnici agli stati di previsione che illustrano i contenuti delle unità previsionali di base, il Parlamento possa avere contezza dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito degli stati di previsione dell'entrata e della spesa;

c) il dettaglio del livello dei servizi e degli interventi che si intende conseguire nel corso dell'esercizio, con la previsione delle eventuali assunzioni di personale e l'esplicitazione dei principali indicatori di efficacia ed efficienza che si intendo utilizzare per valutare i risultati;

d) lo stato di attuazione dei programmi in corso e la correlativa esigenza di risorse finanziarie, nonché lo stato di avanzamento dei programmi di spesa in relazione ai residui di stanziamento accumulati negli esercizi precedenti;

e) gli oggetti delle più significative autorizzazioni legislative di spesa di settore, nonché i tempi di decorrenza e di erogazione delle previsioni di spesa, con particolare riguardo a quelle pluriennali;

f) i programmi di spesa che, in considerazione della loro peculiarità, trovano allocazione in capitoli-fondo, connotati, sotto il profilo gestionale, dalla necessità di ricorrere a provvedimenti di variazione del bilancio, i quali presuppongono, a loro volta, atti di programmazione e di riparto fra le molteplici finalità cui i fondi sono destinati;

g) i criteri per la previsione delle entrate relative alle principali imposte e tasse e, per ciascun titolo, la quota non avente carattere ricorrente, nonché, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, gli effetti connessi alle disposizioni normative recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con

l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti.

Nel corso dei lavori parlamentari, la nota preliminare dovrà essere, sulla base della fisiologica correlazione fra legge di bilancio e legge finanziaria, aggiornata con apposite note di variazione (come avviene per le tabelle allegate agli stati di previsione), affinché la nota medesima e l'intero documento di bilancio siano coerenti con "gli indirizzi per gli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica" (art. 3, comma 2, lett. f, legge n. 468/1978), nel rispetto degli obiettivi contenuti nel D.p.e.f..

Capitolo V

Personale

1. Sintesi e conclusioni.
2. Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico" (rinvio) e i nuovi compiti di controllo attribuiti alla Corte dei conti.
3. Aspetti applicativi della "seconda privatizzazione".
4. Incongruenze e problemi del procedimento di contrattazione collettiva.
5. I rinnovi contrattuali 1998-2001.
6. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d'inflazione.
7. Le misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 1999 e per il 2000.
8. Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale.
9. Consistenza del personale, part-time, mobilità.

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 Giunto a compimento, nella seconda metà del 1998, il processo di riforma dei rapporti di lavoro e delle relazioni sindacali nel settore pubblico[1], il 1999 ha visto

[1] La "riforma della riforma" del pubblico impiego, avviata dalla delega legislativa concessa al Governo dalla legge n. 59/1997 per la revisione del d.lgs. n. 29/1993, è stata attuata con tre decreti legislativi (4 novembre 1997 n. 396, 31 marzo 1998 n. 80 e 29 ottobre 1998 n. 387), mediante i quali sono stati realizzati gli obiettivi – indicati dall'art. 11, comma 4, della legge n. 59 – di: "completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato" (con conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa); semplificare e rendere più spedite le procedure di contrattazione collettiva; rafforzare il ruolo dell'ARAN come "agente contrattuale" delle amministrazioni (eliminando, fra l'altro, l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione degli accordi); creare

la prima sperimentazione del nuovo assetto normativo, ormai noto come "seconda privatizzazione del pubblico impiego".

La riforma si connette, da una parte, al più ampio disegno di decentramento e riordino amministrativo impostato dalla legge n. 59/1997; dall'altra, all'esigenza di "ottimizzare", in termini di economicità e di efficienza, la gestione del personale pubblico in relazione alle funzioni ed ai servizi che l'amministrazione è richiesta di svolgere.

Quanto al primo aspetto, si deve ricordare che è tuttora in corso il processo di trasferimento, dallo Stato al sistema delle autonomie (regioni ed enti locali), del personale e delle risorse finanziarie corrispondenti alle funzioni ed ai servizi che, per effetto dei decreti di "conferimento" emanati nel 1998 (in primo luogo, del d.lgs. n. 112/1998), più non competono all'amministrazione dello Stato. Questa è interessata, a sua volta, da un intenso processo di trasformazione, all'esito del quale i suoi compiti ed il suo assetto organizzativo dovrebbero corrispondere alla rinnovata allocazione dei poteri pubblici delineata dai decreti di "conferimento"[2].

Quanto al secondo aspetto, appaiono rilevanti, per un verso, il completamento dell'assetto dei controlli amministrativi, con la emanazione della prima "disciplina generale" in materia di controlli interni (d.lgs. n. 286/1999); per altro verso, la riforma della struttura del bilancio (l. n. 94/1997 e d.lgs. n. 279/1997), con l'introduzione – soprattutto – della contabilità economica nell'amministrazione dello Stato.

Temi generali e, perciò, comuni ad entrambi gli aspetti di cui s'è detto riguardano la separazione fra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e i compiti di gestione, l'attribuzione alla dirigenza amministrativa di propri e autonomi poteri (per l'organizzazione e la gestione di mezzi e risorse) e

---

strutture associative fra amministrazioni ai fini dell'esercizio del potere di indirizzo e direttiva all'ARAN per i contratti dei rispettivi comparti; ridefinire i criteri della "rappresentatività sindacale"; estendere lo "spazio negoziale" della contrattazione decentrata (garantendo a tutte le amministrazioni "autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa", nel rispetto dei vincoli di bilancio); applicare il regime privatistico anche ai vertici burocratici delle amministrazioni (dirigenti generali e qualifiche equiparate); attuare il passaggio al giudice ordinario della competenza giurisdizionale su tutte le controversie in materia di lavoro con le pubbliche amministrazioni.

responsabilità (per il conseguimento dei risultati) nell'ambito delle direttive impartite dai ministri, i modi e le forme giuridiche dell'organizzazione, la flessibilità del lavoro pubblico (mediante la mobilità dei dipendenti, il part-time, il lavoro a tempo determinato, il lavoro "a distanza"), il ruolo del Governo e del Parlamento nella contrattazione collettiva e nel suo finanziamento.

1.2 Nel contesto appena descritto, è problema prioritario quello che riguarda la persistente inosservanza, da parte della quasi generalità dei ministeri, delle prescrizioni normative che impongono al corpo politico di rimettere l'attività di gestione nella esclusiva responsabilità dei dirigenti.

La distinzione tra "politica" e "gestione" richiede, in realtà, che i ministri adottino precise direttive per l'azione dei dirigenti responsabili delle unità operative e, ancor prima, elaborino puntuali "note preliminari" agli stati di previsione della spesa.

La Corte ha inviato al Presidente del Consiglio, sia nel 1998 che nel 1999, una serie di dettagliate "osservazioni" sul carente esercizio, da parte dei ministri, del potere di direttiva nei confronti dei dirigenti responsabili della gestione[3]. La mancata emanazione di direttive e, ancor prima, la insufficiente formulazione delle "note preliminari" agli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri potrebbero, infatti, perpetuare il regime precedente la riforma, caratterizzato dall'esercizio diretto di poteri di gestione da parte del personale politico.

1.3 La razionalizzazione ed il contenimento della spesa per il personale rappresentano le linee-guida di tutta la normazione che si è succeduta a partire dalla "prima privatizzazione" del pubblico impiego, realizzata dal d.lgs. n. 29/1993. Il nesso fra disciplina del pubblico impiego e rispetto degli equilibri di finanza pubblica è stato conservato ed, anzi, rafforzato dalla legislazione più recente, essenzialmente con due misure. La prima consiste nell'aver reso più

[2] V. pure il capitolo di questa relazione dedicato all'organizzazione dell'amministrazione statale.

stringente il meccanismo delle autorizzazioni a nuove assunzioni nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici. La seconda, nell'ancoraggio della contrattazione integrativa (limitatamente ai contratti per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato e dei maggiori enti pubblici) ad un procedimento di verifica preventiva, da parte del Governo, circa il rispetto dei vincoli esterni (che si identificano nelle compatibilità di ordine economico e finanziario stabilite a livello nazionale) imposti all'autonomia delle amministrazioni nella gestione delle relazioni contrattuali.

L'accresciuto "spazio negoziale" attribuito dal d.lgs. n. 396/1997 alla contrattazione integrativa (già "decentrata") richiedeva, infatti, di individuare – come suggerito dalla Corte nelle più recenti relazioni annuali sul rendiconto – parametri rigorosi in base ai quali fosse possibile verificare che gli incrementi retributivi corrispondessero ad effettivi, più elevati livelli di produttività del lavoro, qualità dei servizi, snellezza e celerità di procedimenti, efficiente ed economica organizzazione degli uffici e delle risorse disponibili. Senonché, a fronte di tale essenziale necessità, di cui il Governo si è dato carico introducendo il menzionato procedimento di verifica dei costi contrattuali, persiste la mancanza di un'informazione soddisfacente e, soprattutto, aggiornata sull'andamento dei maggiori aggregati statistici che interessano la materia del lavoro pubblico. Restano, invero, estremamente problematiche, non diversamente che in passato, sia la formulazione di attendibili previsioni circa gli oneri connessi ad una determinata impostazione di politica contrattuale, sia la stima "a trattative in corso" dell'onere derivante da diverse possibili ipotesi di "chiusura" contrattuale, sia – infine – la valutazione dei reali effetti di spesa prodotti dai contratti stipulati.

Anche per questa ragione, appare decisivo un sistema di controlli interni – che potrebbe ormai giovarsi della nuova disciplina introdotta dal citato d.lgs. n. 286/1999 – capace di verificare (fra l'altro) che i costi del personale siano

[3] Cfr. Sez. riun. 27 aprile 1998, n. 25, e 26 maggio 1999, n. 22.

effettivamente commisurati al rendimento delle amministrazioni, in termini di quantità e qualità delle prestazioni e dei servizi resi alla collettività.

2. Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico" (rinvio) e i nuovi compiti di controllo attribuiti alla Corte dei conti.

2.1 Questo capitolo della relazione sul rendiconto non esaurisce il compito della Corte di riferire al Parlamento sulle problematiche del lavoro pubblico e sugli andamenti della spesa che lo riguardano. Una specifica relazione è, infatti, prevista dal d.lgs. n. 29/1993 (art. 65, non modificato dai d.lgs. n. 396/1997 e n. 80/1998) "sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico" e su "i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione".

La relazione, che costituisce il principale documento elaborato dalla Corte su consistenza, struttura e dinamica del personale del settore pubblico e sulla relativa spesa, viene elaborata, dallo scorso anno, con la finalità di fornire al Parlamento un prodotto che cerca di rimediare ai ritardi con i quali la Ragioneria generale dello Stato normalmente elabora il "conto annuale del personale". A tal fine, la relazione assume a riferimento, per l'anno cui si riferisce l'ultimo conto annuale pubblicato, i dati in esso contenuti e, per l'anno successivo, dati provvisori e di varia provenienza. La relazione per gli anni 1997-1998 è stata approvata dalle Sezioni riunite nel dicembre 1999[4].

Resta, in ogni caso, l'esigenza di una riflessione sulla persistente inattuazione della disciplina dettata dall'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993, per quanto riguarda – oltre che la tempestività del conto annuale – la elaborazione del "conto della previdenza" (mai predisposto dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993),

[4] Sez. riun. 29 dicembre 1999, n. 47. I dati relativi al 1997 sono stati definitivamente pubblicati, dal Dipartimento della Ragioneria, nel giugno 1999 per i dipendenti di tutti i comparti; i dati provvisori relativi al 1998 sono stati comunicati in via informale alla Corte in occasione della Relazione sul costo del lavoro per il 1997-98.

nonché la presentazione (e la standardizzazione) delle relazioni con cui le amministrazioni sarebbero tenute ad accompagnare i loro dati sul costo del lavoro.

2.2 Da segnalare, poi, che le norme emanate nel contesto della "seconda privatizzazione" hanno attribuito alla Corte due nuovi compiti. Il primo, da porre in relazione all'esigenza di fornire al Parlamento l'informazione sulle implicazioni finanziarie recate dai contratti sui quali la Corte abbia emesso una certificazione "non positiva", consiste nella elaborazione, a riguardo di tali contratti, di un referto "sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio" (art. 51, comma 6, ultimo periodo, d.lgs. n. 29/1993, nel testo del d.lgs. n. 387/1998). Inoltre, la Corte si accinge ad elaborare un referto complessivo sulla copertura finanziaria di tutti i contratti della tornata in corso, nonché sulle questioni emerse nella sede della loro "certificazione".

Il secondo compito è, per così dire, speculare al decentramento della contrattazione collettiva (in corrispondenza del decentramento di funzioni realizzato dal d.lgs. n. 112/1998) ed all'ampio "spazio negoziale" attribuito alla contrattazione integrativa: esso consiste nello svolgimento, anche attraverso le "articolazioni decentrate" della Corte (le Sezioni e i Collegi regionali di controllo), di verifiche periodiche circa gli andamenti della spesa per il personale pubblico, eventualmente utilizzando – come base di riferimento – insiemi significativi ("campioni") di amministrazioni (art. 52, comma 6, d.lgs. n. 29/1993, nel testo del d.lgs. n. 387/1998). Anche allo svolgimento di tali compiti la Corte è attualmente impegnata.

3. Aspetti applicativi della "seconda privatizzazione".

3.1 Il 1999 ha visto, dunque, per la prima volta applicate le previsioni dei decreti legislativi emanati nel 1997-98 (n. 396/1997, n. 80/1998 e n. 387/1998), che recano, per quanto d'interesse della Corte, norme in materia di strumenti intesi a

contenere l'andamento della spesa per il pubblico impiego entro i limiti della compatibilità con le regole di evoluzione della spesa pubblica fissate dai documenti di bilancio, rimettendo alla stessa Corte di effettuare specifiche analisi e verifiche sugli oneri della contrattazione collettiva.

In attuazione di tali disposizioni, si deve osservare che il Ministero del tesoro ha opportunamente quantificato, nelle leggi finanziarie 1999 e 2000, l'onere che – in linea con gli indirizzi fissati dai documenti di programmazione economica e finanziaria – può essere assunto, con riguardo ai contratti collettivi per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato, a carico del bilancio.

Le leggi finanziarie non indicano, invece, l'onere derivante dalla contrattazione collettiva per i dipendenti delle amministrazioni regionali, locali e degli enti pubblici, relativamente alle quali è stabilito – peraltro – che esso formi oggetto di un'apposita "autorizzazione di spesa", decisa nelle stesse forme (deliberazione dei consigli regionali e degli enti locali, deliberazioni dei consigli di amministrazione degli enti pubblici) con cui vengono approvati i bilanci degli enti e, soprattutto, "con distinta indicazione dei mezzi di copertura". La "seconda privatizzazione" del pubblico impiego ha fatto propria, in questo modo, la logica che valorizza, ad un tempo, l'autonomia e la responsabilità finanziaria delle regioni e degli enti locali, rimettendo ai controlli interni e ad un sistema di controllo esterno sugli andamenti della spesa (anche in relazione all'osservanza del Patto di stabilità interno) il compito di segnalare deviazioni o scostamenti rispetto ai parametri di evoluzione compatibili con i complessivi equilibri di bilancio[5]. A questo tipo di controlli si aggiunge quello che compete all'ARAN, sotto forma di monitoraggio dell'applicazione dei contratti collettivi nazionali e integrativi[6].

Le relazioni illustrative ai d.d.l. finanziaria 1999 e 2000 non mancano, comunque, di indicare l'ammontare dell'onere complessivamente sostenibile, nell'ambito delle menzionate compatibilità generali, per i rinnovi contrattuali dei

[5] V., in proposito, nella parte I di questa relazione, il capitolo dedicato al Patto di stabilità interno.

comparti non statali.

3.2 La "seconda privatizzazione" del pubblico impiego, coniugata con le coeve riforme del bilancio e dei controlli, ha fatto emergere una serie di questioni, concernenti, fra l'altro:

- la distinzione, introdotta dal d.lgs. n. 29/1993 e perfezionata dal d.lgs. n. 80/1998, fra responsabilità (e relativi poteri) di indirizzo, intestata ai ministri, e responsabilità (con i connessi poteri) di gestione e per i risultati, rimessa ai dirigenti;

- l'insoddisfacente fattura delle "note preliminari" agli stati di previsione della spesa e delle direttive generali per l'azione amministrativa[7];

- l'inadempienza delle amministrazioni – con poche eccezioni – nel dare attuazione alle disposizioni del d.lgs. n. 286/1999 sui controlli interni, che sono – com'è noto – sia quelli di tipo "strategico", sia quelli che riguardano i controlli "direzionali" (o "di gestione"), i controlli "di valutazione" (dei dirigenti) e i controlli "di regolarità amministrativa e contabile". E', del resto, al sistema dei controlli interni che è rimessa l'opportunità di ancorare la crescita della spesa per il personale al miglioramento della qualità dei servizi, collegando gli incrementi retributivi a più elevati livelli di produttività del lavoro, qualità dei servizi, snellezza e celerità di procedimenti, efficiente-economica organizzazione degli uffici e delle risorse disponibili a fronte degli obiettivi da perseguire;

- i poteri organizzativi dei dirigenti nell'esercizio delle funzioni loro affidate. Sono importanti, al riguardo, le misure di flessibilità nell'organizzazione degli uffici e del lavoro, introdotte dalla legge n. 59/1997 e dal d.lgs. n. 80/1998,

---

[6] Art. 50, comma 5, d.lgs. n. 29 del 1993, sub art. 2 d.lgs. n. 80 del 1998.

[7] Sez. riun. n. 25/1998, cit. ("Osservazioni al presidente del consiglio dei ministri ed al ministro per la funzione pubblica, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in tema di direttive generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1998"), ove si afferma, altresì, che il sistema delineato dalla legge n. 94 del 1997 configura un *continuum* tra il processo di formazione del bilancio, nell'ambito del quale il Parlamento definisce gli obiettivi di ciascun ministero e le relative risorse, e il procedimento di elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo, che i ministri sono tenuti a formulare in coerenza con le risorse indicate dalla legge di bilancio. V. pure, nel capitolo di questa relazione dedicato all'organizzazione dell'amministrazione statale, il par. 8.

in virtù delle quali l'organizzazione degli uffici e l'organizzazione del lavoro sono stabilite direttamente dalle amministrazioni secondo criteri di elasticità, di adeguatezza e di proporzionalità alle funzioni da svolgere.

Su tutti questi temi ci si è soffermati nel capitolo della presente relazione dedicato all'organizzazione dell'amministrazione statale.

Ulteriore problema è quello che riguarda la persistenza dei capitoli di spesa, che la legge n. 94/1997 (relativa alla nuova struttura del bilancio dello Stato), pur avendo operato una notevole semplificazione della decisione di bilancio, ha lasciato in vita, sebbene a fini interni di "gestione operativa". Ciò costituisce, nella realtà, un elemento che favorisce la resistenza alla riaggregazione delle funzioni, delle strutture e delle responsabilità amministrative (o, almeno, non contribuisce a ridurre la frammentazione dei compiti e delle responsabilità), oggi ripartite, nell'amministrazione dello Stato, fra circa 5.000 dirigenti. D'altro canto, il sistema di contabilità economica per centri di costo, previsto dall'art. 10 d.lgs. n. 279/1997 ed in fase di progressiva introduzione nelle amministrazioni dello Stato, dovrebbe integralmente sostituire la contabilità per capitoli di spesa, contribuendo anche alla razionalizzazione organizzativa mediante la ricomposizione delle responsabilità dirigenziali per i rendimenti e i risultati dell'azione amministrativa[8].

3.3 Merita di essere, poi, rimeditato il ruolo delle direzioni generali del personale, dal momento che la risorsa "personale" è – secondo la logica che ispira il d.lgs. n. 300/1999 – parte integrante della complessiva dotazione di risorse assegnata ai dirigenti delle grandi unità organizzative (dipartimenti, direzioni generali) per il conseguimento degli obiettivi e dei risultati di cui essi sono responsabili[9]. Ne dovrebbe discendere che, in sede di programmazione dell'attività del ministero, sia l'organo di vertice a distribuire le risorse umane fra le direzioni generali

[8] Un primo esperimento di contabilità economica per centri di costo è stato compiuto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed è stato presentato dal Ministro del tesoro al Parlamento nel febbraio 2000: v. Senato della Repubblica, XIII legislatura, Rapporto sul budget dello Stato per l'anno 2000, Doc. CLXVI, n. 1.

deputate alle diverse funzioni-obiettivo, lasciando ai singoli centri di responsabilità di gestire direttamente il personale ad essi assegnato, con imputazione dei relativi costi alle pertinenti unità previsionali di base, anziché – come tuttora avviene – ad u.p.b. che fanno riferimento, nei vari ministeri, alle direzioni generali del personale.

Si dà il caso, invece, che la gran parte dei provvedimenti di riordino organizzativo in corso confermi l'esistenza delle direzioni generali del personale (che sovente lievitano, anzi, al rango di dipartimenti), perpetuando la situazione precedente alla riforma.

3.4 Un dato di rilevante novità è costituito dall'introduzione nel pubblico impiego delle forme di "flessibilità del lavoro" proprie del settore privato (contratti a tempo determinato, contratti di formazione-lavoro, lavoro temporaneo e tutte le altre "forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa": art. 36, nuovo testo, d.lgs. n. 29/1993).

Non appaiono, peraltro, sufficientemente incentivati i rapporti di lavoro diversi da quelli a tempo indeterminato, tant'è che, ad esempio, i contratti individuali part-time stipulati dalle amministrazioni dello Stato hanno appena superato, alla fine del 1999, il numero di 10.000, a fronte dei circa 60.500 che le amministrazioni sarebbero autorizzate a stipulare e che dovrebbero recare, nel complesso, risparmi di spesa per oltre 600 mld.

Ancora in attesa di essere attivati, invece, i rapporti di telelavoro, previsti dalla legge n. 191/1998 e disciplinati, oltre che da un regolamento governativo (d.P.R. 8 marzo 1999 n. 70), da un accordo collettivo, in ordine al quale la Corte ha formulato numerose riserve circa l'adeguatezza dei costi, diretti e indiretti, stimati dall'Aran per l'organizzazione e la gestione di tali rapporti[10].

---

[9] In questi termini, Sez. contr. Stato 31 marzo 2000, n. 26 (a proposito dell'organizzazione del Ministero dell'ambiente).

[10] Sez. riun. 22 ottobre 1999, n. 37; Sez. riun. 10 febbraio 2000, n. 2.

3.5 Fra gli altri aspetti applicativi della "seconda privatizzazione", mette conto richiamare, in particolare, quelli che riguardano i contratti individuali mediante i quali, per tutti gli incarichi di direzione nell'ambito dell'amministrazione statale, vengono definiti l'oggetto e la durata dell'incarico, gli obiettivi da conseguire ed il trattamento economico spettante al dirigente (art. 19, comma 2, secondo periodo, d.lgs. n. 29/1993, nel testo di cui al d.lgs. n. 387/1998).

Al riguardo, la Corte[11] ha stabilito che il contratto individuale è in rapporto di "presupposizione" con il provvedimento di preposizione all'ufficio (identificato nell'atto di conferimento dell'incarico), nel senso che, siccome l'incarico di funzioni dirigenziali ha lo scopo di attribuire specifici poteri e responsabilità per lo svolgimento di ben identificate missioni o attività, il conferimento dell'incarico deve costituire (non il primo, ma) l'ultimo atto del complessivo procedimento che mira alla provvista dei titolari degli uffici dirigenziali. L'antecedenza del contratto individuale rispetto al provvedimento amministrativo consente, pertanto, di fondare i presupposti per l'effettiva *utilitas* del successivo provvedimento di preposizione all'ufficio e risponde alla stessa *ratio* della nuova disciplina legislativa, la quale "da un lato àncora lo svolgimento dell'azione amministrativa alla definizione di obiettivi ed alla predisposizione di priorità, piani e programmi e dall'altro lato richiede che tutti gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale siano contraddistinti da caratteri di concretezza tali da giustificarne il conferimento, sia sotto il profilo oggettivo della loro coerenza con il quadro dell'indirizzo politico-amministrativo deliberato dall'organo di governo, sia sotto il profilo soggettivo della sussistenza di idonee attitudini e capacità professionali dei singoli dirigenti, tenuto conto anche dei risultati conseguiti in precedenza"[12].

---

[11] Sez. contr. Stato 3 giugno 1999, n. 39.

[12] Proprio in ciò risiede, del resto, "una delle più rilevanti innovazioni recate dal d.lgs. n. 29/1993 rispetto al precedente ordinamento della dirigenza statale, il quale disciplinava il conferimento di "funzioni" dirigenziali astrattamente preordinate e non aveva ad oggetto "incarichi" specifici, commisurati alle caratteristiche dell'azione da svolgere (cfr. artt. 7 ss. d.lgs. 30 giugno 1972, n. 748). In relazione a ciò è stata, tra l'altro, abolita la procedura di nomina alla qualifica di dirigente generale, con conseguente distinzione dei dirigenti solo in ragione della diversa rilevanza degli incarichi assegnati: così, ancora, Sez. contr. Stato n. 39/1999.

Naturalmente, gli effetti dell'atto negoziale sono subordinati all'emanazione del provvedimento amministrativo.

La menzionata "presupposizione" ha, poi, il vantaggio di mettere il Parlamento nella condizione di acquisire elementi e di esprimere valutazioni (in sostanza, di esercitare il sindacato politico) sull'intestazione delle responsabilità che, nell'assetto dell'amministrazione, il Governo ha deciso di operare per svolgere le politiche che il Parlamento gli ha affidato. Inoltre, il controllo preventivo della Corte dei conti – previsto dalla legge 20/1994 (art. 3, comma 1, lett. *b*) sugli "atti del Presidente del Consiglio e dei ministri aventi ad oggetto ... il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali" – acquista, con l'esame del contratto "presupposto", la pienezza del sindacato di legittimità sul provvedimento di preposizione all'ufficio.

3.6 Il riparto tra le funzioni dei vertici politici e quelle dei dirigenti amministrativi dovrebbe determinare effetti di rilievo anche sull'assetto dei controlli esterni.

Si deve considerare, al riguardo, che il d.lgs. n. 80/1998 ha ulteriormente accentuato, rispetto al d.lgs. n. 29/1993, la distinzione fra attività di indirizzo politico-amministrativo (spettante al governo e ai ministri) e attività di gestione amministrativa (spettante ai dirigenti), rendendo – fra l'altro – più agevole il riconoscimento, all'interno della categoria degli atti amministrativi, di quelli che rientrano nella competenza del governo (del Consiglio dei ministri, del Presidente del Consiglio dei ministri, dei ministri) e di quelli che appartengono alla competenza esclusiva dei dirigenti. E' oggi possibile, pertanto, individuare, da una parte, gli "atti di indirizzo" e gli altri atti (ad esempio, la nomina, la revoca e il licenziamento dei dirigenti generali) che spetta al governo di emanare e, dall'altra,

---

Sulla necessità che la nomina dei dirigenti generali, anche estranei all'amministrazione, avvenga nel rispetto della dotazione organica dei dirigenti di ciascun ministero (comprensiva dei dirigenti che sono collocati, ex art. 6, comma 2, d.p.r. n. 150/1999, temporaneamente a disposizione della Presidenza del consiglio dei ministri in attesa della loro destinazione a specifici posti di funzione nell'amministrazione di provenienza o in altre amministrazioni), oltre che della dotazione organica complessiva dei dirigenti generali inclusi nel ruolo unico, v.: Sez. riun. 21 aprile 2000, n. 10; Sez. contr. Stato 7 giugno 1999, n. 44; Sez. contr. Stato 28 gennaio 2000, n. 8.

gli "atti e provvedimenti amministrativi" che sono propri dei dirigenti, secondo la previsione dell'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 29/1993 (nuovo testo), il quale stabilisce che competono ai dirigenti *(a)* l'adozione di tutti gli atti e provvedimenti dell'amministrazione, compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, e *(b)* l'esercizio di "autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo", a fini di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa del settore di attività loro affidato. A fissare ulteriormente la competenza funzionale dei dirigenti per tutti gli atti e i provvedimenti di cui s'è detto, è stabilito che le attribuzioni dei dirigenti "possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative" (art. 3, comma 3, d.lgs. n. 29/1993, nuovo testo); inoltre, a decorrere dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 80/1998, le disposizioni di legge che conferivano "agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi ... si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti" (art. 45 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80).

4. Incongruenze e problemi del procedimento di contrattazione collettiva.

4.1 Il disegno normativo del procedimento di contrattazione presenta una serie di incongruenze, alcune delle quali già richiamate dalla Corte nella relazione dello scorso anno. La più rilevante di tali incongruenze consiste nella fissazione *a priori* dei possibili costi della contrattazione (con l'unico limite della compatibilità rispetto agli equilibri complessivi di finanza pubblica), a prescindere, perciò, da ogni negoziato sul *quantum* di incremento della spesa per il personale, a fronte di un accertato, accresciuto rendimento delle amministrazioni e dei loro servizi (o, almeno, di una maggiore produttività del lavoro), in relazione ai programmi stabiliti.

Nel dibattito che precedette la "seconda privatizzazione", fu ipotizzata l'opportunità di iscrivere le previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali non più in legge finanziaria, ma direttamente in bilancio, nel "fondo speciale di parte

corrente". Quindi, si sarebbe potuto procedere – quanto meno per una parte dei futuri oneri – con il sistema dei "fondi negativi", che consente di attivare una spesa soltanto alla condizione che siano state acquisite le risorse corrispondenti (ad esempio, mediante risparmi o economie di gestione, razionalizzazioni di strutture e procedimenti, più efficiente "combinazione" del fattore-lavoro con gli altri elementi dell'organizzazione). Nel "fondo positivo" sarebbe stata iscritta, ovviamente, la maggiore spesa destinata a finanziare gli oneri a carico del bilancio.

La cennata ipotesi merita, ora, di essere riproposta, attesa la possibilità di attivare – attraverso i controlli interni regolati dal d.lgs. n. 286/1999 – gli strumenti necessari a verificare le condizioni in base alle quali le amministrazioni possono stabilire, attraverso i comitati di settore, i margini di "utile amministrativo" da rendere disponibili per i rinnovi contrattuali.

4.2 Quanto, poi, alla contrattazione integrativa, la sua idoneità a determinare – diversamente che in passato – rilevanti effetti di spesa, sia pure "nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione", suscita non lievi preoccupazioni sulla "tenuta" di tali vincoli, al punto che la legge finanziaria 2000 ha stabilito, per i contratti integrativi dei comparti statali e per quelli degli enti non economici[13], un meccanismo di verifica preventiva, che subordina l'entrata in vigore dei contratti ad una sorta di nuova autorizzazione alla sottoscrizione[14]. Una analoga misura non è stata adottata, per le ragioni già dette, con riguardo ai contratti integrativi che vengono stipulati nell'ambito dei comparti non statali.

Per la verità, le norme stabiliscono anche la "nullità" delle clausole

[13] ... con un numero di dipendenti superiore a 200.

[14] I contratti integrativi sottoscritti, corredati da un'apposita relazione tecnico-finanziaria riguardante gli oneri derivanti dall'applicazione della nuova classificazione del personale, certificata dagli organi interni di revisione amministrativo-contabile, sono trasmessi al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro, i quali, entro trenta giorni, ne accertano congiuntamente la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 45, comma 4, d.lgs. n. 29/1993. Decorso tale termine, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti

contrattuali in contrasto con i "limiti di oggetto" stabiliti dalla contrattazione nazionale o che comportino oneri non previsti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Ma si tratta di una previsione difficilmente azionabile, stante l'ovvia assenza di soggetti interessati a far valere la nullità di clausole che comportano comunque benefici economici per i loro destinatari.

4.3 Sempre con riguardo ai contratti integrativi, è previsto che essi siano soggetti – in linea generale – ad una "verifica di compatibilità" fra i costi dei contratti integrativi ed i vincoli di bilancio proprii di ciascuna amministrazione. E' da osservare, peraltro, come tale verifica sia affidata ad organismi (organi di controlli interni e collegi dei revisori dei conti) che non tutte le amministrazioni hanno costituito e che, dove lo sono stati, tuttora stentano – con poche eccezioni – a svolgere il ruolo cui sono chiamati dalle norme. D'altra parte, le "pronunce" di questi organismi non precludono affatto – come già rilevato nella relazione dello scorso anno – decisioni in senso difforme delle amministrazioni e degli enti. Donde l'importanza di rendere funzionali i meccanismi che consentono di rilevare gli andamenti della spesa nel sistema delle autonomie e, in particolare, quelli della spesa per il personale.

4.4 Più in generale, appare largamente indefinita l' "organizzazione sindacale" dei datori di lavoro pubblici, talché risulta difficile sia il coordinamento "orizzontale" fra i diversi comparti di contrattazione, sia il coordinamento "verticale" fra i diversi livelli di contrattazione. L'uno e l'altro sono rimessi a tre strumenti, che sono: un "comitato di coordinamento" fra i comitati di settore, istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica e presieduto dal Ministro per la funzione pubblica, con il compito di elaborare indirizzi comuni a più comparti o a tutte le amministrazioni; la verifica, da parte del Governo, delle direttive che i comitati di

riprendono le trattative (art. 20 legge n. 488/1999).

settore impartiscono all'ARAN (verifica che si esprime mediante "valutazioni" del Governo "per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale"); l'attribuzione alla contrattazione collettiva nazionale (eventualmente su indicazione del "comitato di coordinamento") del compito di definire l'entità dell'impegno finanziario a disposizione della contrattazione decentrata. Si tratta, evidentemente, di funzioni che richiederebbero il supporto di una struttura organizzativa capace di operare come organo di indirizzo e controllo del negoziatore pubblico (l'ARAN), tale da evitare due inconvenienti "di sistema": il primo, per cui il negoziatore pubblico (l'ARAN, appunto) sia l'analista degli effetti dei contratti da lui stesso conclusi; il secondo, per cui il negoziatore pubblico finisca per diventare l'organo sul quale si riversa la responsabilità delle decisioni che sarebbero spettate agli organi di indirizzo della contrattazione.

4.5 E' noto che i contratti collettivi debbono contenere (art. 52, comma 2, d.lgs. n. 29/1993) la condizione per cui l'esecuzione (o la proroga di efficacia) del contratto è sospesa, in tutto o in parte, nel caso di esorbitanza dai limiti di spesa risultanti dalla quantificazione certificata dalla Corte dei conti. Di qui, la necessità – già richiamata nella relazione dello scorso anno – che le amministrazioni, in collegamento con l'ARAN e con il Dipartimento della funzione pubblica, si muniscano di strutture e di strumenti conoscitivi adeguati a rilevare tempestivamente i fenomeni suscettibili di determinare l'esorbitanza dai menzionati limiti, per poter eventualmente sollevare (davanti al giudice competente) la "questione determinante" della incompatibilità fra una certa interpretazione del contratto e la sua "dotazione finanziaria", ovvero per applicare la clausola di autotutela della sospensione dell'esecuzione del contratto. Entrambe le opportunità costituiscono, infatti, applicazione del principio di "equilibrio interno" del contratto collettivo, per cui le diverse componenti di tale equilibrio formano oggetto, fra le parti del contratto, di valutazione complessiva, avuto

riguardo alle loro reciproche connessioni e per l'intera durata del contratto, anche in termini di compatibilità con i programmi di spesa pubblica e di finanziamento dei costi contrattuali; con la conseguenza che qualsiasi variazione alle componenti dell'equilibrio contrattuale richiede che sia rinnovata la procedura seguita per la originaria sottoscrizione (copertura finanziaria dell'intero costo contrattuale; parere del comitato di settore; certificazione della Corte dei conti), rendendosi in ogni altro caso applicabile la clausola di autotutela di cui s'è detto.

5. I rinnovi contrattuali 1998-2001.

5.1 Il quadro delle disponibilità per i rinnovi contrattuali 1998-2001 che risulta dalle ultime tre leggi finanziarie è, in sintesi, il seguente:

DISPONIBILITÀ FINANZIARIE
PER I RINNOVI CONTRATTUALI 1998-2001
(leggi finanziarie 1998, 1999, 2000)

(oneri lordi in miliardi)

Comparti statali	1998	1999	2000	2001	2002
personale soggetto a contrattazione collettiva: contrattazione nazionale e integrativa	518	2.929	4.161	1.761	2.269
pers. non soggetto a contr. collett.	148	837	1.627	760	950
TOTALE (a carico bil. Stato)	493	3.102	5.788	2.521	3.219
Comparti non statali contrattazione nazionale	390	1.775	3.936	2.103	2.710
TOTALE GENERALE	**883**	**4.877**	**9.724**	**4.624**	**5.389**

La contrattazione collettiva nazionale (e quella integrativa per il personale dei comparti statali) verrebbe, pertanto, finanziata, con riguardo all'intero periodo di validità economica dei contratti 1998-2001, per un ammontare di 11.638 mld relativamente ai comparti "statali", mentre la spesa "sostenibile" per i bilanci degli enti che appartengono ai comparti "non statali" sarebbe pari a 10.914 mld.

5.2 La tornata contrattuale 1998-2001 si è aperta, nel 1999, con gli accordi relativi al personale delle forze armate e dei corpi di polizia, i quali hanno previsto incrementi retributivi pari allo 0,4% per il 1998 e al 2,3% per il 1999. Gli stessi incrementi sono stati previsti dai contratti nazionali (valevoli per il biennio economico 1998-99) per il personale dei ministeri e degli enti pubblici non economici, mentre per il personale della scuola le misure degli incrementi retributivi sono state accresciute dalle risorse (derivanti dall'applicazione della legge n. 449/1997) connesse alla riduzione del personale, dalle risorse stanziate per l'attuazione dell'autonomia scolastica e dai "risparmi" derivanti dal "raffreddamento" della progressione economica realizzata con i CCNL 1994-97. Ulteriori risorse per la contrattazione del personale medico e del personale scolastico sono state stanziate dalla legge finanziaria 2000.

Sugli oneri "a consuntivo" di questi contratti la Corte effettuerà le proprie valutazioni nella sede della relazione sul costo del lavoro pubblico.

5.3 Le disponibilità necessarie ai rinnovi contrattuali 1998-2001 erano stabilite, dalla legge finanziaria 1998, nella misura necessaria ad assicurare, nel 1998, una crescita complessiva delle retribuzioni pari al tasso di inflazione programmato (1,8%). Per il 1999, il recupero dell'inflazione veniva assicurato da stanziamenti corrispondenti ad un ulteriore incremento delle retribuzioni pari al tasso di inflazione dell'1,5%; lo stesso tasso di incremento delle retribuzioni era previsto con riguardo alle retribuzioni da corrispondere per il 2000 e, cioè, per il primo anno del biennio economico 2000-2001.

La legge finanziaria 1999 rideterminò le disponibilità per i rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni pubbliche e per i miglioramenti retributivi del personale non contrattualizzato, in relazione al nuovo limite di incremento della spesa globale per il personale, indicato nel D.p.e.f. nella misura

del 2,3% (al netto della contribuzione aggiuntiva). Furono, di conseguenza, incrementate le autorizzazioni di spesa recate dalla finanziaria 1998.

La legge finanziaria 2000 ha, infine, previsto incrementi di spesa nei limiti del tasso di inflazione previsto per il 2000 e per il 2001, rispettivamente l'1,2% e l'1,1%, riconoscendo, altresì, un ulteriore 0,4% in relazione agli effetti derivanti da oneri contrattuali già autorizzati da leggi finanziarie precedenti (non è chiaro, tuttavia, nei documenti di bilancio, quale misura corrisponda, in termini di retribuzione unitaria lorda, a tale incremento percentuale) ed anche per accrescere la "dotazione finanziaria" della contrattazione integrativa.

Gli effetti di spesa determinati dall'attuazione della legge n. 266/1999, concernente – fra l'altro – misure di riassetto retributivo per il personale delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché per il personale delle forze armate e dei corpi di polizia, sono stati quantificati, dalla stessa legge finanziaria 2000, in 100 mld per ciascuno degli anni dal 2000 al 2002.

5.4 Sui contratti collettivi nazionali stipulati per la tornata 1998-2001 (biennio contrattuale 1998-1999), la Corte si è espressa con altrettanti "rapporti di certificazione". Le principali osservazioni contenute in tali rapporti – alcune delle quali ampiamente riportate nella relazione dello scorso anno (alla quale, pertanto, si rinvia) – hanno riguardato, in particolare, la formulazione sovente incerta o perplessa delle quantificazioni di spesa (talché è stata inizialmente negata, ad esempio, la certificazione positiva all'accordo sul "telelavoro"[15] ed all'accordo integrativo per talune categorie di personale scolastico[16]) e l'impropria utilizzazione di quote del "fondo unico di amministrazione", mediante il quale dovrebbero essere compensati incrementi di produttività basati sul merito individuale, ma che è stato spesso destinato a sostenere gli oneri del nuovo ordinamento professionale e, in particolare, i passaggi verticali di area; il tutto,

[15] Sez. riun. 22 ottobre 1999, n. 37; v., poi, Sez. riun. 10 febbraio 2000, n. 2.
[16] Sez. riun. 26 ottobre 1999, n. 38; v., poi, Sez. riun. 10 febbraio 2000, n. 3.

con effetti finanziari permanenti che finiranno per ripercuotersi anche sulla successiva tornata contrattuale.

In termini generali, la Corte ha, altresì, rilevato che la garanzia di "non esorbitanza" della spesa (rispetto a quella quantificata dall'ARAN in sede di stipula del contratto collettivo), con conseguente sospensione dell'esecuzione del contratto collettivo, presuppone, comunque, una stima completa, *ex ante*, dei costi derivanti da ciascun istituto contrattuale (comprensiva degli oneri gravanti sugli esercizi futuri in relazione alle diverse decorrenze degli aumenti contrattuali); con la conseguenza che, ove tale stima risultasse estremamente difficile o impossibile, per mancanza di adeguati elementi dimostrativi prodotti dall'ARAN, la garanzia di "non esorbitanza mediante sospensione dell'efficacia del contratto" diverrebbe, a sua volta, del tutto apparente[17].

Sempre in termini generali, è stata cura della Corte di segnalare che i contratti collettivi attribuiscono, spesso, taluni benefici economici a soggetti o contingenti di persone numericamente non determinati, col risultato di dar luogo a veri e propri *entitlements* (e, cioè, a spese che, non essendo collegate all'esercizio di diritti soggettivi, non sono contenibili entro i limiti dell'autorizzazione disposta)[18].

Una particolare attenzione la Corte ha dedicato ai contratti collettivi relativamente ai quali non è più prevista (dall'art. 51, comma 1-bis, d.lgs. n. 29/1993, nel testo sostituito dal d.lgs. n. 387/1998) l'indicazione in legge finanziaria delle risorse complessive da destinare ai rinnovi (ciò, come detto, in quanto i relativi oneri sono posti a carico dei bilanci degli enti, che li assumono nel rispetto dei parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio).

In proposito, la Corte ha richiamato, anzitutto, l'esigenza che il Ministero del tesoro – anche in ossequio ai criteri di trasparenza della decisione di bilancio resi

[17] Sez. riun. 30 aprile 1999, n. 19.

[18] V. la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998, cap. VII, par. 4.3 e 5.

più stringenti dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997 – "assicuri una più analitica esposizione dei trasferimenti previsti dal bilancio dello Stato [agli enti], con la evidenziazione delle previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali"[19]. In secondo luogo, ha sottolineato la urgente necessità che questi enti istituiscano "un sistema di contabilità economico-analitica integrata e per *budget*", quale strumento – per un verso – di programmazione e controllo delle attività e – per altro verso – di verifica dei risultati cui commisurare l'attribuzione della quota variabile di salario all'interno di ciascun ente"[20]. In terzo luogo, ha sollecitato i collegi di controllo interno o nuclei di valutazione a monitorare costantemente l'attuazione dei contratti nazionali, affinché non si producano, in sede di contrattazione integrativa, "incontrollabili dinamiche incrementali della spesa per il personale"[21]. Infine, la Corte ha segnalato la necessità che il monitoraggio svolto dai controlli interni sull'andamento della spesa per il personale assuma a riferimento anche il perseguimento dei saldi indicati nella disciplina del patto di stabilità interno (art. 28, comma 7, legge n. 448/1998; art. 30 legge n. 488/1999)[22].

Nell'intento di perfezionare i meccanismi di valutazione *ex ante* degli oneri contrattuali, la Corte ha altresì richiesto che, in sede di dimostrazione della compatibilità fra tali oneri e gli obiettivi di finanza pubblica, l'ARAN – eventualmente con l'ausilio della Ragioneria generale dello Stato – dia contezza alla Corte della quota parte di risorse trasferita dal bilancio dello Stato agli enti di ciascun comparto non statale e che, per consentire i necessari riscontri di compatibilità economica con i menzionati obiettivi, assuma come parametri di riferimento – oltre che il tasso di inflazione programmato ed il tasso tendenziale medio di variazione della spesa per il personale, già individuati dalla giurisprudenza della Corte – una serie di altri elementi con i quali mettere in rapporto la spesa per il personale: l'indebitamento netto della p.a., in percentuale al PIL, il debito della p.a., in percentuale al PIL; il rapporto spese correnti-PIL; il

[19] Sez. riun. 1 marzo 1999, n. 14.
[20] Sez. riun. n. 14/1999 cit.; Sez. riun. n. 19/1999 cit.; Sez. riun. 16 febbraio 2000, n. 4.
[21] Sez. riun. n. 14/1999 cit.; n. 19/1999 cit.

rapporto redditi da lavoro dipendente nella p.a.-PIL; la variazione dei redditi da lavoro dipendente nel conto consolidato delle p.a.[23].

5.5 Per quanto risulta dalla tabella più sopra riportata, il 51,6% delle risorse complessivamente disponibili per la contrattazione (22.552 mld, autorizzati dalle leggi finanziarie 1998-2000[24]) verrebbe destinato ai dipendenti statali, che rappresentano, tuttavia, il 45,2% del personale pubblico soggetto a contrattazione collettiva, mentre il restante 48,3% verrebbe attribuito ai dipendenti delle amministrazioni non statali, che costituiscono circa il 55% del menzionato personale[25].

Questi dati inducono a riflettere su tre elementi. Il primo riguarda la relativa sproporzione fra le risorse destinate al personale statale e quelle destinate al personale delle amministrazioni non statali, per lo più costituite da amministrazioni del "sistema delle autonomie". Parrebbe, infatti, che a queste amministrazioni siano attribuite risorse in misura proporzionalmente minore rispetto a quelle disponibili per le amministrazioni statali, benché i dipendenti di tali ultime siano numericamente inferiori a quelli delle amministrazioni non statali. Ciò dipende, peraltro, dal fatto che le disponibilità indicate (dalle relazioni tecniche alle leggi finanziarie) per i rinnovi contrattuali del personale regionale-locale non includono le risorse aggiuntive che le amministrazioni dei comparti non statali sono in grado di stanziare – nella loro autonomia – per la contrattazione integrativa, comunque nel rispetto delle consuete compatibilità economico-finanziarie.

Il secondo elemento attiene alla circostanza che il finanziamento dei rinnovi contrattuali 1998-2001 non considera che, a partire dall'1 gennaio 2001, un consistente numero di dipendenti statali transiterà nei ruoli delle amministrazioni

---

[22] Sez. riun. n. 4/2000 cit.

[23] Sez. riun. n. 19/1999 cit.; Sez. riun. n. 4/2000 cit.

[24] Sono escluse, naturalmente, le autorizzazioni di spesa per il personale non contrattualizzato.

[25] I dati sono tratti da Corte dei conti, Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997-1998. Relazione al Parlamento prevista dall'art. 65 del d.lgs. n. 29/1993 (approvata da Sez. riun. n. 47/1999, cit.), cap. II.

regionali e locali, con conseguente necessità di separare le vicende retributive del residuo personale statale (con le relative imputazioni di bilancio) da quelle del personale trasferito alle amministrazioni regionali e locali. Non è stato previsto, in altri termini, che una quota consistente di personale statale dovrebbe essere trasferita, a partire dal 2001, alle amministrazioni regionali e locali e, perciò, che l'onere finanziario dei rinnovi contrattuali ricadente oltre l'anno 2000 farà carico non più al bilancio dello Stato, ma a quello delle regioni e degli enti locali.

Il terzo elemento è di ordine contabile-finanziario. A partire dal 1994, la contrattazione collettiva si sviluppa, nel settore pubblico, secondo la duplice regola del "contratto giuridico" a valenza quadriennale e del "contratto economico" a valenza biennale (entro il quadriennio di efficacia giuridica). Ciò dovrebbe indurre a far sì che le leggi finanziarie non eccedano, nelle loro autorizzazioni di spesa, il biennio "economico" dei contratti, a pena di determinare – con autorizzazioni eccedenti tale periodo – l' "affidamento" dei contraenti su risorse che vengono stanziate per la successiva tornata contrattuale. La legge finanziaria 2000 reca, invece, previsioni di spesa che, a fronte della tornata contrattuale 1998-2001, si proiettano fino all'esercizio 2002 e, cioè, al primo anno della prossima tornata contrattuale (a meno da non ritenere che l'autorizzazione di spesa per l'anno 2002 integri le risorse stanziate per la tornata contrattuale 1998-2001).

6. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d'inflazione.

6.1 Il conto delle "amministrazioni pubbliche", che è l'aggregato di riferimento dell'Unione europea per valutare il rispetto dei parametri di convergenza, espone i seguenti risultati:

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Conto economico consolidato 1995-1999 (*)

Redditi da lavoro dipendente

(in miliardi di lire)

	Redditi (a)	**Variaz. %** (b)	**Uscite corr.** (c)	**Variaz. %** (d)	**% (a)/(c)**
1997	229.935	-	938.692	-	24,5
1998	221.571	-3,6	943.014	0,4	23,5
1999	227.262	2,6	955.321	2,6	23,8
2000 (stime)	230.000	1,2	980.900	2,6	23,4

(*) Fonti: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2000; Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1999).

All'interno del positivo risultato che registra l'indebitamento netto[26], l'incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulle componenti di "uscita" è stata pari, nel 1999, al 23,8%, con una lieve diminuzione (-0,3%) rispetto all'anno precedente e con una prospettiva di ulteriore, seppur lieve diminuzione nel 2000.

Inoltre, rispetto al 1998, i redditi da lavoro dipendente registrano un lieve incremento (2,6%), essenzialmente dovuto alla più elevata contribuzione in favore dell'INPDAP, mentre, per il 2000, la previsione è di un aumento relativamente contenuto (+1,2%), sul presupposto che gli effetti dei rinnovi contrattuali sconterebbero una ulteriore riduzione della consistenza numerica del personale delle amministrazioni, a causa dei provvedimenti restrittivi delle assunzioni, adottati nel corso degli ultimi anni (v. pure *infra*)[27].

6.2 In relazione all'esigenza di verificare la corrispondenza fra gli incrementi delle retribuzioni per il personale e l'evoluzione del tasso d'inflazione (programmato ed

[26] Nel 1999, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è ridotto, in valore assoluto, di oltre 17.800 miliardi (-30,6%) rispetto al 1998, raggiungendo l'1,9% del PIL (-0,9% rispetto all'anno precedente).

[27] V. la Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2000, premessa.

effettivo)[28], si propone, qui di seguito, l'aggiornamento al 1999 dell'analisi – iniziata due anni fa – sui dati di contabilità nazionale relativi all'aggregato "amministrazioni pubbliche".

La tab. 1 evidenzia come le retribuzioni unitarie (medie pro-capite) siano cresciute, nel 1999, in misura (3,3%) sensibilmente superiore a quella dell'indice dei prezzi al consumo per operai e impiegati (1,6%), grazie ad una variazione in aumento della massa retributiva che sconta l'accennata, ulteriore diminuzione degli occupati. Assumendo a riferimento la tornata contrattuale 1998-2001, l'incremento registrato nel 1999, aggiunto a quello relativo al 1998 (1,4%), comporta che l'aumento delle retribuzioni si attesta, nel primo biennio della tornata, su di una misura (+4,3%) che supera di quasi un punto e mezzo sia la variazione dei prezzi al consumo nello stesso periodo, sia il tasso di inflazione programmato (entrambi attestati sul 3,3%).

Ciò induce a ritenere che, siccome la spesa complessiva per il personale pubblico è senz'altro in linea con la dinamica del tasso di inflazione programmato, l'aumento delle retribuzioni medie pro-capite nel biennio 1998-99 è dovuto alla sensibile riduzione del numero degli occupati, valutabile nell'ordine dell'1,5% fra il 1997 ed il 1999.

Se si considera che i dati sopra riportati non comprendono per intero gli effetti della contrattazione integrativa, ne discendono ragioni di preoccupazione per una dinamica salariale che si discosta, sia pure in maniera non eccessiva, dalle regole di evoluzione del costo del lavoro – stabilite nel D.p.e.f. e nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 – e, comunque, entro limiti "recuperabili" dalla contrattazione collettiva per il secondo biennio economico (2000-01). Sia il D.p.e.f., sia l'accordo del 1993 sono, infatti, incentrati sul recupero, da parte delle

[28] Si ricorda che il tasso d'inflazione costituisce – sia nei documenti di programmazione economica e finanziaria, sia nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 – la grandezza di riferimento per valutare la compatibilità economica degli aumenti intervenuti nel costo del lavoro (sull'accordo del 1993, per la parte che riguarda specificamente il pubblico impiego, cfr. la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993, cap. IX, par. 3).
Il tasso d'inflazione "programmato" è inteso come deflatore dei consumi. Il tasso d'inflazione "effettivo" è costituito dalla percentuale di incremento annuale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

retribuzioni, delle diminuite "ragioni di scambio" prodotte dall'inflazione, e non già sull'adeguamento della spesa complessiva all'andamento dell'inflazione.

Ulteriori analisi e valutazioni la Corte si propone di compiere nell'occasione della prossima "Relazione sul costo del lavoro pubblico".

6.3 La tab. 2 riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale (compreso quello delle aziende) nel periodo 1995-1999.

Ne risulta, per il 1999, una lieve diminuzione dei pagamenti rispetto all'anno precedente, peraltro compensata dal consistente incremento dei residui, dovuto a ritardati pagamenti di contributi previdenziali e mancate contabilizzazioni relative ad operazioni di fine anno.

7. Le misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 1999 e per il 2000.

7.1 Le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalla manovra finanziaria per il 1999 e illustrate nella relazione dello scorso anno si proponevano di realizzare economie di spesa pari a 60 mld per il 1999, 350 mld per il 2000 e 500 mld per il 2001, oltre a 40 mld annui da riduzione degli stanziamenti per lavoro straordinario (economie, comunque, non calcolate sul saldo netto da finanziare, ma solo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto).

Ulteriore fonte di contenimento-risparmio della spesa per il personale era stata individuata, dalle manovre finanziarie per il 1998 e per il 1999, nell'espansione quantitativa dei rapporti di lavoro part-time, sulla linea di quanto già ipotizzato dalla legge di accompagnamento alla finanziaria 1997.

Al riguardo dei menzionati risparmi, permangono tutte le riserve, formulate dalla Corte in relazione alle analoghe disposizioni della manovra finanziaria per il 1998, a causa del carattere non del tutto trasparente e verificabile delle previsioni formulate (tant'è che il Governo continua a non registrare i risparmi di spesa a livello di saldo netto da finanziare per l'anno cui il bilancio si riferisce),

soprattutto a causa della mancata esplicitazione della base di calcolo (il numero dei dipendenti appartenenti ai diversi comparti) assunta dal Governo per misurare i risparmi derivanti dalla riduzione del personale.

Si deve aggiungere che i fattori dai quali dovrebbero dipendere i menzionati risparmi sono i più diversi e fra loro interdipendenti (ad esempio, il tasso di cessazione dei dipendenti, la qualifica e il livello retributivo dei dipendenti cessati, il numero di dipendenti di cui la stessa legge autorizza l'assunzione), oppure sono rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni (come i livelli retributivo-funzionali nei quali avverranno le nuove assunzioni, dal momento che la legge non indica alcun criterio per la distribuzione delle nuove assunzioni fra i diversi livelli), o dipendono da fattori sopravvenuti (come l'ammontare delle retribuzioni dovute al nuovo personale dopo i rinnovi contrattuali), o addirittura dalla mera volontà degli interessati (come la trasformazione dei rapporti a tempo determinato in rapporti a tempo parziale).

7.2 Misure di ulteriore contenimento della spesa per il personale sono recate dalla legge finanziaria 2000 (23 dicembre 1999, n. 488), che prosegue e approfondisce l'impostazione di tipo programmatorio assunta dalle manovre finanziarie per il 1998 e per il 1999.

La legge n. 488/1999 ha confermato, pertanto, l'obbligo per tutte amministrazioni di proiettare su di un arco triennale i fabbisogni di personale. Per le amministrazioni dello Stato, è prevista una ulteriore riduzione del personale nella misura dell'1% rispetto ai dipendenti in servizio nel 1997, talché, alla fine del 2001, questi dovrebbero diminuire – considerate le riduzioni disposte dalle precedenti leggi finanziarie – del 3,5% rispetto alle unità in servizio nel 1997. La legge rende, poi, ancora più stringente il controllo del governo sulle nuove assunzioni, stabilendo che il consiglio dei ministri definisca preliminarmente le priorità e le necessità operative da soddisfare e, su questa base, determini entro il primo semestre di ogni anno il numero massimo delle assunzioni compatibile con

gli obiettivi di riduzione del personale. Le autorizzazioni ad assumere sono comunque sottoposte ad una istruttoria del Dipartimento della funzione pubblica "diretta a riscontrare le effettive esigenze di reperimento di nuovo personale e l'impraticabilità di soluzioni alternative collegate a procedure di mobilità o all'adozione di misure di razionalizzazione interna". La disciplina autorizzatoria si applicherà, d'ora in avanti, anche alle assunzioni previste da norme speciali.

Allo scopo di ridurre la spesa derivante da nuove assunzioni, è previsto che almeno il 50% dei nuovi rapporti di lavoro venga instaurato mediante contratti a tempo parziale o altri contratti non a tempo indeterminato (salvo che per le foze armate, le forze di polizia e i vigili del fuoco). Inoltre, per le amministrazioni che non abbiano raggiunto una quota di personale a tempo parziale pari almeno al 4% del totale dei dipendenti, le assunzioni potranno essere autorizzate (salvo motivate deroghe) esclusivamente con contratto a tempo parziale[29].

Gli effetti delle norme di cui s'è detto sono quantificati, dal Governo (nella relazione tecnica alla legge finanziaria), in una riduzione dell'impatto sul saldo netto da finanziare calcolato in 800 mld per il 2001 e 970 mld per il 2002; nonché, con riferimento al fabbisogno del settore statale ed all'indebitamento della p.a., in 320 mld per il 2000, 511 mld per il 2001, 620 mld per il 2002.

8. Problemi di trasparenza nella esposizione degli oneri di spesa per il personale.

Nei paragrafi che precedono, si è ripetutamente accennato ad alcuni problemi che, in presenza della nuova disciplina della contrattazione collettiva contenuta nel d.lgs. n. 396/1997, non agevolano l'analisi degli oneri prodotti dalla contrattazione integrativa e l'impatto di questi sulla spesa complessiva per il

[29] Secondo una recente indagine, svolta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e dal Dipartimento della funzione pubblica, dall'entrata in vigore delle menzionate norme, soltanto l'1% del personale del settore statale ed il 2,4% del personale del settore pubblico ha optato per la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato in rapporto a tempo parziale (cfr. la Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1998), vol. II, 145). Secondo le rilevazioni del Dipartimento della funzione pubblica, i dipendenti a tempo parziale nelle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici sono, al 31 dicembre

pubblico impiego (sia di quella, interamente a carico del bilancio dello Stato, relativa al personale dei comparti "statali", sia di quella relativa ai comparti "non statali").

Tuttavia, il nuovo quadro normativo ha lasciato immutati anche altri e più risalenti problemi di visibilità e trasparenza della spesa per il personale. Su di essi, la Corte richiama da tempo l'attenzione nelle sue annuali relazioni sul rendiconto, alle quali, pertanto, si rinvia. Preme, comunque, richiamare cinque considerazioni principali.

La prima riguarda la circostanza che né gli stati di previsione dei singoli ministeri, né il rendiconto distinguono, nell'ambito della spesa per il personale, gli oneri determinati dall'applicazione dei nuovi contratti da quelli che derivano dalla spesa storica per il personale; donde l'impossibilità di distinguere, all'interno di ogni stato di previsione e del rendiconto di ciascun ministero, l'incidenza della spesa specificamente dovuta ai nuovi contratti.

La seconda concerne il sistema di finanziamento dei contratti collettivi relativi al personale dei comparti "non statali", il cui onere grava – come detto – interamente sui bilanci degli enti. Per quanto il d.lgs. n. 29/1993 (art. 52, comma l) consenta questa modalità di copertura, è essenziale – a giudizio della Corte – che i fondi di bilancio destinati al finanziamento della spesa regionale, sanitaria e locale rechino adeguate e specifiche dimostrazioni di copertura degli oneri che derivano, a carico dello Stato, dalla nuova contrattazione collettiva.

La terza considerazione riguarda le carenze nell'attività di monitoraggio dei reali andamenti di spesa, che il Ministero del tesoro dovrebbe esercitare, secondo il d.lgs. n. 29/1993, sia a fini conoscitivi, sia per consentire al Governo di intervenire con misure correttive di eventuali "esorbitanze" dalle previsioni, sia – infine – come essenziale presupposto della successiva politica contrattuale.

La quarta attiene alla persistente mancanza di una parte importante e fondamentale del "conto annuale" e, cioè, del "conto della previdenza pubblica",

1997, 6.709: 5.440 nei ministeri, 97 nelle aziende, 1060 negli enti pubblici, 131 negli enti di ricerca (cfr. la

pur esso richiesto al Ministero del tesoro fin dall'originaria "edizione" del d.lgs. n. 29/1993. A ciò si aggiunge la difficoltà, più volte denunciata dall'INPDAP, di determinare con certezza, sulla base di un quadro normativo che rimane estremamente complesso, l'ammontare annuale del gettito contributivo, nonché di conoscere e acquisire tempestivamente i contributi e gli apporti dello Stato a favore dell'Istituto[30].

L'ultima considerazione si riferisce alla estrema difficoltà, ma – spesso – alla impossibilità di verificare l'effettiva portata dei "risparmi" realizzati con le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalle annuali manovre finanziarie, in mancanza – nei documenti di bilancio – di elementi adeguati a misurare la riduzione della spesa storica per il personale.

9. Consistenza del personale, part-time, mobilità.

9.1 L'entità del personale pubblico viene calcolata, come detto, dalla Ragioneria generale dello Stato in sede di elaborazione del "conto annuale". L'ultimo di tali conti espone la situazione del personale al 31 dicembre 1997.

Per il 1999 si dispone, invece, delle stime, relative a tutti i comparti, contenute nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese (1999)"[31] (v. tab. 3). Secondo quest'ultima, il personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni ammonta a 3.214.204 unità, con una lieve diminuzione (-0,04%) rispetto all'anno precedente (-0,38% per il settore statale). La stessa fonte espone che, nel 1998, la retribuzione media dei dipendenti di ruolo in servizio nei comparti statali e non statali era aumentata, rispetto all'anno precedente, dell'1,81% (+1,10% nel settore statale) (tab. 4).

I dati sulla consistenza del personale pubblico vanno, peraltro, integrati con quelli relativi ai dipendenti part-time, che sono stati, nel 1998, 42.542 e, cioè, il 2,82% di tutti i dipendenti complessivamente in servizio.

Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione per il 1997, vol. I, 239).

[30] INPDAP, Conto consuntivo 1997, vol. I, Relazione al Consiglio di amministrazione, Roma, 1998, 42 e 155s.

La materia della mobilità resta una delle più travagliate nel campo del pubblico impiego. I dati ad essa relativi non risultano aggiornati dopo l'ultima "Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione" relativa al 1997. In tale anno, i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici che hanno usufruito delle procedure di mobilità furono, complessivamente, 1.340. Di essi, 794 transitarono nei ruoli dei ministeri e 156 ne uscirono. Nelle aziende autonome, le unità in entrata e in uscita furono, rispettivamente, 99 e 56; negli enti pubblici, 227 e 4. Gli enti di ricerca, infine, acquisirono 4 dipendenti.

[31] Vol. II, 188 ss.

Tabella 1

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SEC95
Redditi, retribuzioni e oneri sociali
1995-1998

Anno	livello massa reddituale	livello massa retributiva	livello massa oneri sociali	livello unità di lavoro	livello redditi unitari	livello retribuzioni unitarie	livello oneri sociali unitari	variazione massa reddituale	variazione massa retributiva	variazione massa oneri sociali	variazione unità di lavoro	variazione redditi unitari	variazione retribuzioni unitarie	variazione oneri sociali unitari	indice prezzi al consumo
1995	200.521	140.009	60.512	3.686	54,401	37,984	17,282								5,4
1996	218.305	149.222	69.083	3.650	59,810	40,883	19,458	8,9%	6,6%	14,2%	-1,0%	9,9%	7,6%	12,6%	3,9
1997	229.862	155.017	74.845	3.612	63,638	42,917	22,198	5,3%	6,6%	8,3%	-1,0%	6,4%	5,0%	14,1%	1,7
1998	221.953	155.727	66.226	3.577	62,050	43,536	19,906	-3,4%	3,9% 0,5%	-11,5%	-1,0%	-2,5%	1,4%	-10,3%	1,7
1999	228.678	160.056	68.622	3.559	64,253	44,972	20,734	3,0%	2,8%	3,6%	-0,5%	3,6%	3,3%	4,2%	1,6

Fonte: Elaborazione Istat

Tabella 2

SPESE DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1996-1999

SPESE PER IL PERSONALE STATALE

(milioni di lire, valori correnti)

	COMPETENZA							RESIDUI ANNI PRECEDENTI								CASSA		RIEPILOGO			
	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI LORDI				ECO.MIE(+) o MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI	INIZIALI			PAGAMENTI	FINALI			ECO MIE(+) o MAGGIORI SPESE (-)	AUTORIZZ. CASSA	PAGAMENTI	RESIDUI FINALI (comp. + anni prec.)			ECO MIE(+) o MAGGIORI SPESE (-)
		TOTALE	Residui stanz nuova form (Lett. F)	EFFETTIVI: Residui propri nuova form (Lett. C)	EFFETTIVI: Pagamenti			TOTALE	Lett. F	Lett. C		TOTALE	Lett. F	Lett. C				TOTALE	Lett. F	Lett. C	
	a	b = c + d + e	c	d	e	f = a - b	g = c + d	h = i + l	i	l	m	n = o + p	o	p	q = h-(m + n)	r	s = e + m	t = u + v	u = c + o	v = d + p	z = f + q
							(Lett. F + C)														
											CATEGORIA II										
											Ministri e sottosegretari di Stato										
1996	9 874	8 738	0	583	8 155	1 137	583	443	0	443	230	37	0	37	176	10 181	8 385	620	0	620	1 313
1997	11 964	10 094	0	915	9 179	1 870	915	620	0	620	527	62	0	62	31	11 891	9 706	977	0	977	1 901
1998	16 008	13 048	0	704	12 343	2 961	704	977	0	977	806	89	0	89	82	16 505	13 150	793	0	793	3 042
1999	20 926	18 128	0	372	17 755	2 798	372	793	0	793	496	176	0	176	121	21 426	18 251	548	0	548	2 919
											Personale amministrativo (impiegati, tecnici e operai)										
1996	26 202 859	25 160 059	203 427	1 570 309	23 386 323	1 042 800	1 773 736	1 734 084	46 121	1 687 963	1 185 733	380 651	0	380 651	167 699	27 677 747	24 572 057	2 154 387	203 427	1 950 960	1 210 500
1997	36 925 763	33 849 266	8 217	1 316 577	32 524 473	3 076 497	1 324 793	2 158 878	203 429	1 955 449	1 737 740	551 780	4 048	547 732	-130 642	38 542 133	34 262 213	1 876 574	12 264	1 864 309	2 945 855
1998	39 417 505	37 101 453	11 996	1 286 503	35 802 953	2 316 052	1 298 499	1 877 065	12 264	1 864 801	2 419 550	438 061	749	437 313	-980 547	40 446 334	38 222 504	1 736 561	12 745	1 723 816	1 335 506
1999	42 616 009	39 786 480	471 178	1 782 702	37 532 600	2 829 528	2 253 880	1 738 441	12 745	1 725 696	1 746 183	561 682	159	561 523	-569 424	43 224 260	39 278 783	2 815 562	471 337	2 344 225	2 260 105
											Magistrati										
1996	1 944 495	1 857 560	0	51 951	1 805 609	86 935	51 951	47 131	0	47 131	34 650	2 151	0	2 151	10 330	1 990 826	1 840 259	54 102	0	54 102	97 265
1997	1 966 012	1 765 342	0	10 091	1 755 251	200 691	10 091	54 102	0	54 102	82 920	7 117	0	7 117	-35 935	2 019 435	1 838 171	17 208	0	17 208	164 755
1998	1 984 323	1 895 051	0	10 119	1 884 933	89 272	10 119	17 208	0	17 208	126 569	2 357	0	2 357	-111 718	1 993 500	2 011 501	12 476	0	12 476	-22 446
1999	1 989 945	1 940 466	0	15 597	1 924 869	49 480	15 597	11 626	0	11 626	74 124	9 715	0	9 715	-72 213	1 989 954	1 998 993	25 312	0	25 312	-22 734
											Insegnanti scuole materne ed elementari										
1996	18 170 778	17 942 428	0	1 484 687	16 457 741	228 350	1 484 687	1 073 074	0	1 073 074	770 727	302 330	0	302 330	17	19 243 822	17 228 468	1 787 017	0	1 787 017	238 367
1997	17 856 570	16 183 725	0	3 446	16 180 279	1 672 845	3 446	1 787 017	0	1 787 017	1 339 262	313	0	313	447 441	19 643 587	17 519 541	3 760	0	3 760	2 120 286
1998	17 636 219	16 855 715	0	11 502	16 844 213	780 504	11 502	3 760	0	3 760	1 748 569	44	0	44	-1 744 854	17 636 746	18 592 782	11 546	0	11 546	-964 350
1999	19 280 327	19 280 466	0	2 463 277	16 817 189	-139	2 463 277	11 546	0	11 546	1 182 040	99	0	99	-1 170 392	18 880 448	17 999 229	2 463 376	0	2 463 376	-1 170 731
											Insegnanti scuole secondarie										
1996	32 778 513	32 084 877	0	2 067 128	30 017 749	693 636	2 067 128	2 935 655	0	2 935 655	1 573 055	1 293 129	0	1 293 129	69 471	35 708 224	31 590 803	3 360 258	0	3 360 258	763 107
1997	32 707 663	29 924 708	0	60 006	29 864 702	2 782 954	60 006	3 360 258	0	3 360 258	2 395 085	81 130	0	81 130	884 043	36 060 707	32 259 787	141 136	0	141 136	3 666 997
1998	33 137 694	30 253 108	0	26 514	30 226 593	2 884 586	26 514	141 136	0	141 136	2 736 132	9 227	0	9 227	-2 604 223	33 230 989	32 962 725	35 741	0	35 741	280 364
1999	34 100 658	33 924 768	0	4 515 549	29 409 219	175 890	4 515 549	35 741	0	35 741	1 632 679	1 414	0	1 414	-1 598 351	32 870 184	31 041 897	4 516 963	0	4 516 963	-1 422 460
											Organismi universitari di ricerca										
1996	58 287	56 442	0	2 836	53 606	1 846	2 836	8 531	0	8 531	3 860	502	0	502	4 169	65 599	57 466	3 338	0	3 338	6 015
1997	50	50	0	50	0	0	30	560	0	560	134	200	0	200	226	610	134	250	0	250	226
1998	56	41	0	35	6	15	35	250	0	250	88	17	0	17	145	256	94	52	0	52	160
1999	10	10	0	1	9	0	1	52	0	52	48	4	0	4	1	60	56	5	0	5	1

Tabella 2

SPESE DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1996-1999

SPESE PER IL PERSONALE STATALE

(milioni di lire, valori correnti)

	COMPETENZA							RESIDUI ANNI PRECEDENTI								CASSA		RIEPILOGO			
	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI LORDI				ECO.MIE(+) o MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI	INIZIALI			PAGAMENTI	FINALI			ECO.MIE(+) o MAGGIORI SPESE (-)	AUTORIZZ. CASSA	PAGAMENTI	RESIDUI FINALI (comp. + anni prec.)			ECO.MIE(+) o MAGGIORI SPESE (-)
		TOTALE	EFFETTIVI					TOTALE	Lett. F	Lett. C		TOTALE	Lett. F	Lett. C				TOTALE	Lett. F	Lett. C	
			Residui stanz. nuova form. (Lett. F)	Residui propri nuova form. (Lett. C)	Pagamenti		(Lett. F + C)														
	a	b = c + d + e	c	d	e	f = a - b	g = c + d	h = i + l	i	l	m	n = o + p	o	p	q = h-(m + n)	r	s = e + m	t = u + v	u = c + o	v = d + p	z = f + q
Forze armate																					
1996	9 773 313	9 660 099	0	18 549	9 641 550	113 217	18 549	45 303	0	43 303	40 740	1 147	0	1 147	1 416	9 798 523	9 682 290	19 696	0	19 696	114 633
1997	9 672 521	9 573 180	0	19 837	9 553 343	99 341	19 837	19 696	0	19 696	18 881	436	0	436	379	9 659 172	9 572 223	20 273	0	20 273	99 720
1998	9 622 856	9 592 183	0	30 021	9 362 162	230 673	30 021	20 273	0	20 273	19 554	543	0	543	176	9 608 008	9 381 717	30 563	0	30 563	230 849
1999	10 569 071	10 059 536	0	132 099	9 927 458	309 515	132 099	30 563	0	30 563	21 873	8 121	0	8 121	569	10 273 349	9 949 330	140 220	0	140 220	310 084
Forze di polizia																					
1996	21 237 282	20 990 320	0	102 068	20 888 452	246 762	102 068	414 433	0	414 433	277 664	44 211	0	44 211	92 559	21 624 017	21 166 116	146 279	0	146 279	339 321
1997	21 679 624	20 735 968	578	128 560	20 607 029	943 656	128 938	147 642	0	147 642	63 702	38 714	0	38 714	45 226	21 781 313	20 670 731	167 652	578	167 074	988 883
1998	21 916 719	21 465 740	0	170 966	21 294 774	450 979	170 966	167 652	578	167 074	95 446	29 526	0	29 526	42 680	21 922 980	21 390 219	200 492	0	208 492	493 659
1999	22 399 340	21 955 307	39 703	178 475	21 737 129	444 032	218 178	202 392	0	202 392	126 124	46 764	0	46 764	29 505	22 431 639	21 883 253	264 942	39 703	225 238	473 537
Oneri da ripartire																					
1996	1 957 613	1 912 613	1 175 397	37 424	699 791	45 000	1 212 822	360 040	473 500	-113 460	0	0	0	0	360 040	2 318 014	699 791	1 212 822	1 175 397	37 424	405 040
1997	1 931 110	1 281 117	500 000	144 081	637 036	649 993	644 081	1 207 821	1 175 397	32 423	17 563	19 861	0	19 861	1 170 396	3 169 929	654 599	663 941	500 000	163 941	1 820 389
1998	2 041 060	847 159	0	124 838	722 320	1 193 902	124 838	663 941	500 000	163 941	76 295	124 989	0	124 989	462 658	2 115 884	798 615	249 827	0	249 827	1 656 559
1999	2 083 691	1 934 905	450 000	727 550	757 353	148 786	1 177 550	249 827	0	249 827	237 916	425	0	425	11 486	1 007 574	995 271	1 177 975	450 000	727 975	160 272
RIEPILOGO: SPESE PER IL PERSONALE STATALE																					
1996	112 133 018	109 673 335	1 378 824	5 335 536	102 958 975	2 459 683	6 714 360	6 616 694	519 621	6 097 074	3 886 659	2 024 158	0	2 024 158	705 878	118 436 953	106 845 634	8 738 517	1 378 824	7 359 693	3 165 561
1997	122 751 297	113 325 449	508 795	1 683 362	111 131 292	9 427 847	2 192 157	8 736 593	1 378 826	7 357 767	5 655 814	699 614	4 048	693 566	2 381 165	130 888 776	116 787 106	2 891 771	512 842	2 378 929	11 809 012
1998	125 772 460	117 823 497	11 996	1 661 203	116 150 298	7 948 943	1 673 199	2 892 263	512 842	2 379 420	7 223 009	604 854	749	604 105	-4 935 600	126 971 201	123 373 307	2 278 053	12 745	2 265 308	3 013 342
1999	132 859 977	129 837 170	893 667	10 819 921	118 123 582	3 022 806	11 713 588	2 280 983	12 745	2 268 238	5 021 482	631 016	159	630 858	-3 371 515	130 698 894	123 145 065	12 344 604	893 826	11 450 779	-348 709
RIEPILOGO: SPESE PER IL PERSONALE STATALE ESCLUSO MINISTRI E SOTTOSEGRETARI																					
1996	112 123 844	109 664 597	1 378 824	5 334 953	102 950 821	2 458 546	6 713 777	6 616 251	519 621	6 096 630	3 886 429	2 024 121	0	2 024 121	705 702	118 426 772	106 837 249	8 737 898	1 378 824	7 359 074	3 164 248
1997	122 739 333	113 313 356	508 795	1 682 447	111 122 113	9 425 977	2 191 242	8 735 973	1 378 826	7 357 147	5 655 287	699 552	4 048	693 504	2 381 134	130 876 886	116 777 600	2 890 794	512 842	2 377 952	11 807 111
1998	125 756 432	117 810 449	11 996	1 660 499	116 137 955	7 945 982	1 672 495	2 891 280	512 842	2 378 443	7 222 203	604 765	749	604 016	-4 935 682	126 954 696	123 360 158	2 277 259	12 745	2 264 515	3 010 300
1999	132 839 051	122 496 862	960 882	3 430 153	118 105 827	10 342 189	4 391 035	2 280 190	12 745	2 267 445	5 020 986	624 177	159	624 019	-3 364 974	130 677 468	123 126 813	5 015 212	961 040	4 054 172	6 977 215

Tabella 3

Tabella RT. 1. - UNITA' DI PERSONALE DI RUOLO NEL PUBBLICO IMPIEGO

COMPARTI	1997(a)	1998(a)	1999(a)	Variazioni %	
				1998/1997	1999/1998
MINISTERI	*284.361*	*276.683*	*273.033*	*-2,70*	*-1,32*
Livelli	279.451	272.063	268.209	-2,64	-1,42
Dirigenti	4.514	4.240	4.426	-6,07	4,39
Dirigenti generali	396	380	398	-4,04	4,74
AZIENDE AUTONOME	*38.148*	*39.972*	*39.587*	*4,78*	*-0,96*
Livelli	37.875	39.703	39.325	4,83	-0,95
Dirigenti	257	255	246	-0,78	-3,53
Dirigenti generali	16	14	16	-12,50	14,29
SCUOLA	*1.026.128*	*1.002.283*	*993.555*	*-2,32*	*-0,87*
Direttivi	12.057	11.161	10.739	-7,43	-3,78
Docenti	774.386	747.297	742.441	-3,50	-0,65
Personale ata	138.347	135.352	133.720	-2,16	-1,21
Docenti di religione	---	22.736	22.501	---	-1,03
Docenti n.d.r.	87460	68.945	65.854	-21,17	-4,48
Personale ata n.d.r.	13.878	16.792	18.300	21,00	8,98
CORPI DI POLIZIA	*304.002*	*301.433*	*306.504*	*-0,85*	*1,68*
Livelli	300.263	297.716	302.920	*-0,85*	1,75
Personale con tratt. superiore	2.402	2.291	2.167	*-4,62*	-5,41
Dirigenti	1.289	1.373	1.359	*6,52*	-1,02
Dirigenti generali	48	53	58	*10,42*	9,43
FORZE ARMATE	*119.866*	*116.768*	*117.817*	*-2,58*	*0,90*
Livelli	110.489	107.657	108.527	-2,56	0,81
Personale con tratt. Superiore	7.001	6.775	6.823	-3,23	0,71
Dirigenti	2.178	2.142	2.262	-1,65	5,60
Dirigenti generali	198	194	205	-2,02	5,67
MAGISTRATURA	*9.767*	*9.753*	*9.875*	*-0,14*	*1,25*
CARRIERA DIPLOMATICA	*906*	*904*	*913*	*-0,22*	*1,00*
CARRIERA PREFETTIZIA	*1.820*	*1.763*	*1.696*	*-3,13*	*-3,80*
TOTALE SETTORE STATALE	**1.784.998**	**1.749.559**	**1.742.980**	**-1,99**	**-0,38**

(a) Dati riferiti al 31 dicembre dell'anno precedente

(segue) **Tabella 3**

COMPARTI	1997(a)	1998(a)	1999(a)	Variazioni %	
				1998/1997	1999/1998
SANITA'	*658.817*	*646.938*	*649.979*	*-1,80*	*0,47*
Livelli	534.348	524.792	527.593	-1,79	*0,53*
Dirigenti	20.566	19.778	19.714	-3,83	*-0,32*
Medici e veterinari	103.903	102.368	102.672	-1,48	*0,30*
UNIVERSITA'	*104.358*	*103.065*	*104.180*	*-1,24*	*1,08*
Livelli	54.986	54.084	54.511	-1,64	*0,79*
Dirigenti	123	134	133	8,94	*-0,75*
Ricercatori	20.059	20.599	19.116	2,69	*-7,20*
Professori	28.881	28.256	30.193	-2,16	*6,86*
Professori inc.	309	265	227	-14,24	*-14,34*
RICERCA	*16.995*	*15.277*	*15.570*	-14,11	*1,92*
Livelli	11.405	9.615	9.613	-15,69	*-0,02*
Dirigenti amministrativi	97	190	188	95,88	*-1,05*
Ricercatori	4.551	4.648	4.869	2,13	*4,75*
Tecnologi	942	824	900	-12,53	*9,22*
ENTI PUBBLICI NON ECONOM.	*62.232*	*59.310*	*58.818*	*-4,70*	*-0,83*
Livelli	59.435	55.441	55.119	*-6,72*	*-0,58*
Dirigenti	1.466	1.202	1.083	*-18,01*	*-9,90*
Dirigenti generali	87	85	92	*-2,30*	*8,24*
Professionisti	1.244	1.299	1.276	*4,42*	*-1,72*
Medici	---	1.283	1.248	100,00	*-2,73*
REGIONI ED ENTI LOCALI	*649.674*	*635.287*	*637.050*	*-2,21*	*0,28*
Livelli	636.959	623.162	624.804	-2,17	*0,26*
Dirigenti	12.715	12.125	12.246	-4,64	*1,00*
di cui:					
REGIONI	*64.460*	*60.934*	*61.384*	*-5,47*	*0,74*
Livelli	59.535	56.357	56.900	-5,34	*0,96*
Dirigenti	4.925	4.577	4.484	-7,07	*-2,03*
PROVINCE	*61.203*	*59.989*	*60.181*	*-1,98*	*0,32*
Livelli	59.610	58.505	58.683	-1,85	*0,30*
Dirigenti	1.593	1.484	1.498	-6,84	*0,94*
COMUNI	*495.754*	*485.867*	*486.844*	*-1,99*	*0,20*
Livelli	490.850	481.008	481.857	-2,01	*0,18*
Dirigenti	4.904	4.859	4.987	-0,92	*2,63*
SEGRETARI COMUN. E PROVIN.	*6.221*	*6.168*	*5.627*	*-0,85*	*-8,77*
TOTALE SETTORE PUBBLICO	**1.498.297**	**1.466.045**	**1.471.224**	**-2,15**	*0,35*
TOTALE	**3.283.295**	**3.215.604**	**3.214.204**	**-2,06**	*-0,04*

precedente

Fonte: Ministero del tesoro - Dip. R.G.S. - I.G.O.P.

Tabella 4

Tabella RT. 2. - RETRIBUZIONI LORDE MEDIE NEL PUBBLICO IMPIEGO

COMPARTI	1997	1998	1998/1997
MINISTERI	*41.255*	*41.555*	*0,73*
Livelli	40.242	40.456	0,53
Dirigenti	91.711	104.543	13,99
Dirigenti generali	161.672	177.160	9,58
AZIENDE AUTONOME	*42.030*	*43.873*	*4,38*
Livelli	41.610	43.395	4,29
Dirigenti	94.754	109.241	15,29
Dirigenti generali	192.232	213.547	11,09
SCUOLA	*40.117*	*40.495*	*0,94*
Direttivi	65.671	67.300	2,48
Docenti	41.057	41.906	2,07
Personale ata	30.671	31.306	2,07
Docenti di religione	---	34.796	---
CORPI DI POLIZIA	*47.752*	*47.868*	*0,24*
Livelli	47.140	47.233	0,20
Personale con tratt. superiore	91.640	96.022	4,78
Dirigenti	106.298	107.257	0,90
Dirigenti generali	160.700	172.931	7,61
FORZE ARMATE	*50.226*	*52.012*	*3,56*
Livelli	46.559	47.846	2,76
Personale con tratt. Superiore	80.629	94.725	17,48
Dirigenti	129.192	124.820	-3,38
Dirigenti generali	179.885	173.662	-3,46
MAGISTRATURA	*152.114*	*154.573*	*1,62*
CARRIERA DIPLOMATICA(a)	*245.201*	*78.407*	*-68,02*
CARRIERA PREFETTIZIA	*69.348*	*71.412*	*2,98*
TOTALE SETTORE STATALE	**43.171**	**43.645**	**1,10**

(a) Compresa l'indennità di servizio all'estero

(segue) **Tabella 4**

COMPARTI	1997	1998	1998/1997
SANITA'	*51.083*	*52.459*	*2,69*
Livelli	38.735	39.862	2,91
Dirigenti	79.206	83.485	5,40
Medici e veterinari	107.690	110.599	2,70
UNIVERSITA'	*59.987*	*63.971*	*6,64*
Livelli	37.167	37.597	1,16
Dirigenti	102.300	130.715	27,78
Ricercatori	59.411	65.977	11,05
Professori	103.004	112.716	9,43
Professori inc.	25.048	25.767	2,87
RICERCA	*55.276*	*58.922*	*6,60*
Livelli	47.034	46.694	-0,72
Dirigenti amministrativi	107.558	114.535	6,49
Ricercatori	68.406	78.935	15,39
Tecnologi	66.923	72.623	8,52
ENTI PUBB. NON ECON.	*51.909*	*53.737*	*3,52*
Livelli	48.638	49.227	1,21
Dirigenti	120.147	130.533	8,64
Dirigenti generali	188.608	203.311	7,80
Professionisti	116.041	118.076	1,75
Medici	---	101.878	---
REGIONI ED ENTI LOCALI	*35.848*	*36.740*	*2,49*
Livelli	34.780	35.535	2,17
Dirigenti	89.874	98.331	9,41
di cui:			
REGIONI	*42.826*	*46.633*	*8,89*
Livelli	38.753	40.800	5,28
Dirigenti	91.926	102.768	11,79
PROVINCE	*34.675*	*36.194*	*4,38*
Livelli	33.239	34.047	2,43
Dirigenti	90.071	97.575	8,33
COMUNI	*34.932*	*36.306*	*3,93*
Livelli	34.385	34.818	1,26
Dirigenti	87.625	93.000	6,13
SEGRET. COMUN. E PROVIN.	*77.391*	*81.206*	*4,93*
TOTALE SETTORE PUBBL.	**45.289**	**46.484**	**2,64**
TOTALE	**44.195**	**44.996**	**1,81**

Fonte: Ministero del tesoro - Dip. -R.G.S. - I.G.O.P.

Capitolo VI

Attività contrattuale

1. Considerazioni generali: *1.1 L'evoluzione del quadro normativo; 1.2 I risultati del controllo esercitato; 1.3 Brevi note metodologiche.*
2. I dati di consuntivo: *2.1 Gli impegni; 2.2 I pagamenti; 2.3 I residui; 2.4 Gli investimenti diretti dello Stato e nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.*
3. La programmazione nell'attività contrattuale.
4. La progettazione.
5. Il rispetto delle regole di concorrenza.

1. Considerazioni generali.

1.1 L'evoluzione del quadro normativo.

Sul piano dell'assetto normativo, nel campo dei lavori pubblici, con l'entrata in vigore del regolamento generale di esecuzione[1] previsto dalla legge 18 novembre 1998, n. 415[2], cosiddetta «Merloni-ter»[3], del nuovo sistema di

[1] Il regolamento è stato approvato con d.P.R. n. 554/99, previa acquisizione in data 23 settembre 1999 del parere della Conferenza unificata istituita ai sensi del d.lgs. 28 agosto 1997, n.281, e dei pareri delle competenti Commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, espressi rispettivamente in data 10 novembre 1999 e 24 novembre 1999.

[2] L'entrata in vigore della legge 18 novembre 1998, n. 415, ha subito posto problematiche di disciplina transitoria, non recando apposite disposizioni al riguardo. L'Ufficio Studi e Legislazione del Ministero dei lavori pubblici con la circolare esplicativa prot. 2100 UL in data 22 dicembre 1998 nell'ambito delle disposizioni che non rinviano a normazione di rango secondario e che quindi erano suscettibili di immediata applicazione sin dall'entrata in vigore della legge, ha precisato, quanto alla fase di affidamento, che il criterio discretivo è connesso alla data di pubblicazione del bando di gara, il quale, in relazione alle specifiche norme che lo regolano, disciplina tutto lo svolgimento della procedura d'affidamento e, come "lex specialis" di ogni singola gara, assicura la sostanziale unitarietà delle procedure di selezione (com'è noto, tale criterio, che era stato già indicato nelle precedenti circolari del Ministero in ordine alla transitorietà della disciplina

qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, che ha sostituito l'Albo nazionale dei costruttori[4], nonché del nuovo capitolato generale d'appalto, approvato con il decreto 19 aprile 2000, n. 145, (in G.U. 7 giugno 2000, n. 131), è stata quasi del tutto ultimata la costruzione degli elementi necessari per completare il quadro di una riforma il cui lungo *iter* si è iniziato nel 1992.

Quanto al campo di applicazione del regolamento, particolare rilievo presenta la previsione che esso si applica anche alle regioni, a statuto ordinario e speciale, alle province autonome di Trento e Bolzano e agli enti regionali da queste finanziati fino a quando tali soggetti non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge quadro.

La Corte ha ammesso al visto di legittimità il predetto regolamento, ad eccezione delle norme sulle cause di esclusione dalle gare di progettazione e di lavori pubblici, sulle tariffe degli arbitri e sulla attribuzione di nuove funzioni all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici.

E' divenuta così pienamente operativa la nuova disciplina generale sui lavori pubblici, che nell'introdurre significative innovazioni, contiene una vasta gamma di novità che dalla progettazione al collaudo comprende ora sia l'adozione di nuovi istituti e le opportune integrazioni di quelli esistenti, sia una serie di disposizioni applicative di carattere tecnico.

Il nuovo complesso normativo presenta rilevanti profili innovativi nell'adozione dei criteri che presidiano la delimitazione del campo oggettivo di applicazione[5], contiene un'articolazione maggiormente flessibile in relazione

---

dell'anomalia dell'offerta ha trovato conferma in una specifica pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. V, 11 maggio 1998, n. 226).
Per quel che concerne la fase di esecuzione dei contratti, L'Ufficio Studi e Legislazione del Ministero ha correttamente ritenuto che il presupposto per l'applicazione delle norme della legge di immediata precettività sia costituito dall'esistenza del contratto, avendo le parti assunto come punto di riferimento il contesto normativo in vigore al momento della stipulazione dell'accordo.

[3] Detta legge, com'è noto, ha apportato modifiche di rilievo alla legge-quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109. Altre modifiche sono state in precedenza apportate dal decreto - legge 3 aprile 1995, n. 101, convertito, con modificazioni, nella legge 2 giugno 1995, n. 216, nonché dalle leggi 28 dicembre 1995, n. 549, 15 maggio 1997, n. 127, e 16 giugno 1998, n. 191.

[4] Introdotto dal regolamento approvato con il d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34.

[5] Innanzitutto, come accennato nella precedente relazione al Parlamento sul rendiconto generale, per quel che concerne i rapporti tra la normativa regionale e la legge quadro, l'art. 1, comma 2, della nuova legge, in

all'ambito dei soggetti obbligati al rispetto della legge, che risulta decisamente ampliato[6], arricchisce il disegno organizzativo delineando i compiti e la struttura dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici[7], migliora le misure di semplificazione eliminando la figura del coordinatore unico[8], rafforza la disciplina

---

considerazione della sentenza della Corte costituzionale 7 novembre 1995, n. 482, chiarisce che, per la disciplina delle opere e dei lavori pubblici di competenza delle regioni, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale soltanto i principi desumibili dalle disposizioni della legge e non le singole norme. L'art. 2, comma 1, viene , inoltre, a modificare radicalmente la precedente impostazione, che considerava lavori pubblici le attività elencate, con esclusione di quelle ricadenti nell'ambito di applicazione della normativa nazionale di recepimento della direttiva 92/50/Cee dei Consiglio del 18 giugno 1992, non disponendo più tale esclusione.

Nuova è anche, nella seconda parte del citato art. 2, comma 1, la disciplina dei contratti misti di lavori, forniture e servizi e dei contratti di forniture o di servizi quando comprendano lavori accessori. Per dette tipologie, per le quali è stabilito che si applica la legge quadro qualora i lavori assumano rilievo economico superiore al 50%, risulta dunque abbandonato il criterio funzionale, secondo il quale un contratto comprensivo di più prestazioni è connotato dalla prestazione che assolve alla funzione principale e non da quella accessoria.

In ordine alla concessione di lavori pubblici, l'istituto, in armonia con la normativa comunitaria, è confermato come fattispecie contrattuale. Esso ha ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva dei lavori pubblici od anche di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché, come già previsto nella legge-quadro, la loro gestione funzionale ed economica. Il contributo, nella misura massima del 50% rispetto all'importo totale dei lavori, che il concedente corrisponde al concessionario per assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione viene previsto non solo nel caso siano stabiliti nella gestione dell'opera prezzi o tariffe amministrati o controllati, ma anche prezzi «predeterminati». Prevede, infine, il comma 2 - bis dell'art. 19 che la durata della concessione non possa essere superiore a trenta anni.

[6] La legge "Merloni-ter" ha introdotto nuovi soggetti nell'ambito di quelli inclusi alla lett. b), come le aziende speciali ed i consorzi di cui agli articoli 23 e 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le società miste a prevalente capitale pubblico (art. 22 della stessa legge n. 142/1990) e quelle a prevalente capitale privato (art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498).

[7] La definitiva istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici lascia immutato il quadro delineato dalla legge n. 109/1994 e successiva modificazioni, che resta disegnato come un organo collegiale, operante in piena autonomia ed indipendenza di giudizio, composto da cinque membri nominati con determinazione adottata d'intesa dai presidenti di Camera e Senato e con la finalità di garantire l'osservanza dei principi di correttezza, trasparenza, tempestività, efficienza ed efficacia nonché di concorrenza e di qualità dei lavori.

Le integrazioni introdotte riguardano, invece, i compiti di tale struttura, cui sono ora attribuiti funzioni di vigilanza (art. 4, comma 4, lett. a, b ed i), di accertamento (lett.c), consultive e propositive (lett. d, e ed f), nonché sanzionatorie (lett. h). Altre novità riguardano poi l'apposizione di un termine per il pagamento delle sanzioni e la possibilità di adire, nel termine di trenta giorni, il giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, avverso i provvedimenti emessi dall'Autorità. Circa i profili organizzativi, è previsto che siano costituiti ed operino alle dipendenze dell'Autorità una segreteria tecnica, un servizio ispettivo, nonché l'Osservatorio dei lavori pubblici, la cui articolazione periferica, in armonia con i principi cui si ispira il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, è ora prevista presso le regioni e province autonome anziché presso i provveditorati alle opere pubbliche del Ministero dei lavori pubblici.

[8] La figura del coordinatore unico, introdotta allo scopo di individuare un unico soggetto cui imputare la formazione del programma dei lavori pubblici evitando in tal modo di scindere le fasi della programmazione dei lavori, della progettazione e dell'attuazione dell'intervento, aveva determinato, com'è noto, difficoltà applicative specie in relazione all'altra distinta figura del responsabile del procedimento. La nuova formulazione dell'art. 7 della legge - quadro prevede ora che le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici economici e non, gli enti e le amministrazioni locali, le loro associazioni e consorzi, nonché gli organismi di diritto pubblico nominino un responsabile del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento compreso nel programma triennale dei lavori. La norma rinvia, inoltre, al regolamento la concreta individuazione delle condizioni in cui è previsto che il responsabile del

della programmazione introducendo il principio della programmazione triennale ed il divieto di opere in essa non comprese e detta princìpi guida del sistema di qualificazione delle imprese[9]. Introduce, allo stesso tempo, nuove modalità di realizzazione dei lavori pubblici tali da consentire anche un maggiore afflusso di capitali privati al settore. In tale ottica va vista, infatti, la disciplina sul *project financing* che fissa due diverse modalità di coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione di infrastrutture: la prima ad iniziativa della pubblica amministrazione, la seconda ad iniziativa di soggetti privati (c.d promotori).

Il contesto normativo del settore dei lavori pubblici si è ulteriormente arricchito con l'emanazione del regolamento, approvato con il d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, sul nuovo sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici che ha sostituito l'Albo nazionale dei costruttori.

Con il nuovo meccanismo, che succede al regime provvisorio introdotto dal decreto legge 30 dicembre 1999, n. 502, non convertito in legge, la verifica della solidità finanziaria e dei requisiti dei partecipanti agli appalti pubblici verrà effettuata, per importi superiori a 150.000 Euro, da società organismi di attestazione (Soa) con un capitale minimo di un miliardo.

---

procedimento, in relazione all'importo e alla tipologia dei lavori, possa coincidere con il progettista ovvero con il direttore dei lavori. La disposizione è divenuta operativa con all'entrata in vigore del regolamento previsto dall'art. 3 della legge - quadro, che, all'art. 7 ha stabilito che il responsabile del procedimento può svolgere per uno o più interventi, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista o di direttore dei lavori; tali funzioni non possono coincidere nel caso di interventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettere h) ed i), dello stesso regolamento e di interventi di importo superiore a 500.000 Euro.

[9] L'art. 4 della legge Merloni - ter ha sostituito l'art. 14 della legge - quadro, introducendo il concetto di programma triennale inteso come "momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione" di bisogni che i soggetti interessati "predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari". Ne risulta così rafforzato il concetto della obbligatorietà della programmazione triennale, da aggiornare annualmente. Salvo eccezioni, viene introdotto il divieto di realizzare opere non comprese nel programma. E' anche regolato il punto di rilievo costituito dal collegamento tra programmazione e finanziamento privato per la realizzazione di opere pubbliche: si prevede, al riguardo, che all'interno del programma triennale, in aggiunta agli interventi a carattere manutentivo ovvero di recupero del patrimonio e di completamento di lavori avviati, venga attribuita priorità alle opere che per loro caratteristica sono suscettibili di essere realizzate con l'apporto in misura prevalente di capitale privato.
La disciplina in tal modo introdotta sembra rispondere meglio al concetto di programmazione degli appalti adottato in sede comunitaria (art. 109E - 109M del Trattato di Maastricht) ed allo stesso orientamento della Corte costituzionale che ha ritenuto la programmazione stessa necessaria per un'efficace amministrazione del comparto dei lavori pubblici e per l'effettiva esecuzione delle opere pubbliche in tempi ed a costi certi e prefissati (Corte cost., 7 novembre 1995, n. 482).

Complesse questioni di diritto intertemporale, come è avvenuto per la legge quadro e le successive modificazioni, sono sorte anche per l'introduzione del nuovo meccanismo di qualificazione. Sicché, pure in tal caso la relativa circolare applicativa (n. 182/400/93 del 1° marzo 2000) si è dovuta occupare di tali problematiche, ribadendo, per le procedure di gara iniziate sotto l'impero del decreto legge 502/1999, il criterio della valenza delle regole fissate dalla amministrazione con il bando, che va considerato la "lex specialis" della gara.

Altra novità di rilievo per gli appalti pubblici è costituta dalla recente sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e la Conferenza Stato-Regioni per l'istituzione delle sezioni regionali dell'Osservatorio, come previsto dalla legge quadro.

A decorrere dal 1° marzo 2000 le stazioni appaltanti sono tenute a fornire ai nuovi organismi le informazioni su tutte le fasi della realizzazione degli interventi, dalla pubblicazione dei bandi all'elenco delle imprese partecipanti alle gare, dai costi preventivati a quelli effettivamente sostenuti, dalle aggiudicazioni alla manodopera impiegata nei cantieri.

Tra i provvedimenti di normazione secondaria ancora in corso, notevole importanza riveste il decreto del Ministro dei lavori pubblici con il quale verranno definiti gli schemi-tipo del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori da eseguire, al fine di consentire l'avvio a regime della programmazione obbligatoria entro il termine previsto del gennaio 2001.

Con riferimento alle fasi di programmazione, progettazione, attuazione e misurazione dei risultati degli interventi, da ultimo la legge 17 maggio 1999, n. 144, recante tra l'altro misure in materia di investimenti, al fine di conferire maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, ha portato su un piano generale il metodo della valutazione degli investimenti pubblici, disegnando un sistema a rete formato da nuclei di valutazione e verifica in raccordo con un sistema centrale di monitoraggio.

In particolare, è previsto che le amministrazioni centrali e regionali istituiscano e rendano operativi propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici operante presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, garantiscano il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione. Presso il Comitato interministeriale per la programmazione economica viene poi istituito il "Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici" (MIP), con il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei, sulla base dell'attività di monitoraggio svolta dai nuclei di cui sopra è cenno. Le informazioni derivanti dall'attività di monitoraggio sono trasmesse dal CIPE alla Cabina di regia nazionale, alla sezione centrale dell'Osservatorio dei lavori pubblici e, in relazione alle rispettive competenze, a tutte le amministrazioni centrali e regionali.

Per le finalità sopra descritte, l'art. 1, comma 7, della predetta legge 17 maggio 1999, n. 144, prevede l'istituzione di un Fondo - da ripartire sulla base di apposita deliberazione del CIPE, sentita la Conferenza Stato-Regioni - finalizzato alla costituzione di Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici presso le Amministrazioni centrali e regionali, ivi compreso il ruolo di coordinamento svolto dal CIPE, la cui dotazione finanziaria per l'anno 1999 è stata fissata in 8 mld.

Il Comitato stesso, con deliberazione n. 134/99 del 6 agosto 1999, ha emanato disposizioni in ordine alla costituzione ed alla disciplina del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, stabilendo in particolare, per la ripartizione della autorizzazione di spesa di 8 mld per l'anno 1999, una priorità per la rapida attivazione dei Nuclei nelle regioni del Mezzogiorno e per l'attività di coordinamento dello stesso Comitato.

Con successiva delibera in data 5 novembre 1999 il CIPE ha ritenuto di dover ripartire il predetto importo di 8 mld, assegnando 7 mld a favore delle Regioni meridionali e 1 mld a favore del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, per le predette attività di coordinamento.

Il Comitato stesso, infine, con una importante delibera sotto il profilo organizzativo e tecnico in data 15 febbraio 2000, ha posto le basi per dare concreta attuazione al disposto della legge 144/99 laddove prevede (art. 1, comma 5) che l'attivazione del MIP sia funzionale all'alimentazione di una banca dati, comune a tutte le Amministrazioni, tenuta presso il CIPE anche con l'utilizzazione del sistema informativo integrato del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica.

Più specificamente, con tale ultima delibera il Comitato, ha tenuto conto: a) dello schema di protocollo di intesa fra le Amministrazioni centrali e regionali per il raccordo organizzativo e metodologico dei nuclei da costituire ai sensi del richiamato art. 1 della legge n. 144/1999 e della successiva direttiva del PCM del 10 settembre 1999; b) della circostanza che in data 19 ottobre 1999, è stato costituito l'Osservatorio dei lavori pubblici e sono stati altresì formalizzati i criteri di trasmissione dei dati informativi relativi agli appalti di lavori pubblici (G.U, serie generale n. 219 del 15 dicembre 1999); c) che, nell'ambito del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero del tesoro, sono state avviate due iniziative concernenti rispettivamente la banca dati relativa agli accordi di programma quadro ai fini del monitoraggio delle intese istituzionali di programma e la banca dati relativi ai progetti di investimento pubblico nell'ambito del Programma operativo "Assistenza tecnica " del QCS 94-99 per la sperimentazione di una applicazione pilota nelle regioni dell'obiettivo 1; d) che la ricognizione delle banche dati esistenti in materia di investimenti pubblici deve essere effettuata tenendo conto delle predette iniziative nel frattempo avviate. Il Comitato stesso ha pertanto ritenuto necessario, per una corretta impostazione

della predetta banca dati, prevedere un sistema di codifica unica per tutti gli investimenti pubblici, da attuarsi in due fasi: una prima fase sperimentale, della durata di 12 mesi, che riguarderà le opere pubbliche di importo superiore a 20 mld; una seconda fase a regime nella quale la procedura di codifica sarà estesa a tutti gli investimenti pubblici, ivi incluse le agevolazioni di servizi ed attività produttive e comunque tutte le spese ammissibili al cofinanziamento di fondi strutturali comunitari e/o ricomprese negli strumenti di programmazione negoziata.

Innovazioni di rilievo si registrano anche nella disciplina delle procedure per l'acquisto di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione, nel cui ambito la legge finanziaria per il 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488), nel quadro delle misure volte alla riduzione delle spese correnti, ha posto le premesse per una razionalizzazione della spesa ed una gestione coordinata degli acquisti a mezzo di un nuovo modello operativo[10].

In sintesi, è prevista la possibilità di stipulare convenzioni con fornitori che assumono l'impegno ad offrire alle singole pubbliche amministrazioni richiedenti determinati quantitativi di prodotti a un prezzo convenuto e per un periodo di tempo prefissato. Più precisamente, secondo il modulo prefigurato dall'art. 26 della legge finanziaria per il 2000, "il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica .... stipula, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, selezionate anche in deroga alla normativa di contabilità pubblica, con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere, convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai

[10] Già dal novembre 1999 il Tesoro ha avviato un'indagine conoscitiva sulla spesa del settore statale. Detta indagine ha consentito di evidenziare significative possibilità di miglioramento sulla spesa comune, in termini di risparmi, livelli di servizio e semplificazione procedurale, utilizzando le nuove tecnologie informatiche e sviluppando gradualmente di un "mercato elettronico" dei fornitori.
La spesa complessiva del settore statale è stata accertata in circa 25.000 mld di cui 6.500 comuni (spese postali e telegrafiche, per telecomunicazioni, energia elettrica, acqua, gas, mezzi di trasporto, arredi, cancelleria, macchine da ufficio, servizi meccanografici ed elettronici, fitti, pulizie e manutenzioni). I dati sono stati elaborati in base ai pagamenti nell'anno '98 e verificati sulla base delle analisi compiute sui mandati informatici di pagamento e sugli ordini di accreditamento.

prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato".

Il predetto modulo prevede di regola l'obbligo per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di approvvigionarsi utilizzando le predette convenzioni. Le restanti pubbliche amministrazioni hanno facoltà di aderire alle convenzioni stesse, ovvero devono utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento.

Con decreto in data 24 febbraio 2000, in attuazione dell'articolo 26 della citata legge 23 dicembre 1999, n. 488, la realizzazione del sistema di convenzioni delineato dalla medesima norma è stata affidata dal Ministero del tesoro all'organismo a struttura societaria denominato Concessionaria Servizi Informatici Pubblici - CONSIP S.p.A. con la funzione di amministrazione aggiudicatrice ai sensi della normativa vigente.

Si premette che il Ministero del tesoro è titolare di una partecipazione rappresentativa dell'intero capitale sociale della Società per il tramite della Consap S.p.A. di cui il Ministero stesso è titolare del 100% del capitale sociale.

La Società ha per oggetto esclusivo l'esercizio delle attività informatiche, di consulenza e di assistenza in favore di amministrazioni pubbliche nel settore della compravendita di beni e di acquisizione di servizi, anche ai fini della scelta del contraente, nonché di attività di negoziazione diretta su beni e servizi per conto e su richiesta di tali amministrazioni[11].

Le attività di maggior rilievo affidate alla medesima Società riguardano:

a) l'assistenza nei confronti delle singole amministrazioni centrali e periferiche, nonché delle restanti pubbliche amministrazioni, nel pianificare e monitorare i volumi complessivi dei fabbisogni dei diversi beni e servizi, definendo gli standard e le modalità per le analisi comparative interne ed esterne;

---

[11] Si rammenta che con decreto ministeriale 22 dicembre 1997, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 414, è stata affidata alla CONSIP la gestione di servizi informatici al fine di garantire la continuità e l'efficienza dei servizi stessi e il pieno assolvimento delle funzioni di supporto ai processi decisionali del Ministero del Tesoro e che con decreto ministeriale 17 giugno 1998 è stata affidata alla Società la gestione del sistema informativo integrato del Ministero.

b) la conclusione diretta per conto del Ministero e delle altre pubbliche amministrazioni, con i terzi fornitori di beni o prestatori di servizi, delle convenzioni e dei contratti quadro, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n.488, per l'acquisto di beni e servizi;

c) l'utilizzazione, sia in fase preventiva sia nella gestione delle convenzioni e dei contratti quadro, di strumenti idonei alla realizzazione del monitoraggio dei consumi ed al controllo della spesa, necessariamente con l'uso di nuove tecnologie e soluzioni organizzative innovative e segnatamente attraverso strumenti di *"information technology"*.

Come si evince dalla motivazione del provvedimento, gli obiettivi da conseguire con l'affidamento alla CONSIP del sistema di convenzioni delineato dall'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, riguardano principalmente la realizzazione di economie di scala sui volumi di acquisto di beni e servizi, la ottimizzazione della domanda e la standardizzazione dei consumi, la semplificazione dei processi di acquisto, il miglioramento dei tempi di approvvigionamento e dei livelli di servizio, la promozione della diffusione e dell'utilizzazione di strumenti avanzati, quali il commercio elettronico, nonché il conseguimento di risparmi in termini di riduzione di spesa.

L'assetto prescelto, che assegna a CONSIP il compito di costituire una struttura di servizio a supporto del processo di acquisti, risponde - sempre secondo quanto espone la parte motiva del decreto - al ruolo affidato in materia al Ministero del tesoro principalmente in tema di controllo degli obiettivi di bilancio, sia in termini di risparmio sia di controllo della spesa; il sistema in questione è ritenuto altresì indispensabile per l'esercizio delle funzioni istituzionali del Dicastero, confermate anche dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, per garantire la continuità e l'efficienza della sua funzione di supporto ai processi decisionali del Governo in materia di politiche finanziarie e di bilancio, nonché per il monitoraggio dei consumi e del controllo della spesa; inoltre, atteso che il conseguimento e la verifica dei suddetti obbiettivi presuppone una trasformazione

strutturale ed organizzativa che richiede anche l'adozione di strumenti informatici e telematici e che il Ministero tesoro ha già affidato alla CONSIP la progettazione, la realizzazione e la gestione delle attività finalizzate alla automazione dei processi interni ed alla compiuta definizione degli strumenti informativi e telematici di supporto e di controllo per le scelte operate dal Ministero stesso - soprattutto in materia di politiche finanziarie e di bilancio - è parso anche opportuno affidare alla stessa Società la gestione delle procedure per la conclusione delle convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, nonché la realizzazione e gestione del sistema di controllo e verifica dell'esecuzione delle convenzioni stesse, attraverso i servizi informatici, telematici e logistici necessari alla compiuta realizzazione del sistema stesso e, in prospettiva, sfruttando gli enormi potenziali del commercio elettronico e delle procedure a questo connesse, quali la firma elettronica.

Il modello operativo, che si trova già in corso di realizzazione, affida dunque la gestione della domanda alle amministrazioni-utenti del bene o servizio ed assegna al Ministero del tesoro, attraverso la struttura di servizio societaria, un ruolo di coordinamento nei confronti del mercato. Restano ancora da definire compiutamente sia il delicato assetto da porre ai fini di un contemperamento ottimale tra autonomia delle singole amministrazioni e coordinamento della spesa, sia il complesso delle tematiche riguardanti la fissazione degli standard e la verifica della qualità di prodotti e servizi.

Meritano inoltre attenta considerazione le problematiche attinenti alla compatibilità del modello con le vigenti norme di contabilità, ai fini di un eventuale opportuno adattatamento.

Il nuovo meccanismo progettato dovrebbe consentire una riduzione complessiva della spesa per beni e servizi a parità di forniture (viene stimato un risparmio di più del 10% della spesa, pari a 500 mld) con effetti benefici sul miglioramento dei conti pubblici e maggiori disponibilità per ciascuna amministrazione.

Un importante effetto indotto è legato poi alla possibilità di aumentare con parte dei risparmi gli incentivi alla produttività, innescando un circolo virtuoso tra miglioramenti retributivi e crescita della qualità e della professionalità.

Il progetto potrebbe quindi andare oltre la razionalizzazione delle procedure, essendo tra l'altro potenzialmente idoneo ad avviare un meccanismo di trasformazione e di innovazione tecnologica della rete della p.a., tale da consentire forme di contrattazione attraverso una sorta di "asta telematica permanente"[12], con il vantaggio di una riduzione dei costi, di una maggiore rapidità di procedure[13] e di un miglioramento dell'immagine per trasparenza.

Sotto l'ulteriore profilo del rispetto delle regole di concorrenza, la Corte potrà esprimere le proprie valutazioni appena prenderà corpo il disegno avviato.

Non può sottacersi, peraltro, la delicatezza delle tematiche che dovranno essere affrontate al fine di evitare che il regime dei prezzi e l'arco di tempo da riservare a fornitori preselezionati generino forme di mercato momentaneamente non aperto a nuovi entranti, anche se è vero che la maggiore trasparenza conseguibile con la rete potrebbe essa stessa consentire aperture di mercato e l'ingresso di nuovi operatori[14].

1.2 I risultati del controllo esercitato.

L'analisi svolta dalla Corte sulla base delle risultanze del controllo esercitato nell'ambito dell'attività contrattuale - anche se non mancano segni di miglioramento in materia, specie sotto il profilo della predisposizione degli strumenti - conferma il perdurare in molti casi di comportamenti da parte della

---

[12] Con una comunicazione adottata nei primi di marzo del 1998 sulla politica degli appalti pubblici nell'Ue, la Commissione europea ha definito un piano mirato ad una effettiva apertura degli appalti pubblici alla concorrenza intracomunitaria, indicando le nuove priorità per i prossimi cinque anni. Il documento preannuncia la presentazione di una serie di revisioni normative volte a modificare il campo di applicazione dei testi in vigore per tener conto dei servizi pubblici che dopo la loro liberalizzazione operano in un ambiente competitivo, a definire regole uniformi per tutti i tipi di concessioni, comprese quelle di servizi, favorire gli scambi tecnici tra acquirenti e fornitori per gli appalti complessi attraverso il cosiddetto "dialogo competitivo", a stabilire sistemi completamente elettronici per gli appalti.

[13] A titolo esemplificativo, la pubblicazione potrebbe essere effettuata in rete in tempi reali.

[14] Per ulteriori considerazioni sull'argomento, si rinvia al capitolo della presente relazione dedicato al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

pubblica amministrazione non conformi alle norme nazionali e comunitarie, specie in riferimento alle attività di programmazione e progettazione, nonché al rispetto delle regole della concorrenza.

In attesa che il completamento del quadro normativo in materia di lavori pubblici e la compiuta realizzazione del nuovo modulo di acquisto di beni e servizi producano i previsti effetti positivi, vanno comunque apprezzate le crescenti iniziative assunte dall'Amministrazione e, in specie, dal Dipartimento della funzione pubblica, dal Ministero del tesoro e dal Ministero dei lavori pubblici, intese anche ad accogliere le indicazioni provenienti dall'esercizio del controllo esterno di gestione.

Mentre si richiamano pertanto le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni sul rendiconto generale dello Stato, al fine di consentire l'adozione di misure correttive, si riassumono di seguito alcune delle principali cause delle rilevate anomalie, le quali sembrano ancora in gran parte essenzialmente dovute:

a) ad una non ancora adeguata struttura tecnica ed organizzativa, che andrebbe ulteriormente potenziata, anche in termini di risorse umane a più elevata professionalità;

b) alla propensione ad applicare in modo indiscriminato procedure derogatorie o abbreviate ed al ricorso crescente e talora surrettizio (attraverso l'artificioso frazionamento delle commesse) all'esecuzione in economia di forniture e servizi;

c) alla scarsa capacità nell'amministrazione di definire tempestivamente il proprio fabbisogno e di analizzare l'andamento del mercato;

d) alle problematiche relative all'avvio dei previsti strumenti di rilevazione dei prezzi.

1.3 Brevi note metodologiche.

L'analisi concernente l'attività contrattuale muove come per il passato dalle risultanze del controllo esercitato dalla Sezione controllo Stato. Sulla base di una

serie di moduli di verifica gestoria elaborati dalla Sezione in attuazione della legge n. 20 del 1994, si è dato avvio ad un primo tentativo di ricostruzione di un quadro riconognitivo delle problematiche connesse sia al rispetto dei principi posti in tema di libera concorrenza e trasparenza, sia alla corrispondenza dell'attività amministrativa a corretti criteri di efficienza ed efficacia ed economicità.

L'adozione di forme di controllo gestorio, che ha trovato attuazione sistematica anche attraverso indagini intersettoriali aventi ad oggetto l'esame di un insieme di atti contrattuali posti in essere nell'ambito di aree o gestioni attuative di interventi, ha consentito, infatti, una visione globale che, superando il mero dato formale, ha permesso valutazioni di opportunità, convenienza, tempestività, correttezza dell'azione amministrativa.

Gran parte delle fattispecie emerse dalle prime analisi presenta carattere di attualità, come dimostrano anche i risultati del controllo esercitato sino a data odierna, soprattutto attraverso lo svolgimento di ulteriori indagini intersettoriali, le cui risultanze sono state recentemente deliberate dalla Sezione del controllo.

I nuovi moduli di verifica gestoria in attuazione della legge n. 20 del 1994 hanno consentito così di ricostruire un quadro ricognitivo delle principali problematiche inerenti anche alle attività di approvvigionamento delle Amministrazioni statali, con riferimento sia ai principi posti in materia dalla disciplina comunitaria, sia ai canoni stabiliti dalla normativa contabilistica.

Le risultanze di tali indagini vengono utilizzate nella presente relazione sotto il profilo della rilevazione dei fenomeni più ricorrenti e di maggior rilievo.

2. I dati di consuntivo.

2.1 Gli impegni.

Dai dati di consuntivo per il 1999 risulta (tab. A) che le risorse impegnate dallo Stato per l'acquisto di beni e servizi e per investimenti diretti (cat. IV, X e XI) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 35.424 mld, di cui 7.700 mld - pari al 21,74% - hanno riguardato spese in conto capitale.

Dal confronto con i dati dei due esercizi precedenti (29.068 mld nel 1997, di cui 5.279 mld hanno riguardato spese in conto capitale - e 35.416 mld nel 1998, di cui 6.898 mld hanno riguardato spese in conto capitale) trova conferma un aumento della spesa globale, che dal 1994 al 1997 aveva evidenziato una diminuzione costante.

2.2 I pagamenti.

La stesso fenomeno si riscontra anche in termini di pagamenti sulla massa spendibile (cfr. tabelle B, C, D), perché ad un leggero aumento della erogazione per acquisto di beni e servizi (da 25.945 mld a 26.532 mld) pari a 2,26% corrisponde un lieve incremento delle somme pagate per investimenti diretti: queste salgono da da 4.882 a 5.056 mld (3,56%) per la cat. X e da 1.119 mld a 1.155 mld (3,22%) per la cat. XI.

L'andamento dei pagamenti riflette la situazione delle due ultime categorie complessivamente considerate rispetto alla massa spendibile. A fronte di un aumento di quest'ultima, che passa da 19.034 mld nel 1997 a 20.179 mld nel 1998 ed a 21.662 nel 1999, ed un rapporto percentuale delle somme pagate (6211 mld) rispetto a quelle disponibili che si attesta al 28,67%, sono i pagamenti della categoria XI a registrare il rapporto più favorevole con la massa spendibile (29,11%).

2.3 I residui.

I residui relativi agli investimenti diretti segnano una tendenza complessiva all'aumento (da 12.834 a 13.398), salendo nella cat. X da 10.764 mld nel 1997 a 11.161 mld nel 1998 e 12.233 nel 1999 (+9,6%) e nella cat. XI da 2.237 mld a 2.664 mld (+19,09%).

Le economie, infine, la cui crescita nel 1995 aveva superato per la cat. X i 1.100 mld, con un aumento di due volte e mezzo rispetto all'esercizio precedente, e per la cat. XI aveva sfiorato i 440 mld, superando di quasi cinque volte il dato

del 1994 (76 mld), e che per il 1997 si erano attestate su importi consistenti, pari, rispettivamente, a 1.601 mld e a 207 mld, nel 1998 sono scese a 556 mld per la categoria X e in 223 mld per la categoria XI. Nell'esercizio 1999 è proseguita la discesa delle predette economie che, sono state pari, rispettivamente a 405 mld nella categoria X e a 148 mld nella categoria XI.

Nell'ambito dell'attività contrattuale di parte corrente (cat. IV, tab. B) i pagamenti, sono ammontati a 26.532 mld (a fronte di 25.945 mld nel 1998), pari al 53,79% della massa spendibile (47.794 mld nell'esercizio precedente), con un rapporto sostanzialmente corrispondente al dato del 1998 (54,29%).

Aumentano, inoltre, i residui, che al termine dell'esercizio passano da 17.911 mld a 19.741 mld (+10,22%), mentre si riducono le economie, che passano da 4.525 mld a 2.224 mld.

2.4 Gli investimenti diretti dello Stato e nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.

Le somme impegnate dalle Amministrazioni dello Stato sulla competenza 1999 per investimenti diretti (titolo II - cat. X e XI) si sono attestate a 7.701,6 mld, facendo registrare un aumento complessivo del 11,57% rispetto all'importo di 6.903 mld dell'esercizio precedente, che a sua volta aveva fatto segnare un incremento del 30,76% sull'anno 1997 (5.279 mld).

Alla fine del 1999, le spese per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni hanno raggiunto circa 54.300 mld, con un incremento del 9 % rispetto al 1998 (48.843 mld). Una gran parte di tali spese (circa il 75 %) è da ricondurre all'interno delle Amministrazioni locali e, in particolare, dei comuni e delle province che, anche a mezzo di un maggior ricorso all'indebitamento, hanno potenziato la loro capacità di spesa, realizzando un aumento di circa il 15% nei confronti dell'anno precedente.

Le spese delle amministrazioni centrali hanno registrato complessivamente un lieve incremento, pari a quasi il 2 %, strettamente connesso alla accelerazione dell'attività di spesa da parte dello Stato (+7,3%).

Gli Enti previdenziali segnano una significativa ripresa dell'attività di investimento, che ha fatto registrare rispetto al 1998 una crescita del 12,2 %.

Per quel che concerne l'attività di investimento dello Stato, essa nel corso del 1999 ha fatto registrare una ulteriore accelerazione: i pagamenti per investimenti diretti hanno superato i 10.000 mld, con un incremento di circa il 7% rispetto al 1998. Dette erogazioni si riferiscono per circa il 65 % ad investimenti immobiliari nel settore delle opere pubbliche e per il restante 35% all'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature scientifiche.

Nell'ambito del settore del Ministero dei lavori pubblici i pagamenti per investimenti diretti, senza tener conto di quelli relativi alle opere di difesa del suolo disposti in base alla legge n. 183 del 1989 ed accreditati direttamente alle Autorità di bacino ed alle Amministrazioni regionali, ammontano ad oltre 1.700 mld, pari a circa il 17% della spesa complessiva per investimenti dello Stato e al 27 % delle erogazioni destinate alla realizzazione di opere pubbliche nello stesso settore.

Il 47 % dei pagamenti complessivi, pari a circa 820 mld, ha riguardato il settore dell'edilizia pubblica, e soprattutto il completamento delle iniziative relative all'ex intervento nel Mezzogiorno, gli interventi infrastrutturali nelle aree depresse.

Nel settore delle opere idrauliche e di difesa del suolo, circa 240 mld sono stati corrisposti per la costruzione, sistemazione e riparazione di opere idrauliche di competenza statale, la realizzazione di interventi nelle aree depresse ed in quelle colpite da pubbliche calamità. Nell'ambito delle opere marittime, i pagamenti, pari ad oltre 190 mld, hanno riguardato per la quasi totalità costruzioni di opere portuali a cura dello Stato.

3. La programmazione nell'attività contrattuale.

Per garantire efficienza nell'impiego delle risorse disponibili, efficacia nel conseguimento degli obiettivi, speditezza e trasparenza nello svolgimento dell'azione pubblica, il principio della programmazione per l'affidamento di lavori, forniture e servizi pone l'obbligo ineludibile di preordinare una serie di puntuali adempimenti per la specificazione delle priorità degli obiettivi da conseguire, dei relativi tempi di attuazione e delle scelte da effettuare.

Nel comparto dei lavori pubblici, l'art. 4 della legge n. 415 del 1998 ha sostituito l'art. 14 della legge-quadro, introducendo la programmazione triennale obbligatoria, che sarebbe dovuta entrare a regime dal 1° gennaio 2000, ma è ancora in fase di attesa, posto che sono in corso di perfezionamento gli schemi tipo del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori. Detta disposizione ha stabilito che l'attività di realizzazione dei lavori pubblici deve svolgersi sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali, da predisporre ed approvare, nel rispetto dei documenti programmatori e della normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso. La stessa norma, inoltre, ha introdotto, come accennato sopra, il concetto di programma triennale inteso come "momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione" di bisogni che i soggetti interessati "predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari". Le amministrazioni aggiudicatrici, poi, nel dare attuazione ai lavori previsti, fatti salvi gli interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, dovranno rispettare l'ordine di priorità tra le categorie di lavori previsti dal programma triennale, nonché l'ulteriore ordine di priorità all'interno di ogni categoria. L'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata, altresì, alla previa approvazione (e non alla semplice redazione) della progettazione preliminare, salvo che per i lavori di manutenzione, per i quali è sufficiente l'indicazione degli interventi accompagnata da una stima sommaria dei

costi. L'elenco annuale, infine, deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante. E' chiara quindi la stretta correlazione che la nuova disposizione ha inteso stabilire tra elenchi annuali delle opere da realizzare e risorse finanziarie di bilancio.

L'art. 14 del d. lgs. n. 29 del 1993, riprendendo e rafforzando la disposizione introdotta sin dal 1972 dall'art. 3 del d.P.R. n. 748, ha previsto infatti che il Ministro, anche sulla base delle proposte dei dirigenti generali, definisca gli obiettivi ed i programmi da attuare, indicando le priorità ed emanando le conseguenti direttive generali sull'azione amministrativa e sulla gestione. E ancora, l'art. 1, secondo comma, della legge 3 aprile 1997, n. 94, innovativa, tra l'altro, della struttura del bilancio dello Stato, ha da ultimo stabilito, che nell'allegato tecnico, integrativo dello stato di previsione della spesa, siano indicati, disaggregati per capitolo, i contenuti di ciascuna unità previsionale, nonché i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione. Da ultimo, l'art. 3, comma 1, della stessa legge fa carico ai Ministri di indicare, in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi di ciascun Dicastero[15].

Mostrano segni di una maggiore attenzione al riguardo le direttive generali sull'azione amministrativa emanate dal Ministro dei lavori pubblici che dall'esercizio 1999, a differenza delle precedenti che risultavano elaborate in modo distinto per i soli centri di responsabilità e quindi in maniera frammentata, presentano carattere unitario e un'impostazione omogenea comprendente anche gli indicatori finanziari da impiegare per misurare anche in corso di gestione il livello dei risultati attesi.

Nell'esercizio del controllo di legittimità e sulla gestione, la Corte, pur non disconoscendo la complessità di alcune fattispecie di opere ed interventi, ha avuto

[15] Il rispetto di detta disposizione assume un particolare rilievo ai fini dello svolgimento di una corretta attività di programmazione, eliminando uno degli inconvenienti in materia, costituito dalla circostanza che lo

occasione di rilevare un non sempre adeguato soddisfacimento delle esigenze di programmazione[16], la permanenza in materia di una serie di anomalie, quali, a titolo esemplificativo, la tendenza ad aggregare, in occasione di calamità, interventi aggiuntivi a quelli strettamente riguardanti l'emergenza, in tal modo spostando nel settore della protezione civile interventi altrimenti programmabili[17], nonché il ricorrente affidamento - in un contesto per definizione privo di raffronto tra obiettivi e risultati - di ulteriori stralci di opere agli stessi affidatari di precedenti lavori, rispondente più ad una logica di frazionamento finanziario e di adeguamento dei lavori alle somme di volta in volta disponibili, piuttosto che ad un corretto criterio di ripartizione tecnico-funzionale[18].

Sul tema della programmazione può dunque osservarsi come le carenze ad essa relative e la conseguente non del tutto razionale distribuzione della spesa pubblica per investimenti possono determinare in molti casi fenomeni di allocazione non utile per la collettività delle risorse disponibili, rallentando le spinte propulsive allo sviluppo ed al miglioramento della qualità dei servizi.

Un inadeguato funzionamento del circuito programmatorio, inoltre, può comportare la difficoltà per gli organi di controllo di effettuare un tempestivo riscontro tra obiettivi programmati e risultati della attività, atteso che quest'ultima si può presentare non come una ordinata attuazione del programma, bensì come un insieme di stralci gestionali pregressi.

4. La progettazione.

Sulle problematiche della progettazione - che dovrebbe tradurre gli obiettivi delineati con la programmazione nelle soluzioni che presentino minor costo, migliore qualità e maggiore tempestività di attuazione, sempre nel quadro realistico delle risorse a disposizione - l'esperienza applicativa mostra come

---

stanziamento delle risorse normalmente precede cronologicamente le predisposizione dei programmi, con la conseguenza inevitabile di una scarsa attendibilità delle previsioni di finanziamento dei programmi stessi.

[16] Cfr. deliberazione n. 102 del 13 luglio 1999 della Sezione del controllo-III Collegio.

[17] Cfr. deliberazione n. 8/1999.

[18] Cfr. deliberazione n. 16 del 9 novembre 1999

spesso queste esigenze siano state disattese; così, ad esempio, quella di assicurare la precisione del progetto esecutivo, al fine di evitare la lievitazione dei prezzi, corredando il progetto stesso di tutti gli elementi previsti dal D.M. del 1895 e dalle leggi successive ed in particolare delle indagini geognostiche, dei rilievi della rete dei servizi del sottosuolo e dello studio di impatto ambientale, ove prescritto.

In ordine alle carenze progettuali la Corte ha avuto più volte occasione di pronunciarsi, sottolineando, in particolare, il grado di carenza di autonomia tecnica dell'amministrazione, tanto sul piano della capacità progettuale, atteso il diffuso ricorso a professionisti esterni, quanto su quello dell'affidamento e dell'esecuzione. I difetti di programmazione e progettazione si riflettono poi negativamente sulla gestione dei rapporti contrattuali, concorrendo a determinare sovente il fenomeno delle variazioni in aumento della spesa rispetto ai programmi e progetti con i quali sono stati definiti gli obiettivi e sottraendo in tal modo, rilevanti risorse finanziarie alla realizzazione di nuovi obiettivi. Una corretta progettazione dovrebbe trovare in ogni caso un saldo fondamento in un deciso rafforzamento delle strutture tecniche della pubblica amministrazione.

In materia assume rilievo anche il rispetto della tempistica delle relative procedure. In qualche caso i tempi medi per l'approvazione di singoli progetti hanno superato i 18 mesi[19].

Le indagini svolte dalla Corte hanno infine posto in evidenza come l'affidamento di incarichi di progettazione al concessionario privato possa produrre notevoli conseguenze anche sotto i profili dell'economicità e dell'efficacia, inducendo in percentuale elevate varianti ed atti aggiuntivi, naturale effetto della carenza progettuale iniziale, e privando la gestione della naturale dialettica tra progettista ed esecutore[20].

[19] Cfr. deliberazione n. 102 del 13 luglio 1999.

5. Il rispetto delle regole di concorrenza.

Le risultanze del controllo esercitato e gli elementi acquisiti nel corso di indagini condotte dalla Corte sulla gestione dei lavori, delle forniture e dei servizi delle Amministrazioni dello Stato hanno confermato in molti casi il perdurare di comportamenti non sempre conformi alle norme nazionali e comunitarie in materia di appalti, con specifico riferimento alle regole della concorrenza e del mercato. Deroghe alle procedure concorsuali, realizzate attraverso cottimi fiduciari, trattative private e affidamenti diretti in concessione, anche mediante estensione di commesse previste in convenzioni quadro, hanno riguardato, una parte non irrilevante degli affidamenti.

Anche se in alcune deliberazioni della Sezione è dato rinvenire qualche segno di miglioramento della situazione, recato dalla adozione da parte della Amministrazione di provvedimenti correttivi al fine di eliminare o quanto meno ridurre le irregolarità riscontrate dalla Corte, con ricadute positive sull'economia di spesa[21], in più di qualche caso sono state rilevate sequenze anomale, irritualità negli affidamenti, deroghe ai principi concorsuali; nell'ambito della stessa fenomenologia si inserisce il reiterato ricorso all'affidamento dei lavori alle stesse imprese[22], se non addirittura, in gestioni di particolare complessità, la totale deroga alle procedure di gara e l'assenza di procedure concorsuali, sia nella scelta dei concessionari che in quella degli appaltatori.

Il che non costituisce soltanto un vulnus dei principi sopra richiamati, ma si pone in contrasto anche con quelle regole di economicità di cui il ricorso al mercato garantisce automaticamente il rispetto[23].

D'altro canto, l'osservanza delle regole di concorrenza in materia di appalti presenta notevole rilievo anche per i conti pubblici, potendo determinare risparmi da considerare con particolare attenzione anche nel contesto del raggiungimento degli obiettivi del mercato unico attraverso le politiche di riduzione dei disavanzi.

---

[20] Cfr. deliberazione n. 84 del 13 luglio 1999.
[21] Cfr. deliberazione n. 23/99.
[22] Cfr. deliberazione n.16/2000

Una maggiore apertura in materia può comportare poi il beneficio, attraverso procedure di aggiudicazione non discriminatorie e trasparenti[24], di una riduzione del rischio di frode.

[23] Cfr. deliberazione n. 84 del 13 luglio 1999.

[24] La Sezione del controllo ha ritenuto in un caso che la mancata apertura delle offerte alla presenza dei concorrenti dovesse considerarsi una omissione con connotati di particolare gravità, in quanto l'apertura delle offerte economiche deve rappresentare un momento fondamentale ed ineludibile della pubblicità degli appalti pubblici, essendo posto a garanzia, sia degli interessi particolari dei partecipanti alle gare, sia del più generale interesse pubblico al buon andamento degli appalti medesimi (Cfr. deliberazione n. 108/99).

Tabella A

SPESE CONTRATTUALI

(in miliardi)

ANNO	Spese finali impegnate (Titoli I e II) A	Spese finali al netto (Cat. II, III, V, VI, VII e XII) B	Cat. IV C	Cat. X D	Cat.XI E	Totale parziale C + D + E F	% F su B
1988	491.272	43.154	21.064	5.216	521	26.801	62,1
1989	488.213	44.498	21.557	3.535	416	25.508	57,3
1990	541.576	41.079	22.736	4.391	677	27.804	67,7
1991	579.966	41.885	23.829	4.102	578	28.509	68,1
1992	627.579	41.626	24.206	4.092	736	29.034	69,7
1993	663.236	73.036	25.692	4.330	782	30.804	42,2
1994	641.910	52.168	27.006	4.722	976	32.704	62,7
1995	699.534	52.940	25.244	5.222	1.383	31.849	60,2
1996	717.402	59.764	25.712	4.457	1.310	31.479	52,7
1997	694.220	86.703	23.789	4.043	1.236	29.068	33,5
1998	739.070	83.260	28.518	5.570	1.328	35.416	42,5
1999	802.474	89.956	27.724	6.132	1.568	35.424	39,4

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella B

TITOLO I - SPESE CORRENTI - CATEGORIA IV
ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1988	35.027	20.020	14.010	998
1989	36.092	19.267	15.864	961
1990	38.974	21.021	17.061	892
1991	41.402	21.236	19.106	1.060
1992	44.070	22.336	19.947	1.787
1993	46.140	26.349	17.901	1.890
1994	46.030	26.000	17.999	2.031
1995	43.993	24.931	17.084	1.978
1996	43.328	24.729	16.987	1.613
1997	43.237	20.801	17.911	4.525
1998	47.794	25.945	19.943	1.906
1999	49.327	26.532	20.442	2.353

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA X
BENI ED OPERE IMMOBILIARI A CARICO DIRETTO DELLO STATO

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1988	17.352	3.163	13.628	560
1989	17.628	3.408	13.666	554
1990	18.284	3.758	13.609	917
1991	17.881	4.976	12.175	730
1992	16.072	3.835	11.043	1.194
1993	15.381	3.354	11.151	877
1994	15.776	3.688	11.635	453
1995	16.848	3.963	11.726	1.159
1996	16.134	3.974	11.422	739
1997	15.834	3.469	10.764	1.601
1998	16.599	4.882	11.161	556
1999	17.694	5.056	12.233	405

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella D

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA XI
BENI MOBILI, MACCHINE ED ATTREZZATURE
TECNICO-SCIENTIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO

(in miliardi)

ANNO	Massa spendibile (Comp. + Res.)	Pagamenti (Comp. + Res.)	Residui	Economie
1988	1.324	325	977	22
1989	1.495	521	963	11
1990	1.753	502	1.184	68
1991	1.727	634	1.064	29
1992	1.800	613	1.113	74
1993	1.895	642	1.185	68
1994	2.145	600	1.469	76
1995	2.872	706	1.728	438
1996	3.034	943	1.865	226
1997	3.200	922	2.070	207
1998	3.580	1.119	2.237	223
1999	3.968	1.155	2.664	148

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

PAGINA BIANCA

Parte III

POLITICHE PUBBLICHE

DI SETTORE

PAGINA BIANCA

Capitolo VII

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministeri istituzionali; politiche dell'immigrazione

1. Presidenza del Consiglio dei ministri: *1.1 Il quadro istituzionale di riferimento; 1.2 L'attuazione del d.lgs. n. 29/1993; 1.3 Il trasferimento delle risorse dallo Stato alle regioni ed agli enti locali; 1.4 La semplificazione; 1.5 L'impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica.*
2. Ministeri istituzionali: *2.1 Attività di programmazione dei ministri: le note preliminari e le direttive generali:* 2.1.1 Ministero degli affari esteri; 2.1.2 Ministero dell'interno; 2.1.3 Ministero della giustizia; 2.1.4 Ministero della difesa; *2.2 Profili istituzionali:* 2.2.1 Ministero degli affari esteri; 2.2.2. Ministero dell'interno; 2.2.3 Ministero della giustizia; 2.2.4 Ministero della difesa: 2.2.4.1 Agenzie Industrie Difesa; 2.2.4.2 Regolamento per l'amministrazione e la contabilità; 2.2.4.3 Dismissioni immobiliari; 2.2.4.4 Il servizio militare professionale; *2.3 Risultati di consuntivo.*
3. Politiche dell'immigrazione: *3.1 La normativa di settore; 3.2 Le politiche migratorie:* 3.2.1 Le azioni e gli interventi dell'Italia sul piano internazionale; 3.2.2 La programmazione degli ingressi con il sistema delle quote. La definizione dei flussi di ingresso; 3.2.3 Le procedure per il rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno; 3.2.4 Il contrasto all'immigrazione clandestina; 3.2.5 Politiche di integrazione; *3.3 L'analisi dei risultati di rendiconto.*

1. Presidenza del Consiglio dei ministri.

1.1 Il quadro istituzionale di riferimento.

Nell'ampio processo riformatore delle amministrazioni centrali e di conferimento di funzioni alle Autonomie, di particolare rilievo è il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, con il quale è stato riordinato l'ordinamento della Presidenza del consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 11 della legge 59/1997[1], riconducendone le funzioni e le strutture ai compiti propri di impulso e coordinamento assegnati al Presidente dalla Costituzione - per assicurare l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo, ai sensi dell'art. 95 - e di conseguenza privilegiandone il collegamento con gli Organi costituzionali, le Istituzioni europee, il sistema delle autonomie.

A tali essenziali compiti si accompagnano ulteriori funzioni di prioritario rilievo nella realtà sociale ed istituzionale, come il coordinamento delle politiche di pari opportunità ed il monitoraggio di politiche di settore di peculiare valenza per l'azione di Governo, quali, in particolare, il lavoro pubblico, le politiche di coesione, gli investimenti e lo sviluppo.

Alla nuova configurazione ordinamentale consegue, da un lato, il trasferimento dei numerosi compiti operativi e gestionali che si erano via via stratificati e che avevano assunto sempre maggiore spessore, anche finanziario, nella struttura complessiva e nella rappresentazione di bilancio dell'amministrazione, dall'altro, l'attribuzione (art. 8) di una autonomia organizzativa[2], regolamentare e contabile, quest'ultima nell'ambito dello

[1] Nella complessa sequenza normativa di attuazione del nuovo assetto organizzatorio della Presidenza, si ricorda che era stato adottato il d.P.R. 3 luglio 1997, n. 520 e successivamente il D. P. C. M. 6 agosto 1998, recante un "Ordinamento transitorio delle strutture del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri" - emanato in attesa del riordinamento generale operato con il d.lgs. n. 303 - con il quale era stata ridefinita l'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici del Segretariato generale, (limitatamente a quelli non affidati a Ministri o Sottosegretari di Stato delegati), nonché l'organizzazione dell'Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri, al quale erano state apportate talune modifiche con d.P.C.M. del 31 dicembre 1998 (in G.U. 3/1999). Vedasi amplius, Relazione al rendiconto generale per il 1998, vol.III, tomo I, cap. I.

[2] In ordine all'art. 9, comma 7, soppressivo del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, la sezione del controllo ha sollevato conflitto di attribuzione per violazione degli artt. 76 e 100 della Costituzione (sez. controllo, I collegio, 5 aprile 2000, n. 39).

stanziamento previsto ed approvato con le leggi finanziaria e di bilancio[3]. Una più articolata definizione delle strutture è stata di recente indicata nel d.P.C.M. 15 aprile 2000[4].

La nuova configurazione tende, nell'evoluzione del sistema, a qualificare il ruolo della Presidenza non solo come sede istituzionale di impulso e di coordinamento dell'attività dei Ministeri, in attuazione dell'art. 95 della Costituzione, ma anche, su di un piano più generale, come centro di riferimento dell'intero processo di attuazione delle leggi di riforma del 1997 (leggi nn. 59, 94, 127), di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, di ridefinizione dell'assetto della dirigenza, di semplificazione delle procedure amministrative, di traduzione operativa, sull'essenziale versante delle risorse umane e finanziarie, del disegno di federalismo c.d. "a costituzione invariata".

Nei complessi processi di attuazione della riforma, le linee strategiche che caratterizzano il ruolo della Presidenza si collocano dunque su tre fondamentali direttrici: la concreta attuazione dei percorsi di riforma della dirigenza e del personale, in coerenza con i nuovi principi che informano il bilancio statale ed il sistema dei controlli (legge n. 94/1997; d.lgs. n. 286/1999); l'individuazione e l'attribuzione alle Regioni ed alle Autonomie delle risorse umane e finanziarie necessarie per rendere effettivo l'esercizio delle funzioni ad esse conferite; la esplicazione di un ruolo di stimolo, coordinamento ed impulso nel sistema di finanza pubblica e delle politiche di investimento, come presupposto essenziale, anche per un rilancio dell'occupazione e del mercato.

1.2 L'attuazione del d.lgs. n. 29/1993.

Nella stretta interrelazione tra riforma dei bilanci e delle amministrazioni si innesta, con specifico impatto sulla Presidenza, la complessiva modifica

[3] Con la previsione, a partire dal 2000 della gestione delle spese nei limiti delle disponibilità iscritte in apposita UPB dello stato di previsione del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica.

[4] In G.U. del 21 aprile 2000. Anche per tale provvedimento si sono riscontrati i medesimi presupposti per sollevare avanti alla Corte costituzionale conflitto di attribuzione per violazione degli artt. 76 e 100 della Costituzione (Sez. controllo, I collegio, 18 maggio 2000, n. 48).

dell'attività di misurazione e valutazione dell'azione amministrativa avvenuta con d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286[5], sulla base di una distinzione tra controllo di gestione, inteso ad ottimizzare il rapporto tra costi e risultati, attraverso verifiche ed interventi correttivi sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; controllo "strategico", volto a supportare gli organi di indirizzo e controllo politico, valutando l'adeguatezza delle scelte attuative adottate in termini di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti; valutazione della dirigenza, anche ai fini dell'attribuzione delle componenti retributive variabili, definite in sede contrattuale.

In tali, appena accennate, coordinate del nuovo sistema dei controlli interni, peculiare spessore riveste per la Presidenza, la costituzione (art. 7) di una banca-dati sull'attività di valutazione, collegata con tutte le amministrazioni attraverso i sistemi informativo-statistici, nella quale raccogliere tutte le direttive annuali dei ministri, nonché gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità relativi ai centri di responsabilità amministrativa ed alle funzioni-obiettivo del bilancio statale. Nell'ottica complessiva del sistema, il ruolo di tale banca-dati va valorizzato non solo in termini di valenza ricognitiva e statistica, ma come centrale supporto alla corretta impostazione del processo di bilancio e delle metodologie di attuazione e verifica delle politiche pubbliche assentite.

La compiuta attuazione dei processi di informatizzazione, intesi non solo come razionale raccolta di dati, ma quale essenziale momento di aggregazione e comparazione statistica ed informativa, richiede, in un sistema policentrico ed autonomistico, necessari momenti di raccordo, di indirizzo e validazione delle metodologie e dei supporti. A tal fine, sono previsti - sempre presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - un Comitato tecnico-scientifico di esperti ed un Osservatorio, con il compito di fornire indicazioni e suggerimenti per l'aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno, anche per le amministrazioni pubbliche non statali, la cui attività, nell'ottica dell'intero

[5] In attuazione dell'art. 17, c.1, della legge n. 59/1997.

sistema dei controlli, presuppone momenti di interazione e comunicazione con la Corte dei conti[6].

Nella stretta correlazione tra riforma amministrativa e riforma del bilancio, particolare rilievo riveste, non solo a livello teorico, ma di compiuta attuazione di un corretto rapporto tra vertice politico e dirigenza, - nella distinzione tra compiti di indirizzo e verifica e funzioni gestionali - il circuito programmatico disegnato dagli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29[7] del 1993, che è alla base della stessa costruzione del sistema dei controlli interni (d.lgs. n. 286/1999).

Sul tema la Corte ha formulato, sia nel 1998, che nel 1999[8], "Osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri" ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, evidenziando, pur nella diversità di situazioni, una diffusa carenza dei vertici politici nella formulazione delle direttive generali e degli altri atti di indirizzo per l'azione amministrativa, con conseguente impatto negativo sull'intera attività gestionale (oltre che sulla responsabilizzazione e predefinizione dei meccanismi valutativi della dirigenza), sollecitando l'attivazione di opportune iniziative di coordinamento.

In entrambe le occasioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ha manifestato adesione alla rilevanza strategica delle direttive generali e dei connessi strumenti di valutazione e misurazione dei risultati dell'azione amministrativa, come fondamento per la concreta traduzione dei nuovi principi che informano i rapporti tra funzioni di indirizzo e gestionali. Per quanto più specificamente riguarda la Presidenza, appare positiva la acquisizione, rinvenibile nella nota preliminare che accompagna il bilancio di previsione per il 2000[9], pur nella peculiarità dei relativi compiti, degli indicati principi, posti alla base dei circuiti programmatici e valutativi sottesi alla intera recente legislazione, e

---

[6] Presso la quale, con deliberazione delle SS.RR. n. 2 del 1997 è stato istituito un Seminario permanente dei controlli.

[7] I riferimenti al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 devono intendersi fatti al testo risultante dalle modifiche e integrazioni a più riprese apportate.

[8] SS.RR. 27 aprile 1998, n. 25 e 26 maggio 1999, n. 22.

[9] d.P.C.M. 30 dicembre 1999."Approvazione del bilancio della gestione finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2000 e relativo bilancio", in G.U. n. 24 del 31 gennaio 2000.

richiamati espressamente, per la stessa Presidenza, dal comma 6 dell'art 7. del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303.

Nella riforma dei sistemi amministrativi e dei processi di bilancio, nuovo e peculiare rilievo riveste la dirigenza pubblica, coinvolta, nell'indicato circuito, sia nella fase "ascendente" di formulazione di proposte per la elaborazione del quadro programmatico, che in quella gestionale, come destinataria delle direttive e delle risorse e responsabile dell'effettivo conseguimento dei risultati. In tal senso, è stata sottolineata la stretta interrelazione tra la definizione di obiettivi in sede contrattuale e la predisposizione di priorità, piani e programmi, non potendo sussistere incoerenze logiche tra tali pur diversi momenti e scansioni. Gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale, unitamente al contratto che ad essi accedono, devono dunque essere contraddistinti da caratteri di concretezza tali da giusitificarne il conferimento, sia sotto il profilo oggettivo della loro coerenza con il quadro dell'indirizzo politico-amministrativo deliberato dall'organo di Governo, sia sotto il profilo soggettivo della sussistenza di idonee attitudini e capacità professionali dei singoli dirigenti, tenuto conto dei risultati conseguiti in precedenza [10] (nel cui contesto logico-sistematico trova, tra l'altro, ragion d'essere l'unitaria qualifica dirigenziale).

Al riguardo, peculiare rilievo assume la istituzione di un ruolo unico della dirigenza presso la Presidenza del Consiglio (d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150; d.P.C.M. 4 agosto 1999)[11], la cui attuazione ha evidenziato ritardi e difficoltà nella ricognizione delle unità dirigenziali e dei posti di funzione, non consentendo la compiuta operatività dell'interscambio di esperienze e professionalità dirigenziali, a base della filosofia sottesa alla sua istituzione[12].

---

[10] Sez. controllo Del. 3 giugno 1999, n. 39.

[11] Con la delibera della Sezione del controllo (I Collegio) nell'adunanza del 13 maggio 1999 il provvedimento è stato ammesso al visto ed alla conseguente registrazione con esclusione dell'art. 3, comma 4 e dell'art. 5, comma 4 e comma 7.

[12] Emblematica di un complesso processo di attuazione appare la revoca dell'indizione delle elezioni del dirigente di prima fascia del ruolo unico a componente del comitato di garanti, di cui all'art. 2, comma 3, del d.lgs. 29/93, (d.P.C.M. 11 maggio 2000, in G.U. n. 110 dell'11 maggio 2000) che non ha sinora consentito la costituzione di tale importante organo. Tale indizione è stata da ultimo disposta con d.P.C.M. 8 giugno 2000 (in G.U. n. 136 del 13 giugno 2000).

Si ricorda che, in relazione alla temporanea messa a disposizione della Presidenza di dirigenti nell'ambito di programmi specifici di ispezione e verifica, nonché di ricerca, studio e di monitoraggio del grado di attuazione delle riforme legislative e delle innovazioni amministrative (art. 6), la Corte aveva segnalato taluni profili critici che non hanno trovato sinora positivo riscontro, nonostante le affermazioni ufficiali[13]. In particolare, era stata rappresentata l'esigenza di calibrare i nuovi accessi alla dirigenza anche tenuto conto delle effettive disponibilità di detto personale dirigenziale, in linea con il carattere temporaneo della prevista "messa a disposizione": circa 40 dirigenti generali risultano ancora a disposizione della PCM da un periodo di tempo superiore alla fisiologica transitorietà della posizione.

Giova richiamare quanto precisato nella sede del controllo,[14] che ha evidenziato, tra i principi da seguire nella gestione del personale dirigenziale e nel conferimento di nuovi incarichi, il rispetto dei limiti indicati sia nelle disposizioni transitorie, con riguardo ai contingenti individuabili alla data di entrata in vigore della norma, che in quelle "a regime" relative alle dotazioni organiche individuate, nel cui ambito calcolare anche la percentuale normativamente attribuibile ad estranei. Sul tema le SS.RR., adite dal Governo in un procedimento di registrazione con riserva ex art. 25 T.U. 1214/1934, pur superando i dubbi di legittimità con riguardo alla specifica questione prospettata, hanno confermato l'esistenza di tali limitazioni, enucleabili dal d.P.R. n. 150/1999 e da ritenersi insite nell'ordinamento, quale garanzia di una corretta gestione delle risorse dirigenziali e finanziarie e della stessa compiuta attuazione del complesso disegno di riforma delle amministrazioni pubbliche, sollecitando il Dipartimento per la Funzione Pubblica ad una tempestiva e compiuta attuazione del nuovo sistema.

Alla data del 31 marzo 2000 risultano conferiti 149 incarichi di funzione di livello dirigenziale generale; sono stati comunicati, altresì, 1289 incarichi di funzione di livello dirigenziale. Al riguardo è in corso una indagine relativa all'attuazione del ruolo unico nella sede del controllo, riferita al 1999 ed al 1° trimestre 2000.

[13] Sez. Controllo, Del. 39/1999

[14] Sezione del controllo, 28 gennaio 2000, n. 8.

2.3 Il trasferimento delle risorse dallo Stato alle regioni ed agli enti locali.

Nella complessa fase di attuazione della riforma della legge n. 59 del 1997 - in cui il conferimento di funzioni dallo Stato alle regioni e alle autonomie locali è strettamente collegato al riordino dell'amministrazione centrale e periferica , e che vede interagire diversi livelli di Governo, di fonti normative, di procedure - tema prioritario è l'emanazione dei d.P.C.M. per la individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire e la conseguente ripartizione tra regioni ed enti locali[15].

La problematica relativa alla quantificazione delle risorse finanziarie si innesta oggi in una più generale prospettiva di evoluzione dei meccanismi fiscali nei rapporti tra Autonomie e Stato centrale, conseguenti alla realizzazione del federalismo fiscale di cui al d.lgs. n. 56/2000, di attuazione dell'art. 10 della legge n. 133/1999: la sostituzione a regime dei trasferimenti con le entrate fiscali pone infatti l'esigenza di un coerente innesto, anche in termini finanziari, delle nuove funzioni, nelle connessioni con il nuovo disegno dell'ordinamento e con la disciplina del Patto di stabilità interno. In parallelo, vanno riviste le dotazioni di competenza del bilancio statale e la stessa coerenza attuativa del disegno di riforma dei ministeri di cui al d. lgs n. 300/1999[16].

L'esigenza di rendere concretamente operativo l'esercizio, da parte delle regioni e degli enti locali, delle funzioni conferite dal disegno del federalismo amministrativo - sostanzialmente compiuto sia a livello di decreti normativi emanati dal Governo ai sensi dell'art. 1 della legge delega[17], che di legislazione

---

[15] La norma generale prevede l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. In alcuni casi sono previste invece, dal d.lgs. n.112/98, fattispecie diverse, quali, ad esempio, la delibera CIPE contenente i criteri e le modalità per il trasferimento alle regioni delle risorse collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno; le relative scadenze sono previste dai singoli decreti legislativi.

[16] Si ricorda al riguardo che l'art. 32 della legge n. 488/1999 (finanziaria per il 2000) stabilisce che al fine di attuare il conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali - previsto dalla legge 59 senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato - qualora la riduzione delle dotazioni di bilancio relative alle funzioni conferite alle regioni e agli enti locali non risulti sufficiente ad assicurare la copertura delle quote di risorse determinate ai sensi dell'articolo 7 della stessa legge n. 59 e dell'art. 7 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, la differenza venga coperta mediante corrispondente riduzione delle dotazioni relative alle funzioni residuate alla competenza statale negli stati di previsione delle amministrazioni interessate.

[17] Si tratta del d.lgs. n. 143/97 in materia di agricoltura; del d.lgs. n. 469/97 in materia di mercato del lavoro e del d.lgs. n. 112/98 in materia di sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture e servizi alla persona e alla collettività, ai quali si aggiungono due decreti legislativi che, oltre al conferimento

regionale[18] - rappresenta dunque una prioritaria e non differibile scansione dell'intero processo di riforma.

Nel complesso iter procedimentale delineato dal citato articolo 7[19] della legge n. 59/97, si è registrata dapprima la costituzione di un "Gruppo tecnico" - composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle Regioni, delle autonomie locali e delle amministrazioni di volta in volta interessate - che ha elaborato un documento di lavoro sulla predisposizione degli schemi di d.P.C.M. esaminato nella seduta del 22 aprile 1999 dalla Conferenza unificata. In tale occasione si è pervenuti ad un accordo, nel quale il Governo, le Regioni e gli altri enti locali hanno individuato una serie di criteri e parametri da applicare nella predisposizione dei singoli decreti, esplicitando l'impegno comune a lavorare per la piena e tempestiva realizzazione del processo di decentramento amministrativo. Tale accordo del 22 aprile 1999 è stato integrato nel novembre 1999, con la previsione di una speciale procedura per la contestuale attribuzione e ripartizione delle risorse tra le regioni e tra queste e gli enti locali, stabilendo che nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, sulla base dei d.P.C.M. generali, si provveda entro 30 giorni, con accordo della Conferenza Unificata, al

---

di funzioni, operano una riforma di settore, emanati ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge delega: il d.lgs. n. 422/97 in materia di trasporto pubblico locale e il d.lgs. n. 114/98 in materia di commercio. Di tali provvedimenti il d.lgs. n. 112 ha sicuramente portata più generale ed è impostato per grandi aree funzionali: (sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente ed infrastrutture; servizi alla persona e alla collettività), in armonia con i criteri di delega, contenuti nel Capo II, per la riforma dell'amministrazione centrale. Nella disciplina il d.lgs. n. 112/98 contiene anche alcune disposizioni generali relative al nuovo quadro istituzionale in ordine ai rapporti internazionali, agli strumenti di raccordo, indirizzo e coordinamento, ai poteri sostitutivi, al regime fiscale del trasferimento di beni, al riordino delle strutture statali, al rinvio dei trasferimenti alle norme statutarie per le regioni a statuto speciale, precisando, con maggiore dettaglio, criteri e procedure per l'individuazione e l'attribuzione delle risorse.

[18] Vedasi SS. RR, n13/2000, parte 3^, par. 1.2.

[19] La norma prevede che, su iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i ministri interessati ed il Ministro del tesoro, siano elaborati schemi di decreto sui quali devono essere acquisiti i pareri della Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa e della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome unificata con la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, nonché gli organismi rappresentativi degli enti locali funzionali (es. Unioncamere) e delle organizzazioni sindacali. I tempi previsti dal d.lgs. n. 112 - che costituisce il provvedimento di portata più generale ed è impostato per grandi aree funzionali (sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente ed infrastrutture; servizi alla persona e alla collettività) - sono fissati al 31 dicembre 1999 per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ed al 31 dicembre 2000 per il completamento del trasferimento. L'ipotesi della mancata adozione nei termini è peraltro contemplata dall'articolo 7, comma 10 del d.lgs. n. 112/98, prevedendosi la possibilità che la Conferenza unificata di predisporre lo schema dell'atto o del provvedimento ed inviarlo al Presidente del Consiglio dei Ministri per le iniziative di cui allo stesso articolo 7 della legge n. 59/97.

riparto delle risorse tra le regioni e che, entro i successivi 60 giorni, ciascuna regione determini il riparto delle risorse tra gli enti locali, effettuando infine, con appositi d.P.C.M., il trasferimento delle risorse contestualmente alle regioni e agli enti locali.

E' seguita la istituzione di tre diversi "tavoli tecnici" - ai cui lavori prendono parte rappresentanti della Presidenza del Consiglio, della Ragioneria generale dello Stato, delle amministrazioni interessate, delle regioni e delle autonomie locali - coerenti al modello della divisione per aree omogenee di funzioni operata dal d.lgs. n. 112 (sviluppo economico e attività produttive; territorio ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla collettività). Una significativa tappa procedurale è rappresentata dalla nomina di un Commissario straordinario per il completamento del federalismo amministrativo.

Nel corrente anno, sono stati sottoposti alle competenti Conferenze, che hanno espresso il proprio parere favorevole, alcuni schemi di provvedimento (già, all'esame della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo amministrativo) che concernono: la salute umana e la sanità veterinaria; gli incentivi alle imprese; l'individuazione delle risorse da trasferire alle Camere di commercio; il trasferimento alle regioni delle risorse collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno[20]. Sono, inoltre, stati esaminati nella seduta del 1 giugno 2000 della Conferenza Unificata gli accordi relativi ai provvedimenti di individuazione dei beni e delle risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni in materia di: lavori pubblici; competenze collegate alla cessazione del soppresso intervento nel Mezzogiorno di cui alla delibera CIPE del 5.11.99; funzioni conferite dall'art.105 del d.lgs. n.112/98; trasporti; funzioni conferite dall'art.99 del d.lgs. n.112/98; viabilità; polizia amministrativa; catasto.

[20]Al 13 giugno risultano pubblicati i d.P.C.M. in materia di istituti professionali; strade di interesse regionale non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale. Sono in corso di adozione i seguenti ulteriori schemi di d.P.C.M.: di concessione dei trattamenti economici a favore degli invalidi civili, di istruzione scolastica ex artt. 138 e 139 d.lgs. n. 112; in materia ambientale; in materia di energia e risorse minerarie di competenza del Ministero dell'industria; in materia di protezione civile. Risulta altresì definito in sede tecnica l'assetto delle competenze in materia di politiche di coesione.

Quanto alle metodologie adottate, la quantificazione delle risorse finanziarie è stata effettuata su base annuale, in relazione agli stanziamenti di bilancio; nel caso di trasferimenti in corso d'anno, mentre per le attività strumentali, relative a "spese di funzionamento", è possibile operare sulla base di dodicesimi, nel caso delle attività finali, cui possono corrispondere spese di investimento, rileva altresì l'esigenza di non pregiudicare le dotazioni di competenza che debbano in corso d'anno essere trasferite a regioni ed enti locali[21], salvaguardandone così quote idonee ad assicurare l'effettivo esercizio della funzione.

Il complesso delle risorse interessate dai provvedimenti di trasferimento (includendo oltre ai d.P.C.M. già emanati, gli schemi di accordo raggiunti in sede di Conferenza unificata) ammonta a 22.785 mld circa. Tra le poste più cospicue di assegnazioni si segnalano 7.000 mld (*una tantum*) per l'edilizia residenziale (accordo in Conferenza unificata 16.3.2000); 2.581 mld. per la viabilità (accordo in Conferenza unificata 1.6.2000); 1.472 mld in materia di incentivi alle imprese (accordo in Conferenza unificata 1.6.2000); 815 mld in materia ambientale (accordo in Conferenza unificata 16.3.2000); 639 mld per l'agricoltura (accordo in Conferenza unificata 16.3.2000).

Nel prendere atto di tale accelerazione nel processo attuativo delle scansioni procedurali - pur oltre i termini del 31 dicembre 1999 - la Corte sollecita il completamento del percorso per l'effettivo trasferimento delle risorse alle regioni ed agli enti locali - anche attese le significative tappe ancora da svolgere a seguito dei d.P.C.M. "generali" (atti della Conferenza unificata per il riparto delle risorse tra le regioni; d.P.C.M. di trasferimento alle singole regioni; atti regionali di riparto tra gli enti locali; d.P.C.M. di trasferimento agli enti locali) - e la decisiva accennata incidenza sul quadro globale posto dalle recenti discipline in materia di federalismo fiscale e di patto di stabilità.

[21] L'amministrazione informa che si sta definendo una bozza di protocollo d'intesa tra Stato, regioni, enti locali ed organizzazioni sindacali per stabilire criteri generali per il trasferimento del personale, che costituiscano il quadro di riferimento per i successivi provvedimenti che dovranno stabilire i contingenti di personale da trasferire alle singole regioni e ai singoli enti locali, nonché le specifiche procedure attuative coinvolgenti anche le organizzazioni sindacali.

1.4 La semplificazione.

Tra gli obiettivi strategici della riforma vi è il processo di semplificazione sia delle fonti normative, che delle concrete procedure, anche attraverso l'annuale "legge di semplificazione" prevista dall'art. 20 della legge n. 59/1997; la prima di queste leggi (legge 8 marzo 1999, n. 50), è intervenuta sia sul versante organizzativo, prevedendo la costituzione - avvenuta solo nel novembre 1999 - nell'ambito della Presidenza di un "Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure"[22], sia sul versante del raccordo istituzionale con le Camere (art. 6) e della razionalizzazione della ingente produzione normativa, mediante la redazione di testi unici (art. 7 ed 8).

La nuova disciplina, che prevede tra l'altro una Relazione annuale sulla semplificazione - estesa anche alla normativa comunitaria regionale - evidenzia il rilievo (art. 5) dell'"analisi dell'impatto della regolamentazione" sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo, di regolamenti ministeriali o interministeriali.

In tal senso, si colloca sia la circolare del Presidente del consiglio dei ministri 15 aprile 1998 (ripresa in data 20 marzo 1999), che la più recente direttiva 27 marzo 2000[23], che prevede al riguardo, oltre alla predisposizione di una "analisi tecnico-normativa" (ATN) - relativa alla coerenza dei complessivi riferimenti normativi e giurisprudenziali - la redazione, disciplinata in via sperimentale e per la durata di un anno, dell'"analisi dell'impatto della regolamentazione", da condurre sul duplice versante dell'impatto

[22] La norma prevede una composizione di 25 esperti nei settori della redazione di testi normativi, delle analisi economiche, della valutazione di impatto delle norme, della analisi costi-benefici, del diritto pubblico comparato, delle scienze e tecnologia dell'organizzazione, delle analisi organizzative, delle analisi delle politiche pubbliche. Il nucleo, che è stato istituito nel novembre 1999, ha una componente stabile, rappresentata dalla Segreteria, ed una componente di esperti nominata per un triennio. Il nucleo agisce in correlazione con le altre strutture della Presidenza e con l'Osservatorio previsto dal "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", siglato con i rappresentanti delle Autonomie e del mondo del lavoro il 22 dicembre 1998 (vedasi il d.P.C.M. 15 aprile 2000).

[23] In G.U. 23 maggio 2000.

sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e su quello relativo all'attività dei cittadini e delle imprese, esplicitando la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalle misure regolatorie proposte e le opzioni alternative; all'attuazione di tale sperimentale impostazione, sono chiamate a concorrere diverse strutture della Presidenza[24] anche nella redazione di una apposita "Guida essenziale alla redazione dell'AIR".

Sul versante degli adempimenti quantitativi, a fronte di 184 provvedimenti da semplificare, complessivamente previsti dalle leggi succedutesi (112 dalla legge n. 59/97; 10 dalla legge n. 191/1998; 62 dalla legge n. 50/1999) risultano, alla data del 30 maggio 2000 emanati 21 regolamenti, che hanno semplificato 28 procedimenti, mentre 10 (relativi a 17 procedimenti) sono stati approvati in prima deliberazione; il dato numerico non appare peraltro particolarmente significativo, a fronte della eterogeneità delle materie semplificate e della stessa natura dei provvedimenti in questione, che implicano non solo un passaggio di livello di fonte normativa , ma anche di valutazione e di sostanziale modifica (o di eventuale soppressione) delle procedure regolate.

Il rilievo della problematica della semplificazione amministrativa, nei rapporti tra cittadini, imprese e Pubbliche amministrazioni, è rappresentato anche nel D.p.e.f. 2000-2003[25], come essenziale presupposto di competitività nel contesto europeo ed internazionale, attesa l'elevata incidenza dei costi degli oneri amministrativi e la loro rilevanza nelle politiche comunitarie ed internazionali di semplificazione e razionalizzazione della produzione normativa.

Tale esigenza è fortemente presente anche nel "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", siglato con i rappresentanti delle Autonomie e del mondo del lavoro il 22 dicembre 1998, che richiedeva espressamente (Allegato 1) la istituzione presso la PCM di un "Osservatorio", al fine di verificare lo stato di attuazione del processo di semplificazione, valutarne l'efficacia e rimuoverne

[24] Insieme al Dipartimento per la Funzione pubblica, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ed il Nucleo per la semplificazione.
[25] Cap. 4.11.2.

eventuali ostacoli, coinvolgendo le parti sociali e gli utenti nelle nuove regolamentazioni.

Tale Osservatorio, istituito con d.P.C.M. 6 aprile 1999, è stato articolato al suo interno in quattro gruppi di lavoro sui temi della semplificazione della documentazione amministrativa; della semplificazione per gli investimenti produttivi e il lavoro; dell'accelerazione delle procedure amministrative per gli investimenti pubblici; dell'informatizzazione tecnologica della P.A. Gli argomenti sui quali si è incentrata l'attenzione dell'Osservatorio sono stati lo sportello unico per le attività produttive; la conferenza dei servizi; la semplificazione della documentazione amministrativa; la cabina di ascolto degli utenti, il miglioramento delle procedure previste dal decreto sblocca-cantieri (art. 13 legge n. 135/1997); le misure di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo alla rete unitaria ed alla carta di identità elettronico-magnetica.

1.5 L'impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica.

Oltre che su tale versante, il Patto sociale testimonia la centralità delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione nei programmi governativi, evidenziando l'esigenza di un coinvolgimento delle realtà territoriali e sociali nella definizione delle linee strategiche dello sviluppo, oggi ulteriormente visibili nella costruzione ed attuazione del "Patto di stabilità e crescita"[26], sospinte in particolare da obiettivi e vincoli posti dall'adesione all'U.E.[27].

Nella sua peculiare configurazione, sinergicamente orientata alla promozione delle politiche occupazionali in relazione al rilancio degli

[26] Art. 28 legge n. 448 del 1998; art. 30 legge n. 488 del 1999 (finanziarie per il 1999 ed il 2000).

[27] La stretta connessione con le politiche di bilancio è confermata in tali documenti dagli obiettivi di ottenimento di un tasso di inflazione in linea con la "media dei Paesi comunitari economicamente più virtuosi", di riduzione del debito e del deficit dello Stato e di stabilità valutaria.Questi avevano già portato il 23 luglio 1993 alla sigla del protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo, integrato successivamente dal protocollo d'intesa sul lavoro pubblico del marzo 1997. L'art. 2 della legge n. 208/1999 prevede che in occasione della presentazione del Programma di stabilità agli organismi dell'Unione europea, il Governo presenti al Parlamento una nota informativa che motivi, attraverso un adeguato corredo documentativo, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostino da quelle contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria precedentemente approvato (comma 4-bis, aggiunto all'articolo 3 della citata legge n. 468 del 1978).

investimenti pubblici ed alla creazione di nuove potenzialità di sviluppo, attraverso una ampia mobilitazione delle risorse e delle iniziative, in particolare attraverso l'utilizzazione dei fondi comunitari e degli strumenti della programmazione negoziata, il Patto sociale[28] si caratterizza non tanto per la pianificazione di interventi propri, originali ed aggiuntivi rispetto ad altri strumenti di programmazione ed alla legislazione vigente, quanto piuttosto per l'intento di indirizzare le decisioni legislative ed i comportamenti dell'amministrazione a finalità ritenute prioritarie rispetto agli obiettivi assentiti, favorendo una convergenza dinamica degli effetti delle decisioni pubbliche - indipendentemente dalla sede e dalla fonte - orientate allo sviluppo ed all'occupazione.

Per tale originaria configurazione, un approccio agli effetti del Patto nel sistema, finanziario ed economico, implica una non agevole ricostruzione in termini programmatici, attesa la difficoltà di riconduzione immediata degli obiettivi indicati a politiche programmatiche "nuove" ed aggiuntive rispetto ad altri strumenti individuabili nel contesto già vigente, rispetto ai quali impostarne una coerente misurazione, sul duplice versante delle procedure amministrative e dei riflessi contabili-finanziari.

Le riferite difficoltà non fanno venir meno l'importanza di un monitoraggio e di una valutazione che, al di là delle sedi più propriamente politiche ed esponenziali dei soggetti coinvolti[29], venga condotta anche con riferimento ai profili più squisitamente finanziari ed amministrativi, attese le implicazioni derivanti sul quadro degli equilibri di bilancio, sulle scelte programmatiche, sul complessivo impatto amministrativo.

In tale contesto si colloca - a prescindere dalle istituzionali competenze dei singoli ministeri coinvolti[30] - una struttura della Presidenza del consiglio dei

[28] Vedasi anche "Politiche pubbliche in materia sociale", in questo volume.

[29] La prima verifica si è svolta il 22 e 23 aprile 1999.

[30] Non ben definita appare la delimitazione di competenze tra l'Ufficio per il coordinamento e lo sviluppo delle iniziative per l'occupazione, che opera all'interno del Dipartimento per gli affari economici, e l'Ufficio per le politiche di promozione dell'occupazione, che, pur incardinato nello stesso Dipartimento, "resta affidato" al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ai sensi del d.P.C.M. 20 aprile 1999, n. 166.

Ministri,[31] la cui attenzione si è peraltro sinora accentrata[32] sul monitoraggio degli impegni del Governo misurabili in termini di emanazione o approvazione di documenti di normazione primaria ed attuativa; è, dunque, ancora in fase di approfondimento metodologico la ricostruzione degli interventi di natura più propriamente finanziaria relativi alla allocazione, finalizzazione e modulazione delle risorse necessarie all'avvio o completamento degli interventi prescelti, di più immediato rilievo nelle implicazioni di politica di bilancio e nell'esame delle risultanze contabili.

Nel rappresentare, unitamente alla percezione della centralità della problematica - evidenziabile anche nella accennata attenzione ai profili di riorganizzazione amministrativa - le difficoltà di ricostruzione in termini finanziari[33], la Corte intende avviare, anche sulla base di un confronto con le amministrazioni interessate, una prima ricostruzione in tal senso, partendo naturalmente dalle linee strategiche indicate nel Patto, nel quale particolare rilevanza assumono gli impegni del Governo in materia di investimenti. Ad una prima provvisoria lettura in termini finanziari, notevole è infatti, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo la mole di risorse "mobilitate" direttamente od indirettamente dal Patto e che investono non solo l'area direttamente ed immediatamente rivolta al lavoro, ma ulteriori centrali segmenti delle politiche di sviluppo[34].

---

[31] Vedasi da ultimo artt. 12 e 24 del d.P.C.M. 15 aprile 2000 (in G.U. del 21 aprile 2000). La funzione ha specifico rilievo anche nell'ambito dell'Ufficio del Segretario generale, chiamato ad elaborare il quadro conoscitivo per l'analisi, la verifica e l'aggiornamento del programma di Governo, ad effettuare il monitoraggio dell'attuazione delle politiche di settore rilevanti, ed in particolare dell'azione volta allo sviluppo, all'occupazione ed alle politiche sociali.

[32] Cfr. Relazione al rendiconto generale dello Stato per il 1998, vol. III tomo I, cap. I, par.5.

[33] Cfr. Relazione al rendiconto generale dello Stato per il 1998, vol. III, tomo I, cap. I, par.5.

[34] Ad un primo approccio, basato sull'aggregazione delle funzioni obiettivo di IV livello riconducibili agli obiettivi del Patto, emergono risorse complessive per 116.032 mld, che, depurate dalle spese di funzionamento (2.493 mld), di intervento (31.590 mld) e di altre spese (16.300 mld), indicano per gli investimenti una mobilitazione di risorse (in termini di stanziamento) di 65.640 mld circa. Di tale complesso circa 8.800 mld sono riconducibili prevalentemente al sostegno nei settori produttivi, con quasi 8.000 mld riferiti all'impresa e 770 mld al lavoro (ove più cospicue sono le risorse destinate ad *interventi*, come precisato nel capitolo dedicato alle politiche sociali). Un ruolo centrale, coerente al complessivo intento programmatico del rilancio della politica degli investimenti, è rinvenibile nei settori territorio e ambiente (circa 4.180 mld), dell'edilizia (6.745 mld), ed in particolare dei trasporti, che coinvolgono le risorse maggiori (circa 7.000 mld), per una complessiva aggregazione per le *infrastrutture materiali* di circa 18.000 mld. Di rilievo quantitativamente minore, ma centrale nel "patto" e nell'evoluzione del sistema, appaiono le

In ordine alle risorse complessivamente mobilitate, nella stessa formulazione adottata, emerge un intento orientato al miglioramento della qualità ed efficienza degli investimenti pubblici, piuttosto che al solo incremento del relativo volume finanziario; ciò è testimoniato dalle linee direttrici identificabili nel documento nel ruolo delle intese istituzionali di programma[35] (quali strumenti per il governo delle priorità e flessibilità degli investimenti sul territorio), e di contestuale allocazione delle risorse (di competenza e di cassa) individuate dalla legge 30 giugno 1998, n. 208 e dalla delibera CIPE del 9 luglio 1998. Altra interagente linea qualificante è rappresentata dalla attuazione del ciclo di programmazione dei fondi strutturali comunitari 1994-1999 con l'obiettivo di allocare nelle aree dell'obiettivo 1 almeno il 70% dei fondi erogati entro il 1999; dalla revisione delle procedure per la programmazione negoziata per l'approvazione e finanziamento delle iniziative di promozione imprenditoriale; dalla programmazione degli investimenti pubblici (da attuare con i fondi comunitari 2000-2006)[36].

---

risorse (circa 400 mld) già identificabili per le altre infrastrutture "*immateriali*" (energia, telecomunicazioni, informatica). Oltre al ruolo delle calamità naturali, cui sono ricondotti 2.600 mld di stanziamenti, settori centrali del patto sono rappresentati dalla ricerca, con 4.450 mld e dalla aree depresse, cui sono ricondotte significative risorse (21.000 mld) in un quadro metodologico ancora in via di definizione, nonostante il chiaro intento del legislatore, emergente da specifiche, puntuali disposizioni normative della legge di riforma del bilancio statale (art. 1 comma 3, della legge n. 94/1997, che sostituisce i commi 5 e 6 dell'art.2 della legge n. 468/1978), che esplicitamente privilegiano siffatte evidenziazioni.

[35] Nel corso del 1999 sono state stipulate sette intese istituzionali di programma relative alle seguenti regioni: Lombardia, Umbria, Toscana, Marche, Calabria, Sicilia e Sardegna. Tali intese presentano un diverso stato di attuazione attraverso la stipula di numerosi accordi di programma quadro, che talora costituiscono parte integrante dell'intesa stessa, che viene ad assumere connotati di più dettagliata valenza programmatoria. In particolare per quanto riguarda l'intesa per la Sicilia, tutti gli interventi sono programmati senza il ricorso all'accordo di programma. L'importo complessivo degli interventi individuati negli accordi di programma relativi alle intese stipulate nel 1999, ammonta a circa 40.000 mld. A detto importo fanno riscontro risorse statali per il 45% circa, mentre le risorse regionali sono coinvolte in misura molto più contenuta (6%) e comunque inferiore alle risorse di altri enti e privati (10%). Il restante 38% è costituito da risorse future (32%), non ancora assegnate e da risorse Docup (6%).
Oltre agli interventi per la ricostruzione post terremoto (che assorbe 24.000 mld dei 40.000 complessivi), i maggiori interventi riguardano, nell'ordine la realizzazione del progetto Malpensa 2000 (5.370 mld), la tutela delle risorse naturali e ambientali (3.341 mld), la viabilità (2.639 mld), la programmazione e l'edilizia sanitaria (2.293 mld), i trasporti ferroviari (758 mld) in cui il maggior onere grava sull'ente Ferrovie dello Stato.

[36] Per una più puntuale analisi svolta con riguardo alla programmazione negoziata ed al ruolo in materia riconducibile alla utilizzazione dei fondi comunitari vedasi Vol. II, cap. dedicato al Ministero del tesoro, bilancio e p.e..

La materia riveste ulteriore spessore anche alla luce degli importanti processi innovativi rappresentati dalla legge n. 144/1997[37], in base a cui, oltre al trasferimento dal CIPE alle diverse amministrazioni settorialmente competenti dei compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria già ad esso attribuiti, previsto dall'art. 7 della legge n. 94/1997[38], va segnalata la prevista istituzione, sia presso le amministrazioni regionali che quelle centrali, di nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici; ad essi, in raccordo con il Nucleo del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, è affidato il supporto tecnico nelle fasi di programmazione valutazione, attuazione e verifica dei piani, programmi e politiche di interventi promossi ed attuati.

Nella rilevanza delle tematiche coinvolte, il ruolo della PCM appare dunque quello di consentire - a fronte di competenze diffuse a livello di amministrazioni diverse, centrali e non, i necessari supporti, in sinergia con il Ministero del tesoro utili ai processi riallocativi delle risorse, alla segnalazione di disfunzioni ed eventuali appesantimenti burocratici, alla predisposizione di adeguati documenti conoscitivi e valutativi, in coerenza alle esigenze poste dal sistema[39] di unitari momenti e centri di riferimento e coordinamento dei programmi governativi e dell'azione amministrativa pubblica. Si conferma, in definitiva, l'esigenza di un approccio all'analisi delle politiche per gli investimenti e lo sviluppo, che - sollecitata dal sempre più rilevante impatto, finanziario e decisionale, dei diversi livelli di Governo, anche sovranazionale, e del sistema delle Autonomie - richiede un approfondimento operativo, funzionale alla stessa piena utilizzazione dei fondi comunitari, con la definizione di chiavi di lettura unitarie nella ricostruzione, dislocazione ed attivazione delle risorse[40].

---

[37] "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali".

[38] A tale disegno è stata data attuazione con deliberazione CIPE n. 141 del 6 agosto1999, con la riconduzione allo stesso CIPE di una generale competenza sulle questioni di rilevante valenza economico finanziaria e della funzione di coordinamento a livello territoriale o settoriale (art. 1), accompagnata dalla parallela devoluzione dei compiti più marcatamente gestionali alle amministrazioni competenti.

[39] Legge n. 59/1997; d.lgs. n. 303/1999.

[40] Vedasi le esigenze esposte, nella Relazione della Sezione affari comunitari ed internazionali, Del. 1/1999. Cfr. anche art. 10 e 32 d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, relativo ai principi di riordino della contabilità regionale.

In una impostazione sistemica di tali esigenze di coordinamento e di indirizzo, la indicata funzione di valutazione e di impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica si collega a quella prevista in ordine alla conservazione dei residui di stanziamento dall'articolo 3 della legge n. 94/1997, che prevede l'esame, da parte del Ministero del tesoro, dello stato di attuazione dei programmi in corso ai fini della conservazione in bilancio, come residui, delle somme relative a spese in conto capitale non impegnate entro la chiusura dell'esercizio. Per i residui di stanziamento accumulatisi per il 1999 (14.787,3 mld di cui 5.612 derivanti da esercizi pregressi e 9.175,3 dalle disponibilità di competenza per il 1999) il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro, ha adottato il d.P.C.M. 14 marzo 2000[41]. Con tale provvedimento è stata determinata la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1999, (70%, analoga all'esercizio precedente), deliberando l'esclusione delle dotazioni riferite alla gestione della PCM in relazione al perseguimento di interventi qualificanti ritenuti irrinunciabili per gli aspetti socioeconomici e politici particolarmente rilevanti (Giubileo 2000, lotta alla droga; volontariato; emergenza e protezione civile; etc.) oltre alle dotazioni disposte da provvedimenti legislativi pubblicati negli ultimi quattro mesi dell'anno.

2. Ministeri istituzionali.

2.1 Attività di programmazione dei ministri: le note preliminari e le direttive generali.

Dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina del bilancio[42] assume un rilievo maggiore la connessione tra la definizione delle linee-guida per la gestione affidata ai centri di decisione politica, con l'individuazione degli obiettivi posti all'azione amministrativa dello Stato e la determinazione delle risorse finanziarie assegnate ai centri di responsabilità.

---

[41] In G.U. n. 88 s.g. 14.4.2000.
[42] Legge 3 aprile 1997 n.94.

Le note preliminari e le direttive generali del ministro, formulate per l'indirizzo politico-amministrativo sulla base delle proposte dei dirigenti titolari della gestione amministrativa costituiscono due momenti di un unico processo di programmazione e devono pertanto mantenere uno stretto nesso funzionale. Nonostante un miglioramento e seppure con alcune differenze, le note preliminari e le direttive generali non sono ancora in linea con il disegno riformatore della legge n. 94/1997 e del d.lgs. n. 29/1993 (artt. 3 e 14); andrebbero meglio correlate al conseguimento degli obiettivi specifici ai fini della corretta individuazione degli indicatori di valutazione dei comportamenti gestori e dei risultati conseguiti.

2.1.1 Ministero degli affari esteri.

Le note preliminari e le direttive generali del Ministro per il 1999, seppur tendenzialmente proiettate verso la realizzazione del programma di riforma dell'organizzazione centrale, della cooperazione allo sviluppo e dell'ordinamento della carriera diplomatica, non potevano individuare obiettivi specifici tenuto conto che al momento della loro predisposizione la nuova disciplina non era ancora entrata in vigore. In particolare le direttive mostrano un miglioramento che attesta una sempre maggiore attenzione per l'attività di pianificazione.

Manca, peraltro, una correlazione con gli obiettivi indicati nel documento programmatico del Governo in materia di immigrazione, che pur interessa ampiamente le competenze del dicastero.

2.1.2 Ministero dell'interno.

Si conferma quanto già segnalato nella Relazione annuale al Parlamento per l'esercizio 1998 in merito ad un miglioramento qualitativo degli atti di programmazione del Ministro. In particolare, si sottolinea che le note preliminari rappresentano uno degli obiettivi indicati nel D.p.e.f. in materia di sicurezza dello sviluppo nel Mezzogiorno, assicurando, almeno sul punto specifico, uno stretto nesso funzionale con gli obiettivi generali di governo. Per garantire un maggiore sviluppo nelle regioni del Sud, si individua come una delle priorità per il

Dipartimento di pubblica sicurezza, l'attuazione del progetto "sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno", approvato anche dalla Commissione europea.

Si salda il processo di programmazione che, partendo dalle linee strategiche dell'autorità di governo, trova concreta realizzazione nell'azione amministrativa dei singoli dicasteri. Peraltro, il successivo passaggio richiede una programmazione operativa, attualmente carente, che individua soltanto l'obiettivo finale ma non il percorso da seguire in termini di livelli, di servizi ed interventi.

2.1.3 Ministero della giustizia.

L'attuazione delle leggi di riforma relative al giudice unico ed alle sezioni stralcio, avviate di fatto nel 1999, e non ancora a regime, costituiscono due momenti di uno stesso processo di riorganizzazione del sistema giustizia.

Si sottolinea, per quanto attiene le note preliminari, un eccesso di sintesi che non dà conto del percorso che si intende perseguire per il raggiungimento degli obiettivi, individuati perlopiù con la descrizione delle funzioni attribuite dalla legge, senza indicazioni in ordine al grado di funzionamento dei servizi e degli interventi specifici che si intendono realizzare.

Si ribadisce la necessità della costruzione di un disegno unitario che, attraverso linee programmatiche dell'azione amministrativa, individui le politiche pubbliche in materia di giustizia.

2.1.4 Ministero della difesa.

Gli atti di indirizzo e quelli di programmazione finanziaria, devono tenere conto per la difesa di un quadro fortemente evolutivo.

Già nella direttiva per il 1999 si coglievano significativi miglioramenti sotto il profilo della corrispondenza tra programmi da attuare e le necessarie risorse finanziarie da assegnare.

Infatti, nella Relazione sul rendiconto 1998, si dava atto della cura posta nella definizione dei programmi di spesa e del miglioramento del circuito complessivo dei documenti di indirizzo e di programmazione finanziaria, che, nel

sistema Difesa, si compongono non solamente della direttiva e della nota preliminare, ma anche della nota aggiuntiva e della programmazione tecnico-finanziaria.

La direttiva 1999, emanata con il d.m. 8 gennaio 1999, sostanzialmente ricalcando quella del 1998, in un contesto più essenziale nel quale viene marcata l'attiva partecipazione della Difesa agli organismi internazionali, sottolinea che le esigenze operative nazionali devono essere coerenti con quelle europee ed atlantiche, derivanti dall'appartenenza alla CSCE ed alla NATO, nel quadro della piena integrabilità ed interoperatività con le forze armate degli alleati europei e nord-americani.

Il livello di forza è stato calibrato su 230.000 unità, aumentando il livello del personale in ferma volontaria, aspetto questo intimamente collegato all'altro della progressiva riduzione della leva. La prevista riduzione viene, peraltro, considerata come un obiettivo da raggiungere gradualmente e veniva indicata, per il 1999, in circa 10.000 unità, portando quindi il livello complessivo a 280.000 unità (178.000 per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 62.000 per l'Aeronautica).

In tale contesto, va tenuto presente che, in conseguenza del d.lgs. 30 dicembre 1997, n.490 (con il quale è stata operata una revisione complessiva della disciplina normativa sul reclutamento, stato giuridico ed avanzamento degli Ufficiali delle forze armate) viene prevista una significativa contrazione delle consistenze organiche degli Ufficiali, i quali dovrebbero ridursi del 25 per cento in otto anni, passando da un organico di 29.100 unità ad uno di 21.900.

Per quel che attiene al personale civile, è in atto il processo che porterà ad una rilevante diminuzione della consistenza complessiva, dalle 50.000 unità dei primi anni 90 a 43.000 unità ed, al tempo stesso, sono previsti meccanismi di riqualificazione e di reimpiego di una quota rilevante di detto personale.

Obiettivo generale e prioritario è quello del completamento della ristrutturazione dell'area tecnico-operativa e di quella tecnico-amministrativa-industriale, già parzialmente regolata dai decreti legislativi emanati in virtù della delega contenuta nella legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Appare importante analizzare anche la direttiva emanata per l'esercizio 2000 con il decreto del Ministro del 5 gennaio 2000.

Essa, pur basata sulla struttura di quella relativa al 1999, appare improntata ad una più attenta programmazione, cosa del resto auspicata nella relazione al rendiconto e necessaria, recando detta direttiva, in allegato, la c.d. P.T.F. - Programmazione tecnico-finanziaria.

In particolare, si rileva la cautela con la quale si prevede la riduzione della forza bilanciata. Infatti essa viene indicata anche per il corrente esercizio in 10.000 unità complessive (da 280.000 a 270.000), mediante una riduzione del personale di leva di circa 20.000 unità, un aumento dei volontari di truppa di 8.000 unità e dei sottufficiali di circa 1.500, dovuto quest'ultimo aumento ad un passaggio di carriera in adempimento al d.lgs. n. 196 del 1995.

La forza complessiva, dunque, secondo le previsioni, sarebbe dimensionata su 170.000 unità per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 60.000 per l'Aeronautica.

Al di là delle dichiarazioni di principio, la direttiva mostra di volere accelerare il processo di trasformazione della struttura della forza accentuandone la professionalità ed al tempo stesso ricercando un'economia di gestione anche in settori in passato trascurati ed oggetto di valutazioni critiche da parte della stessa Corte (costituiscono un esempio in tal senso le spese per il *catering* e quelle relative ai servizi di commissariato).

2.2 Profili istituzionali.

L'esame dell'attività dei ministeri istituzionali nel 1999 pone in evidenza alcuni elementi significativi che dovranno svilupparsi nei successivi esercizi finanziari.

Per i Ministeri degli affari esteri e della giustizia l'esercizio in esame è stato segnato da importanti riforme che hanno riflessi anche sul piano organizzativo.

Per il Ministero dell'interno si sottolineano la conclusione del processo di riforma normativa in materia di immigrazione con l'adozione del regolamento di attuazione del d.lgs. n. 280 del 1998 (d.P.R. n. 364/1999) e le disposizioni recate

dal d.lgs. n. 300/1999 di riforma dell'organizzazione di Governo che istituiscono l'agenzia della protezione civile, con personalità giuridica e prevedono una nuova configurazione delle prefetture quali uffici territoriali del governo[43].

Nella nuova configurazione dettata dal d.lgs. n. 300, i Ministeri dell'interno e della giustizia sono articolati per dipartimenti, per aree di materie omogenee, mentre il Ministero degli affari esteri è organizzato per direzioni generali, con un segretario generale con compiti di coordinamento e vigilanza sugli uffici.

I servizi di controllo interno hanno operato nei Ministeri degli affari esteri e dell'interno sulla base della normativa precedente il d.lgs. n. 286 del 1999, che ha ridefinito la disciplina di carattere generale in materia di controlli interni. Si sottolinea la necessità che le amministrazioni diano piena e tempestiva attuazione alla nuova disciplina che prevede controlli di tipo strategico, di supporto all'azione del ministro, di gestione funzionali all'attività dirigenziale generale, di valutazione dei dirigenti e di regolarità amministrativa.

Il controllo interno non è mai stato operativo presso il Ministero della giustizia, dove è stata solo istituita la Commissione per la valutazione dei dirigenti con funzioni limitate rispetto ai compiti previsti dalla legge. E' questo un elemento di grave inefficienza se si considera che l'Amministrazione deve migliorare la produttività degli uffici attraverso una più adeguata organizzazione per evitare un irrazionale utilizzo delle risorse (umane e strumentali).

2.2.1 Ministero degli affari esteri.

La riorganizzazione del ministero è stata definita dal d.P.R. n. 267 del 1999[44] che ha reintrodotto nell'ordinamento ministeriale, con effetti dal 1° gennaio 2000, a fianco delle direzioni generali tematiche, le direzioni generali geografiche[45], con l'intento di elaborare e realizzare interventi programmatici che

[43] Cfr. il capitolo "L'organizzazione" di questo volume.

[44] Il d.P.R. 11 maggio 1999, n. 267 è stato emanato dopo un lungo e travagliato iter; la riforma del dicastero era attesa fin dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29 del 1993; d.m. 10 settembre 1999, n. 029/3466.

[45] Le cinque direzione generali determinate su base geografica sono: Paesi dell'Europa; Paesi delle Americhe; Paesi del Mediteranneo e del medio Oriente, Paesi dell'Africa sub-sahariana; Paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide.

tengano conto non solo dei rapporti bilaterali con i singoli Paesi ma delle esigenze delle diverse regioni del mondo cui appartengono[46]. La direzione generale competente per area geografica unifica le competenze ripartite tra le direzioni generali ed assume nei confronti delle relative rappresentanze diplomatiche e degli operatori economici il ruolo di referente per la trattazione dei rapporti economici e politici bilaterali. Questa nuova ripartizione dovrebbe sviluppare una maggiore specializzazione del personale diplomatico nei confronti dei problemi dell'area territoriale di competenza della direzione generale.

Le direzioni generali tematiche perdono le competenze nella trattazione dei rapporti bilaterali, e sono chiamate a gestire affari multilaterali di natura politica o economica, o affrontare quei temi che richiedono un'azione unitaria (la promozione degli interessi degli italiani nel mondo, della cultura italiana...).

Si sottolinea come la modifica del nome dell'attuale Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali in Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie dia conto anche formalmente del profondo mutamento che si è verificato negli ultimi anni, che hanno visto esaurirsi il fenomeno dell'emigrazione dei cittadini italiani all'estero sostituito da una sempre maggiore immigrazione.

Tenuto conto della complessità della nuova struttura dell'Amministrazione, le direzioni generali sono aumentate da sei a tredici[47]; con funzioni di coordinamento tra le diverse strutture, sono stati istituiti due organismi, il Consiglio per gli affari internazionali, di supporto al Ministro e l'Unità di coordinamento alle dirette dipendenze del Segretario generale.

Peraltro, la riforma del Ministero non ha interessato la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo per la quale da anni pende innanzi al Parlamento

[46] La ripartizione per aree geografiche è adottata dai principali Paesi occidentali e reintroduce lo schema organizzativo che era previsto dal r.d. 19 settembre 1920 n. 1468, sostituito con la ripartizione delle competenze per direzioni generali per materia (r.d. 25 agosto 1932 n. 1086).

[47] Il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 di riforma del Governo, ha previsto che il Ministero degli affari esteri possa avere fino a 20 direzione generali.

un progetto di radicale trasformazione del modulo amministrativo di gestione che dovrebbe far capo ad una Agenzia specializzata.

La Corte ha più volte sottolineato le conseguenze negative che una indefinita aspettativa di riforma determina sull'attuale struttura, alle prese da tempo con problemi di organico e di riassetto organizzativo e funzionale e come tale situazione di precarietà istituzionale ostacola di fatto l'adozione di misure di potenziamento e razionalizzazione dell'azione amministrativa.

A tale stato di incertezza viene fatta risalire la mancata adozione di modifiche procedurali al regolamento di attuazione della legge n. 49 del 1987, concordate e definite in sede di apposita Conferenza di servizi (DGCS ed Ufficio centrale di bilancio) e l'aggravarsi della condizione di funzionalità del settore per effetto della diminuzione, nel periodo 1996-1999, di 70 unità di personale.

L'esame della gestione dei "commodity programme aid" ha evidenziato, tra l'altro, che le carenze organizzative e di personale, unitamente ad un procedimento nel quale si inseriscono diversi uffici è tra le cause dei ritardi nella erogazione dei fondi di aiuto. Solo il tempo medio tra la delibera di finanziamento ed il trasferimento degli stessi sul conto corrente intestato al Paese beneficiario raggiunge circa i due anni.

Il processo di applicazione del d.lgs. n. 286 del 1999, di riforma dei servizi di controllo interno, ha coinciso per il Ministero degli affari esteri con l'avvio della riforma dell'organizzazione centrale.

Tra le innovazioni la Corte sottolinea l'importanza dell'avvio dal 1° gennaio 2000 del Sistema informatico di gestione del bilancio del Ministero, di supporto anche al servizio di controllo interno, che consentirà l'effettuazione di registrazioni di bilancio secondo la classificazione economica e finanziaria, in vista di una maggiore visibilità delle risorse assegnate e impiegate.

L'art. 10 del d.lgs. n. 303 del 1999, nell'ambito del riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha trasferito dal 16 settembre 1999 al Ministero degli affari esteri le strutture e le risorse (finanziarie, materiali ed umane) del

Dipartimento per gli italiani nel mondo. Il passaggio, ad oggi completato[48], ha opportunamente ricondotto tutte le competenze in materia di tutela di cittadini all'estero nell'ambito delle competenze del Ministero degli affari esteri eliminando duplicazioni di funzioni e di costi.

2.2.2 Ministero dell'interno.

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

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

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

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

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

L'Amministrazione non è stata in grado di dare attuazione a quanto disposto dalla legge e sottolineato nella programmazione del Ministro attesa la difficoltà di sostituire con personale "civile", dall'Amministrazione ritenuto numericamente insufficiente, il personale della Polizia di Stato attualmente assegnato a funzioni amministrative. A tal fine è stata necessaria l'adozione di una nuova legge, 17 agosto 1999, n. 288[49], che ha previsto l'assunzione di 5.000 unità (nei limiti delle dotazioni organiche determinate dal d.P.R. n. 340 del 1982), da destinare all'espletamento di compiti amministrativi contabili[50].

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'agenzia riunirà, con l'intento di superare duplicazioni di strutture e sovrapposizioni di competenze, più volte sottolineate dalla Corte[52], le funzioni attualmente svolte nella materia, oltre che dal Ministero dell'interno, dal dipartimento della protezione civile (presso la Presidenza del Consiglio dei ministri) e dal servizio sismico nazionale.

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

Ulteriore aspetto rilevante della ricaduta che la riforma dell'organizzazione del Governo avrà nei confronti del Ministero dell'interno attiene alla riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato intorno ad un ufficio unico a competenza generale. Ai sensi dell'art. 11, del d.lgs. n. 300, le prefetture sono destinate a vedere accresciuto il proprio ruolo; conservando le competenze già assegnate dalla normativa vigente, sono trasformate in uffici territoriali del governo[53], aggregazioni di funzioni di molti altri uffici periferici. Il prefetto del capoluogo di regione assumerà anche le funzioni di commissario del governo.

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

---

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

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

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

2.2.3 Ministero della giustizia.

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

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

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

Il giudice di pace è stato il primo passaggio di questo processo volto ad accelerare stabilmente la conclusione del contenzioso civile di primo grado. Questa riforma ha avuto un avvio molto lento (il giudice di pace è stato istituito nel 1991 ed è operativo dal 1995); oggi il nuovo ufficio è stabilmente inserito nel sistema giustizia con una larga diffusione sul territorio, sebbene la riforma stessa sia ancora incompleta per la mancata attribuzione di competenze nel settore penale e l'organico dei giudici sia andato progressivamente diminuendo nel corso del 1999[54]. L'Amministrazione, anche a seguito delle osservazioni della Corte sullo stato di attuazione della legge istitutiva[55], ha in corso un'analisi sull'attività svolta dal giudice di pace al fine di valutare anche in relazione al bacino d'utenza, ipotesi di accorpamenti di alcuni uffici[56].

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.4 Ministero della difesa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.4.1 Agenzie Industrie Difesa.

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

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

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

2.2.4.2 Regolamento per l'amministrazione e la contabilità.

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

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

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

2.2.4.3 Dismissioni immobiliari.

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

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

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

2.2.4.4 Il servizio militare professionale.

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

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

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

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

2.3. Risultati di consuntivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per i Ministeri dell'interno (al netto dei trasferimenti agli enti locali) e della giustizia le risorse sono assegnate per la quota maggiore alla funzione-obiettivo COFOG[58] di primo livello "ordine pubblico", rispettivamente il 62,2 e il 97,4%; mentre per il Ministero degli affari esteri il 68% delle risorse è destinato alla funzione (di terzo livello) "affari esteri".

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

(in miliardi)

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

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

Dall'anno 1997 i residui complessivi del Ministero dell'interno raggiungono una quota consistente nel settore dei trasferimenti agli enti locali per effetto dell'applicazione delle norme sulla tesoreria unica[59]. Inoltre, l'insufficienza di cassa nei pertinenti capitoli ha determinato che a fronte di rimborsi richiesti dalla Banca d'Italia per somme anticipate dalle tesorerie provinciali degli enti locali, pari a circa 41.846 mld, le restituzioni hanno raggiunto solo i 27.037 mld. I

[58] *Classification of the function of Government.*

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

residui totali nei capitoli 1601. 1602, 1603 e 7232 sono stati complessivamente pari a 39.000 mld[60].

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

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

Il rendiconto della Difesa è caratterizzato da una forte concentrazione della spesa in una funzione di 2° livello "difesa militare", che solo al quarto livello va a distinguersi in funzioni che corrispondono effettivamente ai settori nei quali va ad esplicarsi in concreto la missione dell'amministrazione stessa[61].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

contesto di programmazione strategica non trova quelle spiegazioni che, ad esempio, si rinvengono nell'ambito di attuazione dei programmi pluriennali d'armamento e che attengono alla loro complessità sia sotto il profilo delle fasi di esecuzione dei medesimi sia sotto quello della corrispondenza a queste delle erogazioni finanziarie.

Al riguardo, appare importante sottolineare come si inserisca in tale discorso la prospettiva della costituzione di un sistema di controllo interno che, secondo il disegno recato dal d.lgs. n. 286/99, dovrebbe avere nel controllo strategico il suo momento esponenziale, il quale potrebbe assumere un ruolo decisivo anche nell'ottica della finalizzazione della spesa per questa funzione-obiettivo.

Le sette funzioni di 4° livello che sono state esaminate corrispondono al 93,33% (21.314,4 mld su 22.838,8 totali) degli stanziamenti definitivi dell'intera "difesa militare" ed al 62,60% di quelli di tutta l'amministrazione (21.314,4 mld su 34.050,6).

Si ritiene dunque significativa nell'attuale esame solo un'altra funzione di primo livello: "ordine pubblico e sicurezza", la quale, a sua volta, si disaggrega, al secondo e terzo livello in "servizi di polizia", e corrisponde per il Ministero della difesa, all'Arma dei Carabinieri, di recente divenuta la quarta forza armata, assumendo un rango pari ad Esercito, Marina ed Aeronautica.

Questa funzione presenta 6.937,6 mld di stanziamenti definitivi, che corrispondono al 20,37% del bilancio difesa.

Le funzioni di 4° livello in cui essa si distingue sono quattro, ma le più rilevanti sotto il profilo finanziario sono due: "attività di controllo sul territorio" e "contrasto alla criminalità organizzata e comune" e mostrano un andamento positivo.

La prima presenta, infatti, un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 99,67% (3.823,5 mld su 3.836,1), un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 98,95% (3.829,3 mld su 3.870) e residui al 31 dicembre per 187,5 mld che corrispondono al 4,52% della massa spendibile (4.147,6 mld).

La seconda presenta un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 99,63% (2.541,9 mld su 2.551,3), un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 99,13% (2.545,2 mld su 2.567,4) e residui al 31 dicembre per 159,7 mld che corrispondono al 5,88% della massa spendibile (2.715,9 mld).

3. Politiche dell'immigrazione.

3.1 La normativa di settore.

Con la legge 6 marzo 1998, n. 40 seguita dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 280 e dal d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 la materia dell'immigrazione è stata oggetto di una riforma organica. L'evoluzione della legislazione è stata determinata per l'accresciuta entità del fenomeno degli ingressi di cittadini provenienti da Paesi extracomunitari e dalla sempre maggior consapevolezza (anche in sede comunitaria) che l'immigrazione deve essere considerata come un evento non secondario per i Paesi occidentali[62].

Al completamento del nuovo quadro normativo manca l'approvazione del disegno di legge in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo, le cui problematiche, seppur distinte, sono correlate al fenomeno migratorio e richiedono politiche tra loro coordinate.

Una maggiore attenzione alle politiche migratorie e sull'asilo si osserva in sede europea; a fianco del principio della libera circolazione nello spazio dell'Unione, per la realizzazione di un'area di libertà e di sicurezza, si sta affermando la necessità di privilegiare la cooperazione economica e politica con i Paesi di partenza per ridurre la pressione migratoria. Successivamente alla sottoscrizione del Trattato di Maastricht e del trattato di Amsterdam, a seguito del

[62] Il primo tentativo di riorganizzare la materia è da ricondurre al d.l. 30 dicembre 1989 n. 416, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990 n. 39. La legge indicava i seguenti obiettivi: una disciplina rigorosa degli ingressi; la programmazione annuale dei flussi di ingresso per motivi di lavoro; una regolarizzazione dei clandestini già presenti sul territorio nazionale; l'inserimento degli stranieri regolarizzati. Infine, recava una nuova disciplina dei rifugiati. A seguito di diverse emergenze, negli anni 1992/1993, fu emanata una lunga serie di decreti legge non tutti convertiti, che vennero seguiti da norme che disciplinavano severamente l'immigrazione clandestina: emergenza criminalità d.l. 30 aprile 1992 n. 323; emergenza Balcani d.l. 27 maggio 1992 n. 301, reiterato con il d.l. 224 luglio 1992 n. 350, convertito dalla legge 24 settembre 1992 n. 390; nuova emergenza criminalità, d.l. 13 aprile 1993 n. 107, d.l. 14 giugno 1993 n. 187, convertito dalla legge 12 luglio 1993 n. 296; emergenza clandestini d. l. 22 giugno 1993 n. 200 (non convertito).

quale alcuni argomenti in materia di immigrazione sono stati inseriti nel Trattato istitutivo della Comunità europea, la materia sta subendo un processo di "comunitarizzazione", con alcuni riflessi immediati sulla legislazione interna (quale lo sviluppo del concetto di cittadinanza europea, che integra i diritti civili e politici di cui usufruiscono i cittadini dell'Unione, fatta propria dal d.lgs. n. 286 del 1998). L'art. 1 del d.lgs. n. 286/1998 attribuisce la nozione di "straniero" ai soli cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea.

In materia di visti, per l'applicazione di tutte le procedure comunitarie è stato previsto un periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, decorso il quale il Consiglio dovrà adottare alcune misure in materia di libera circolazione delle persone, di asilo, immigrazione e protezione temporanea di cittadini provenienti da Paesi che non appartengono all'Unione. Il Consiglio potrà deliberare interventi di sostegno a favore di quei Paesi membri che debbano affrontare situazioni di emergenza caratterizzata dall'afflusso improvviso di stranieri.

L'evoluzione istituzionale della materia condurrà ad una maggiore cooperazione tra i Paesi aderenti all'Unione europea di fronte al fenomeno dell'immigrazione.

3.2 Le politiche migratorie.

L'art. 3 del d.lgs. n. 286/1998 ha introdotto il metodo della programmazione delle politiche migratorie prima limitata alla definizione dei flussi di ingresso ed ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri la responsabilità della predisposizione del documento programmatico di settore[63].

Nella precedente normativa, l'assenza di un responsabile del procedimento di determinazione dei flussi e di termini certi aveva determinato ritardi nella predisposizione dei provvedimenti annuali sugli ingressi, che venivano emanati anche trascorso l'anno di riferimento. Il legislatore, tenuto conto della complessità

[63] Il documento programmatico è predisposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari è emanato con d.P.R.

della materia, nella quale sono chiamate ad operare diverse amministrazioni pubbliche e differenti livelli di governo, ha previsto un momento unitario di programmazione, che con cadenza triennale deve indicare gli interventi che il Governo intende porre in essere nello specifico settore, i criteri generali da applicare per la definizione dei flussi di ingresso, le azioni per l'inserimento e l'integrazione degli stranieri.

Diversi sono i ministeri che svolgono funzioni attinenti ai cittadini extracomunitari. In particolare, alla politica pubblica in materia di immigrazione sono interessati: il Ministero degli affari esteri, per le attività di negoziazione con i Paesi di origine e per il rilascio dei visti, il Ministero dell'interno per la lotta all'immigrazione clandestina, la gestione dei centri di permanenza temporanea e di assistenza, per le competenze in materia di diritto di asilo e protezione umanitaria e per la concessione dei permessi di soggiorno; il Ministero del lavoro e della previdenza sociale per le attribuzioni in materia di lavoro degli immigrati; la Presidenza del Consiglio dei Ministri in particolare per la gestione del Fondo nazionale per le politiche migratorie[64].

La definizione dei flussi di ingresso e le iniziative di inserimento degli stranieri sono indicate dalla legge medesima quali linee guida cui deve attenersi la politica di governo. Inoltre, il ricorso agli accordi internazionali con i Paesi di origine degli immigrati (in ciò conformandosi ai principi che si vanno affermando in sede comunitaria) e la collaborazione con gli Stati dell'Unione europea sono indicati come strumenti per un controllo degli ingressi.

---

[64] Anche in altri ministeri si trovano apparati che svolgono funzioni pertinenti con l'immigrazione. Con d.P.C.M 2 marzo 2000 è stato istituito presso il Ministero dell'interno un "Tavolo di lavoro" interministeriale per il coordinamento ed il monitoraggio dell'attuazione della normativa vigente in materia di immigrazione. Vi partecipano i Sottosegretari delegati del Ministero degli affari esteri, del tesoro, del lavoro, della sanità, dell'industria, della giustizia, della pubblica istruzione, dell'università e degli affari regionali. Il Tavolo di lavoro ha operato anche prima della sua istituzione ufficiale, collaborando alla predisposizione della relazione annuale al Parlamento, del decreto sui visti di ingresso e della direttiva sui mezzi di assistenza.
Ai sensi dell'art. 3, comma 6 del d.lgs. n. 286/1990, con d.P.C.M. 18 dicembre 1999 sono stati istituiti in ciascuna provincia i Consigli territoriali per l'immigrazione, con compiti propositivi nei confronti delle pubbliche amministrazioni competenti in materia. I Consigli sono presieduti dal Prefetto, cui compete la nomina dei componenti.

La politica dell'immigrazione è posta al centro anche della politica estera[65] ed il fenomeno dei movimenti dei clandestini è considerato non più una contingenza legata a singole emergenze bensì un elemento strutturale da governare con il quale il Paese (e la Comunità europea) devono confrontarsi[66].

Nel primo documento programmatico (per il triennio 1998/2000), approvato con d.P.R. 5 agosto 1998, il Governo, nel rispetto dei principi affermati dalla nuova disciplina, ha individuato tre obiettivi (o linee guida), che interagiscono tra loro e richiedono un coordinamento tra le amministrazioni interessate: la programmazione degli ingressi legali nell'ambito delle quote stabilite annualmente, un più efficace contrasto dell'immigrazione clandestina (ed alla criminalità ad essa collegata), un maggior sostegno alle iniziative di integrazione degli immigrati regolari.

Il documento consta di tre parti, la prima destinata alle azioni ed agli interventi dell'Italia sul piano internazionale, la seconda che individua i criteri generali per la definizione del numero degli ingressi, la terza dedicata alle politiche di integrazione.

La tutela dell'ordine pubblico nello specifico settore, attraverso un efficace sistema di controllo e contrasto degli ingressi irregolari di clandestini, pur se non considerata assorbente di tutti gli aspetti connessi all'immigrazione clandestina, è ritenuta un indispensabile presupposto per un valido programma di integrazione. Sono indicati quali specifici obiettivi: maggiori controlli di frontiera e costieri; l'attribuzione di maggiori risorse per gli accompagnamenti alle frontiere; la vigilanza esterna dei centri di permanenza temporanea.

---

[65] Il d.P.R. 11 maggio 1999 n. 267 di riforma della struttura centrale del Ministero degli affari esteri ha modificato il nome della Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali in Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie, riconoscendo l'evoluzione del fenomeno migratorio che ha trasformato l'Italia in Paese di immigrazione.

[66] Le norme (art. 21 del d.lgs. n. 286/1998) che disciplinano l'accesso al lavoro degli immigrati regolari fanno esplicito rinvio agli accordi internazionali nel prevedere quote di ingresso riservate ai Paesi stranieri di partenza che si impegnano a collaborare alla regolamentazione ed al controllo dei flussi. Successivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina, tra gli altri, sono stati sottoscritti due importanti accordi con la Tunisia ed il Marocco.

In materia di regolamentazione degli ingressi gli obiettivi sono: il rafforzamento dell'organico delle ambasciate e dei consolati italiani all'estero per l'attuazione delle nuove procedure in materie di rilascio dei visti e per la costituzione e gestione delle liste di stranieri che chiedono di venire in Italia per motivi di lavoro; l'informatizzazione della domanda e dell'offerta di lavoro per immigrati.

Il documento programmatico del Governo ha carattere generale e deve essere seguito dalla programmazione dei singoli ministri interessati che, nelle note preliminari agli stati di previsione e nelle direttive, devono tradurre nel concreto le linee guida indicate dall'Autorità di governo.

La programmazione dei ministri per l'esercizio in esame non appare ancora pienamente consapevole delle necessità che le politiche migratorie si traducano in programmi, obiettivi e priorità che devono indirizzare l'attività degli apparati amministrativi. In molti casi è assente la determinazione, anche come stima, delle risorse che si assegnano per il raggiungimento dei risultati prefissati. Quest'incompletezza dei programmi dei ministri, unitamente ad una classificazione di bilancio per la materia in esame inadeguata determina un'obiettiva impossibilità di valutazione significativa dell'attività amministrativa nello specifico settore, che rapporti i costi affrontati ai risultati raggiunti.

Il Ministero dell'interno nel mese di marzo del corrente anno ha trasmesso al Parlamento, ai sensi dell'art. 3, comma 1 del d.lgs. n. 286 del 1998, la prima Relazione sui risultati raggiunti nell'attuazione del documento programmatico.

3.2.1 Le azioni e gli interventi dell'Italia sul piano internazionale.

A fianco di attività in ambito Unione Europea, che mirano alla realizzazione di un'azione comune in materia di immigrazione e di asilo e di azioni sul piano multilaterale, che hanno particolare riguardo al dialogo euro-mediterraneo, di rilevo appaiono in questa sede le iniziative intraprese a livello bilaterale.

L'art. 19 del d.lgs. n.286/1998 assegna quote riservate preferenziali di accesso al mercato del lavoro anche stagionale nell'ambito di accordi finalizzati

alla regolamentazione degli ingressi e delle procedure di riammissione. Nel programma di Governo gli accordi di riammissione, unitamente ad intese nel settore migratorio ed in quelle della cooperazione, in particolare allo sviluppo, devono concentrarsi sull'area mediterranea, maggiormente interessata ai fenomeni migratori. Nel documento si sottolinea altresì l'esigenza che siano coinvolti anche alcuni Paesi dell'area sub-sahariana.

Le direttive del Ministro degli affari esteri per il 1999 in materia di immigrazione richiamano genericamente le indicazioni del documento programmatico di governo in merito al ricorso ai negoziati finalizzati alla regolamentazione dei flussi e delle procedure di riammissione. Vengono individuati alcuni Paesi con i quali devono proseguire i negoziati (Grecia, Moldavia, Ucraina. Federazione Russa, Malta, Senegal, Filippine, Costa d'Avorio, Ghana, Bielorussia) ed altri (Pakistan e Sri Lanka) con i quali le trattative devono essere avviate.

In materia di visti si sottolinea la necessità di "assicurare la funzionalità e l'eventuale miglioramento delle procedure".

Nel settore della cooperazione allo sviluppo, i cui interventi dovrebbero essere inseriti negli accordi bilaterali quali deterrenti all'immigrazione clandestina, le direttive non fanno alcun cenno alle politiche migratorie.

Nel corso del 1999, sono entrati in vigore sei accordi di riammissione che hanno interessato la Lituania, la Bulgaria, la Repubblica slovacca, l'Estonia, la Tunisia e l'Ungheria, venendosi così a completare il programma di accordi di riammissione con i Paesi dell'Est europeo e dei Balcani. Nel 1998 erano entrati in vigore gli accordi con l'Albania, la Repubblica Federale di Jugoslavia e la Romania, nel 1997 con la Macedonia, la Georgia, la Lettonia e la Slovenia.

Si sottolinea l'importanza che rivestono questi accordi bilaterali per assicurare alle nostre autorità la necessaria collaborazione nelle procedure di identificazione degli stranieri trattenuti nei Centri di permanenza temporanea ed assistenza. La mancata identificazione nel termine di trenta giorni (periodo massimo di trattenimento degli stranieri irregolari) è una delle cause delle

dimissioni dai Centri medesimi senza che siano eseguiti, con il rimpatrio nei Paesi di provenienza, i provvedimenti di espulsione.

Sul punto si osserva che l'accordo stipulato con la Repubblica Federale di Jugoslavia, pur non essendo stato ufficialmente posto in discussione dalle Autorità del Paese, non viene applicato dopo i fatti bellici che nel 1999 hanno interessato l'area Balcanica. Da informazioni fornite dai Ministeri degli affari esteri e dell'interno, si riscontra una scarsa collaborazione nelle operazione di identificazione dei clandestini provenienti dalla Repubblica Federale della Jugoslavia trattenuti nei centri.

E' pertanto necessario un forte coordinamento e dialogo tra le Amministrazioni che sono interessate alla stipula di questi trattati ed alla loro esecuzione; si possono, infatti, presentare difficoltà operative dipendenti da eventi di politica internazionale successivi alla sottoscrizione che rendono di fatto problematica l'esecuzione delle clausole negoziali.

Tra i Paesi dell'area balcanica, l'Albania è uno dei principali destinatari delle iniziative che, contribuendo a migliorare l'economia del Paese e le condizioni sociali della popolazione, dovrebbero ridurre la pressione migratoria. Il 6 agosto 1998 è stato sottoscritto un programma triennale di cooperazione per gli anni 1998/2000, con uno stanziamento di 210 miliardi, di cui 180 a credito di aiuto e 30 a dono[67]. L'Amministrazione ha comunicato di non avere ancora avviato il monitoraggio delle iniziative che rientrano nell'accordo poiché le stesse sono state attivate solo di recente.

In Albania ha operato anche il Dipartimento degli affari sociali per la realizzazione di progetti relativi ad attività sociali per un importo complessivo di circa 15 mld.

---

[67] Nel quadro del programma di cooperazione italo-albanese sono state previste le seguenti iniziative: un contributo all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, interventi a dono-emergenza teso a fornire assistenza alle popolazioni kosovare rifugiate in Albania a seguito del conflitto del 1999; intervento a favore dei profughi kosovari a Scutari, intervento a dono-emergenza; un ulteriore intervento in favore delle popolazioni rifugiate in Albania a seguito del conflitto in Kosovo, dono-emergenza il cui programma è stato articolato dall'Unità Tecnica Locale; contributo all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, dono-emergenza; intervento per la formazione tecnico-professionale; finanziamento di un programma di sviluppo della formazione professionale a Scutari.

Si sottolinea la necessità che l'Amministrazione attivi un'attenta azione di monitoraggio e di valutazione degli interventi finanziari.

Ancora nell'ambito degli accordi con l'Albania, il 10 novembre 1998 è stato firmato un Protocollo di intesa tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'interno ed il Ministro dell'ordine pubblico albanese, che segue due precedenti protocolli (del 17 settembre 1997 e dell'11 giugno 1998) per individuare le modalità di collaborazione tra le Autorità di polizia dei due Paesi. Recentemente, è intervenuto un ulteriore protocollo sottoscritto il 10 gennaio 2000. Questi accordi hanno come finalità la riorganizzazione delle Forze di polizia albanesi attraverso attività di consulenza, assistenza e formazione del personale per una collaborazione volta anche al contrasto dell'immigrazione clandestina ed alla criminalità ad essa collegata. Per il 1998 complessivamente sono state stanziati 20 mld[68], 18 mld[69] nel 1999; 18 mld[70] sono previsti per l'anno 2000.

In questo quadro generale dei rapporti bilaterali con l'Albania, assume rilievo l'istituzione di un consolato generale a Valona, a dimostrazione dell'attenzione per questo Paese che a seguito di accordi bilaterali è destinatario di una quota riservata di ingressi per motivi di lavoro. L'istituzione è stata disposta dal d.m. 12 febbraio 1999, con la previsione di un congruo organico al quale devono essere aggiunte le due unità inviate in missione dal Ministero dell'interno per coadiuvare nelle attività di rilascio dei visti. Si osserva peraltro che sono occorsi circa dieci mesi per rendere operativo l'ufficio: l'assegnazione del console è intervenuta solo il 23 dicembre 1999 e soltanto nel mese di gennaio 2000 sono state inviate due unità di personale del Ministero degli affari esteri, a fronte di un organico nelle previsioni superiore.

I ritardi nel dare attuazione al decreto ministeriale contrastano con l'esigenza, alla base dell'istituzione del nuovo consolato, di garantire una

---

[68] 5 mld previsti dall'art. 11 della legge 19 dicembre 1997 n. 437, di conversione del d.l. 362 del 1997; 13 mld dall'art.1, comma 2 della legge 3 agosto 1998, n. 300; 2 mld di integrazione a fine anno 1998.
[69] Art 5 della legge 18 giugno 1999 n. 186, di conversione del d.l. n. 110 del 1999.
[70] Art. 2, comma 6 bis della legge 7 marzo 2000, n. 44 di conversione del decreto legge 7 gennaio 2000, n.1.

presenza del nostro personale diplomatico in una delle zone dell'Albania più interessate dalle partenze dei clandestini.

L'area del Mediterraneo è considerata nel Documento programmatico del Governo come una delle regioni che deve avere priorità nelle scelte programmatiche della cooperazione allo sviluppo per interventi volti a migliorare le condizioni socio economiche delle popolazioni e disincentivare i flussi migratori. In questa ottica riveste un particolare rilievo l'accordo, stipulato attraverso lo scambio di note, con la Tunisia entrato in vigore il 23 settembre 1999, nel quale si affrontano i temi della cooperazione bilaterale per la prevenzione e la lotta contro l'immigrazione clandestina e le procedure di riammissione. Il Trattato prevede una fattiva collaborazione da parte delle autorità consolari tunisine nella identificazione dei clandestini, venendo incontro alle esigenze delle competenti autorità italiane, spesso costrette a defaticanti procedure per l'identificazione di clandestini che vi si sottraggono fornendo false indicazione in particolare in merito alla nazionalità.

A fronte di questi impegni da parte dell'Autorità tunisina l'accordo prevede che l'Italia contribuisca allo sviluppo dell'economia del Paese attraverso interventi di cooperazione allo sviluppo e collabori con la fornitura di materiale e di equipaggiamento alla polizia tunisina, per un importo massimo di 45 miliardi in tre anni, per i controlli della costa tunisina. Con decreto interministeriale tesoro-interno del 20 agosto 1999 sono stati forniti mezzi per una spesa di circa 419 milioni. In data 18 giugno 1999 è stato sottoscritto un Protocollo applicativo con il Marocco, alle cui Autorità di polizia verranno forniti mezzi, strumenti ed equipaggiamenti per migliorare l'attività di contrasto all'immigrazione clandestina diretta in Italia. L'Autorità del Marocco ha assunto l'impegno di collaborare nelle attività di identificazione dei clandestini di nazionalità marocchina.

I richiamati accordi bilaterali affrontano le problematiche connesse all'immigrazione clandestina su diversi livelli: l'impegno dei Paesi stranieri ad un maggior controllo sulle partenze dal proprio territorio, l'assegnazione di quote

riservate per l'ingresso nel lavoro in Italia, interventi di cooperazione allo sviluppo per un sostegno all'economia del Paese e forniture per potenziare la polizia locale.

Si osserva che la complessità delle problematiche trattate negli accordi richiamati e l'impegno anche economico sostenuto dall'Italia[71], richiedono un attento monitoraggio da parte delle Amministrazioni interessate per la verifica dell'efficacia delle misure adottate; sono necessari controlli a consuntivo, su un arco di tempo congruo, per accertare che le eventuali riduzioni degli arrivi di clandestini corrispondano ad inversioni consolidate del fenomeno.

Da notizie fornite dall'Amministrazione dell'interno[72], a seguito degli accordi bilaterali, gli sbarchi sulle coste siciliane di clandestini prevalentemente di nazionalità tunisina e marocchina, si sarebbero notevolmente ridotti (3.413 nei mesi di luglio/settembre 1998, 2.072 nel periodo ottobre 1998/settembre 1999).

3.2.2 La programmazione degli ingressi con il sistema delle quote. La definizione dei flussi di ingresso.

La nuova disciplina dell'immigrazione pone alla base della programmazione degli ingressi il sistema delle quote ed attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri la titolarità del procedimento.

La prima programmazione dei flussi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 40/1998 è stata condizionata dalla necessità di regolarizzare la posizione degli stranieri già presenti sul territorio nazionale. Pertanto, il completamento del contingente relativo al 1998[73], invece di prevedere nuove quote di ingresso, è stato utilizzato per la regolarizzazione degli stranieri irregolari che dimostravano di possedere un contratto di lavoro. La quota dell'anno è stata

---

[71] La problematica connessa alla sottoscrizione di accordi internazionali non sottoposti a ratifica legislativa nel presupposto che non comportano spese (art. 80 Cost.) è approfondita nel capitolo della Relazione relativo al Ministero degli affari esteri (Vol. III).

[72] Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998.

[73] d.P.C.M. 16 ottobre 1998

elevata a 58.000 unità ed è stata richiamata anche per la programmazione relativa al 1999[74], che ha seguito analoga impostazione.

Il documento programmatico stabilisce che i flussi di ingresso devono essere definiti tenendo conto dei ricongiungimenti familiari, della situazione interna del mercato del lavoro, degli accordi negoziali con i Paesi di provenienza dei clandestini, della possibilità (ai sensi del d. lgs. n. 286/1998) di ingressi per la ricerca di un inserimento lavorativo.

Dal 1999 una quota è destinata agli ingressi assistiti da sponsorizzazioni da parte di privati o enti autorizzati (art. 23, comma 1 del t.u.) o agli ingressi individuali per ricerca di lavoro (art. 23 comma 4).

Con riferimento alle quote riservate agli Stati con i quali si stipulano gli accordi richiamati dall'art. 19 della legge n. 40/1998, il documento programmatico per il primo triennio di programmazione individua i Paesi del Mediterraneo, del Centro e dell'Est europeo e dell'Africa sub-sahariana e privilegia l'indicazione delle quote con riferimento alle aree geografiche piuttosto che ai singoli Stati che possono essere interessati al lavoro stagionale.

Considerato che i decreti sugli ingressi 1998 e 1999 hanno risentito delle procedure di regolarizzazione ancora in atto, il decreto 2000[75] può essere considerato la prima effettiva programmazione predisposta ai sensi della nuova disciplina. La quota totale massima per l'anno 2000 è di 63.000 stranieri : 6.000 unità sono riservate ai cittadini albanesi[76], 3.000 ai cittadini tunisini, 3.000 ai cittadini marocchini e 6.000 ai cittadini dei Paesi che sottoscrivono intese di cooperazione in materia migratoria.

---

[74] d.P.C.M. 4 agosto 1999 di conferma per l'anno di riferimento delle quote massime stabilite per il 1998 con decreto del Ministro degli affari esteri 24 dicembre 1997 e con d.P.C.M. 16 ottobre 1998.

[75] Il d.P.C.M. 8 febbraio 2000 di programmazione dei flussi è stato seguito dalla circolare n. 300 del 16 marzo 2000 e dalla circolare del 20 marzo 2000 del Ministro del lavoro.

[76] Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e l'Oim (Organizzazione internazionale per le migrazioni) hanno sottoscritto in data 20 dicembre 1999 una convenzione con durata annuale per effettuare direttamente in Albania la selezione e la registrazione informatizzata di 5.000 lavoratori albanesi che possono essere occupati in Italia con lavoro subordinato (a tempo indeterminato, determinato, stagionale o per la formazione del personale).

I visti di ingresso per lavoro subordinato e per lavoro autonomo devono essere rilasciati dalla nostre Rappresentanze all'estero nel limite delle quote definite.

Si osserva che anche nello specifico settore dell'inserimento lavorativo occorre un attento monitoraggio a consuntivo per verificare il rispetto della programmazione e l'effettivo inserimento nel mondo del lavoro delle quote previste[77].

L'art. 21, comma 7 del t.u. n. 286/1998 prevede l'istituzione di un'anagrafe annuale informatizzata delle offerte e delle richieste di lavoro subordinato dei lavoratori stranieri e la costituzione di un archivio anagrafico collegato con l'INPS. Allo scopo sono stati stanziati 350 ml annui a decorrere dal 1998. Ad oggi l'anagrafe non risulta ancora istituita[78].

Nel 1998 sono state concesse ai cittadini extracomunitari, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 286/1998, 27.303 autorizzazioni al lavoro subordinato, di cui 13.070 in agricoltura, 2.796 nell'industria, 11.337 nei servizi.

Nel 1999 le autorizzazioni sono state 21.570: 16.321 in agricoltura (di cui 16.011 stagionali); 377 nell'industria (45 stagionali); 4.872 nel terziario (4.325 stagionali)[79].

3.2.3 Le procedure per il rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno.

Il sistema dei visti e dell'ingresso degli stranieri in Italia è disciplinato dal 26 ottobre 1997 dal Trattato di Schengen con il quale è stato sancito il principio della libera circolazione nei Paesi dell'U.E., attraverso l'abolizione delle frontiere

[77] Da informazioni assunte presso il Ministero del lavoro risulta che sono state scarsamente utilizzate le quote riservate per l'assunzione di lavoratori albanesi, tunisini e marocchini, a fronte di un consistente flusso di lavoratori polacchi, romeni e slovacchi. La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha all'esame il finanziamento di un'iniziativa volta a rafforzare il Ministero dell'Emigrazione egiziano anche al fine di incoraggiare l'emigrazione legale e scoraggiare quella clandestina.

[78] Lo stanziamento di 350 ml, nella prima fase di avvio della nuova disciplina, era stato allocato nel bilancio del Ministero degli affari esteri; successivamente, il regolamento di attuazione del testo unico ha trasferito le competenze al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che ha chiesto il trasferimento dei finanziamenti nel proprio bilancio. I Ministeri del lavoro, dell'interno e degli affari esteri hanno concordato il modello che dovrà essere utilizzato per la formazione delle liste.

[79] Il maggior numero di autorizzazioni riguarda cittadini provenienti da Paesi dell'Est europeo: 5.315 polacchi, 4.597 slovacchi, 3.546 cechi, 1.903 romeni.

interne e la creazione di una frontiera esterna unica, lungo la quale i controlli all'ingresso sono effettuati secondo procedure identiche. Ne è conseguita l'adozione di norme comuni in materia di visti e controllo alle frontiere esterne. I cittadini extracomunitari possono entrare nello spazio Schengen se uno dei Paesi dell'U.E. abbia rilasciato il visto.

Le direttive per il rilascio dei visti sono state emanate dal Ministro degli affari esteri con circolare n. 8 del 17 settembre 1997, in conformità alle disposizioni assunte dagli organi dell'Unione che hanno carattere vincolante per i Paesi aderenti[80].

Tabella relativa al rilascio dei visti negli anni 1998/1999

Categoria di visti	1998	1999	Differenza	Variazione
Visti Schengen Uniformi	525.764	665.891	140.127	26,65%
VTL	105.027	55.579	- 49.448	- 47,08%
Visti Nazionali	107.352	113.318	5.966	5,56%
Totale	738.143	834.788	96.645	13,09%

Dati forniti dal Centro visti del Ministero degli affari esteri[81]

Il numero di Visti Nazionali non corrisponde ai permessi di soggiorno per motivi di lavoro rilasciati dalla Questure; quest'ultimi risentono ancora delle procedure di regolarizzazione delle istanze presentate dagli stranieri già presenti sul territorio nazionale alla data di entrata in vigore della legge n. 40/1998, non ancora evase.

---

[80] In sede comunitaria sono state determinate tre categorie di visti: 1) Visto Schengen Uniforme (VSU) di transito e soggiorno di breve durata o di viaggio (fino a 90 gg); 2)Visto a Validità Territoriale Limitata (VTL) valido soltanto per il Paese la cui Rappresentanza l'abbia rilasciato (in casi di particolari anche per altri Stati Schengen indicati specificamente) 3) Visti per Soggiorni di Lunga Durata o Nazionali (VN) per periodi superiori ai 90 gg. I visti a validità territoriale limitata costituiscono una deroga al regime comune dei Visti Schengen Uniformi, cui la Rappresentanza diplomatica può fare ricorso per motivi umanitari, di interesse nazionale, per obblighi internazionali o per ragioni di sicurezza. La Rappresentanza che lo rilascia deve avvertire tempestivamente il Ministero che a sua volta deve darne comunicazione agli Stati che aderiscono agli accordi Schengen.

[81] Dai dati disaggregati per i singoli Paesi di provenienza, risulta che, con l'eccezione del notevole numero di visti rilasciati dai consolati in Svizzera (65.855), motivati per transito frontaliero e dalle Rappresentanze degli Stati Uniti d'America, per turismo o affari, il maggior numero di visti è stato rilasciato ai cittadini dei Paesi di seguito indicati: Federazione russa: 128.711; Romania: 47.578; Albania: 33.491; Ucraina: 33.388; Bielorussia: 32.153; India: 27.741; Taipei: 27.435; Federazione jugoslavia: 23.593; Libia: 16.288; Cina: 15.333; Marocco: 13.117; Tunisia: 11.862 ;

Il documento di programmazione del governo indica tra le priorità delle quali tenere conto nella predisposizione dei documenti di bilancio per il triennio di riferimento il rafforzamento dell'organico delle ambasciate e dei consolati italiani all'estero per l'attuazione delle nuove procedure per il rilascio dei visti e per la costituzione e la gestione delle liste di cittadini stranieri che chiedono l'ingresso nel territorio nazionale per motivi di lavoro. Il potenziamento dell'organico delle Rappresentanze all'estero è stato affrontato con l'invio in missione, nelle sedi maggiormente interessate dalle richieste, di 81 unità di personale del Ministero dell'interno, appartenenti alla Polizia di Stato[82] ed è stata istituita, come già segnalato nel paragrafo precedente, una nuova sede consolare in Albania, a Valona.

3.2.4 Il contrasto all'immigrazione clandestina.

In materia le competenze del Ministero dell'interno attengono alle funzioni di controllo delle frontiere, ai respingimenti ed alle espulsioni; alle attività amministrative di rilascio dei permessi di soggiorno di competenza delle questure; all'accertamento dell'identità e della nazionalità dei clandestini; all'istituzione, gestione e vigilanza dei centri di permanenza temporanea e assistenza.

Trattasi di funzioni che la legge non riconduce tutte direttamente alla materia della lotta all'immigrazione clandestina (ed alla criminalità collegata) ma comunque a questa sono connesse.

Per quanto attiene alla programmazione operativa del Ministro dell'interno per tradurre nel concreto le indicazioni del documento programmatico del Governo per un più efficace controllo delle frontiere, si osserva che non sono individuati specifici interventi essendo la materia ricompresa nelle attività a tutela

[82] Abidjan 1; Accra 1; Addis Abeba 1, Alessandria 1; Algeri 3; Ankara 2; Belgrado 2; Bucarest 6; Budapest 1; Canton 1; Casablanca 6; Colombo 1; Dakar 1; Kiev 3; Istanbul 2; Cairo 2; l'Avana 1; Lima 3; Minsk 3; Mumbai 1; Mosca 6; Nairobi 1; Pechino 1; Rabat 2; Sarajevo 1; Shangai 1; Sofia 2; S.Pietroburgo 3; S.Domingo 2; Skopie 2; Smirne 1; Tangeri 1; Teheran 1; Tirana 8 (3 con spese a carico del MAE); Tripoli 1; Tunisi 3; Valona 2; Varsavia 1.

dell'ordine pubblico. Ne consegue che è ardua una verifica a consuntivo delle azioni amministrative nello specifico settore.

Sul piano organizzativo si osserva peraltro che è stato istituito il Servizio immigrazione e polizia di frontiera, con un potenziamento di organico di 1.400 unità (da 5.200 a 6.600). L'Amministrazione intende potenziare il controllo delle frontiere esterne più interessate agli ingressi di clandestini anche attraverso infrastrutture e tecnologie avanzate. Per una verifica a posteriori della attuazione delle scelte e della loro efficacia, occorre un maggior dettaglio dei programmi relativi al centro di responsabilità competente.

L'Amministrazione ha in programma di assegnare maggiori unità di personale al contrasto all'immigrazione illegale, attraverso il recupero di personale della Polizia di Stato in servizio presso gli uffici di frontiera, attualmente impiegati in attività di controllo che saranno date in affidamento ai privati[83].

Stranieri immessi nei centri

	1999	2000 (gennaio)
Rimpatriati	3.987	209
Dimessi senza rimpatrio	6.773	157
Totale	11.269	979

Dati comunicati dal Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Al 31 dicembre 1999 erano presenti nei Centri 509 stranieri; a questa data, pertanto, solo il 35% degli stranieri immessi erano stati rimpatriati con una spesa di 8,2 mld (9,6 mld nel 1998). Al 31 gennaio 2000 si trovavano nei Centri 613 stranieri.

L'Amministrazione incontra difficoltà a completare le procedure di identificazione entro i trenta giorni previsti dal t.u. nei casi in cui i consolati dei Paesi di origine non collaborano.

[83] La devoluzione dei suddetti servizi è resa possibile dal d.m. n. 85 del 29 gennaio 1999 (regolamento di attuazione della legge n. 217/92, che in materia consente l'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza in ambito aeroportuale).

Nel 1999 le Forze dell'ordine hanno arrestato 350 trasportatori e sequestrato 241 mezzi, di cui 164 natanti. Nel mese di gennaio 2000 gli arresti sono stai 10 ed i mezzi sequestrati 11.

Anni	Totale immigrazione irregolare	Stranieri rimpatriati					
		Totale	Respinti alla frontiera	Respinti dai questori	Espulsi con accompagnamento alla frontiera	Espulsi con provvedimento dell'A.G.	Stranieri riammessi
1998	Dato non ricevuto	54.135	29.583	15.564	8.546	432	Dato non ricevuto
1999	113.390	72.392	36.937	11.500	12.036	520	11.390
Gennaio 2000	8.387	5.421	3.563	605	737	14	502

Nel 1998 sono stati intimati a lasciare il territorio nazionale 44.121 stranieri, 40.489 nel 1999, 2.353 del mese di gennaio 2000. Non si conosce il dato certo degli stranieri che hanno ottemperato all'intimazione e lasciato il territorio nazionale, sia per le note difficoltà nell'esecuzione di tali allontanamenti, sia perché non tutti al momento di attraversare la frontiera comunicano tale circostanza.

In materia di regolarizzazioni il Ministero dell'interno ha comunicato che alla data del 21 marzo 2000 su 250.966 istanze presentate ne erano state accolte 165.844, respinte 21.441 ed erano ancora in trattazione 63.681, che dovrebbero essere definite in tempi brevi senza la necessità di potenziamento degli organici degli uffici interessati.

Non si tratta di nuovi ingressi, bensì del primo rilascio di permessi di soggiorno a stranieri già presenti sul territorio nazionale considerati nel decreto flussi 1999.

Il maggior numero di permessi rilasciati riguarda cittadini di nazionalità albanese (circa il 22%), marocchini (13%) e rumeni (11%).

3.2.5 Politiche di integrazione.

Il documento programmatico intende per "integrazione" un processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, per prevenire forme di emarginazione, attraverso la progressiva acquisizione dei diritti di cittadinanza.

Tre sono gli obiettivi: costruzione di relazioni positive tra popolazione autoctone e le diverse etnie di immigrati; garanzia di pari opportunità di accesso alla scuola dell'obbligo, alle politiche abitative, alla sanità; garanzia di continuità della permanenza legale sul territorio nazionale e di linearità del percorso di cittadinanza[84].

Nell'ambito delle diverse competenze lo Stato, le regioni e gli enti locali devono favorire misure di integrazione sociale.

Per sostenere un momento di raccordo sulle problematiche relative alla condizione degli stranieri immigrati è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Consulta per i problemi degli stranieri (art. 42 del testo unico)[85]. L'art. 45 del t.u. ha istituito sempre presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Fondo nazionale per le politiche migratorie, per il finanziamento delle iniziative statali, regionali e degli enti locali.

Per quanto concerne i finanziamenti degli anni 1998 e 1999, ripartiti in attesa dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione del t.u., l'Amministrazione ha erogato le somme senza disporre alcun obbligo di informazione a carico delle regione e delle province autonome beneficiarie delle risorse in merito ai programmi da attuare con i finanziamenti stessi. Per il 1998[86] gli stanziamenti complessivi sono ammontati a 70,5 mld, di cui 56,4 per le regioni e le provincia autonome. Per il 1999[87] il Fondo, per complessivi 68 mld, è stato ripartito come segue: 4 mld al Ministero dell'interno per misure di protezione temporanea a fini umanitari a favore delle persone provenienti dall'aerea

[84] In materia di alloggio e assistenza sociale (art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998) le regioni, con le province, i comuni, le associazioni e le organizzazioni di volontariato, devono predisporre centri di accoglienza per stranieri regolari in temporanea difficoltà. Tali centri devono aiutare gli stranieri a rendersi autosufficienti.
[85] La Consulta è stata istituita con d.P.C.M. del 26 ottobre 1998.
[86] d.P.C.M. 28 settembre 1998 e 17 dicembre 1998.
[87] d.P.C.M. del 6 agosto 1999.

balcanica[88]; 900 mln alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento degli affari sociali per la Commissione delle politiche di integrazione (di cui all'art. 46 del t.u.)[89]; 500 mln al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) per l'attuazione del programma 1999 dell'Organismo nazionale per le politiche di integrazione sociale degli stranieri; 2,25 mld per le iniziative individuate dal Tavolo di lavoro istituito con d.P.C.M. 22 gennaio 1999 per venire incontro al disagio della popolazione e dei settori economici della regione Puglia (2 mld alla regione Puglia per la realizzazione di un centro polifunzionale e 250 ml al Comune di Lecce per un immobile da adibire a centro di accoglienza polifunzionale); 5,95 mld al Dipartimento degli affari sociali per gli interventi di competenza; 54,4 mld alle regioni.

L'Amministrazione ha comunicato di aver attivato, per questi due piani di riparto alle regioni ed alle province autonome, un monitoraggio "informale" delle iniziative, in assenza di un obbligo che è stato previsto solo dal regolamento di attuazione del t.u. (d.P.R. n. 394/1999, art. 59, comma 7).

Osserva sul punto la Corte che l'amministrazione non può esimersi dal vigilare sul corretto impiego delle risorse pubbliche per assicurarne il loro impiego in conformità agli scopi indicati dalla legge. Pertanto, si sottolinea la necessità di un attento monitoraggio che verifichi il loro utilizzo e l'efficacia dei programmi con gli stessi realizzati.

Per l'esercizio 2000 l'Amministrazione ha disposto che le regioni e le province autonome comunichino i progetti che intendono finanziare nell'ambito delle politiche per l'immigrazione. Entro un anno dall'erogazione dovranno essere presentate le relazioni sullo stato di attuazione delle iniziative.

---

[88] d.P.C.M. 12 maggio 1999.

[89] In data 30 novembre 1999 è stato predisposto dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati il primo rapporto dal quale risulta, nell'anno 1998, una presenza di lavoratori immigrati di 924.000 (5% dell'occupazione totale). Di questi solo il 61% (564.000) aveva un'occupazione regolare. E' ancora alta la percentuale di lavoro "nero", soprattutto nel Mezzogiorno e nelle aree metropolitane di Milano e Roma. Inoltre, la Commissione ha stimato nel 30% la percentuale di occupazione irregolare tra gli immigrati con permesso di soggiorno.

Ripartizione tra le regioni e le provincie autonome della somma di 54,4 mld dell'anno 1999 (d.P.C.M. del 6 agosto 1999)

Piemonte	3.717.916.000
Valle d'Aosta	89.242.000
Lombardia	10.232.903.000
Provincia autonoma di Trento	379.015.000
Provincia autonoma di Bolzano	453.688.000
Veneto	4.209.947.000
Friuli Venezia Giulia	1.570.118.000
Liguria	1.405.402.000
Emilia Romagna	3.919.765.000
Toscana	2.764.359
Umbria	1.024.244.000
Marche	1.131.197.000
Lazio	11.270.111.000
Abruzzo	772.054.000
Molise	95.418.000
Campania	3.982,415.000
Puglia	2.161.581.000
Basilicata	148.687.000
Calabria	1.035.622.000
Sicilia	3.619.377.000
Sardegna	616.939.000

3.3 L'analisi dei risultati di rendiconto.

Nel sistema di classificazione del bilancio per funzioni-obiettivo COFOG la politica pubblica dell'immigrazione è classificata sotto la voce "Regolamentazione e sostegno dell'immigrazione", funzione-obiettivo di IV livello, alla quale sfuggono diverse rilevanti competenze (e conseguenti risorse) che pur agiscono nello specifico settore. Trattasi di funzioni anche di grande rilievo che intervengono nell'attuazione della politica pubblica dell'immigrazione, quali le attività di lotta all'immigrazione clandestina inserite nella f.o. "ordine pubblico e sicurezza" o di elaborazione dei piani previsionali dei flussi di ingresso elaborati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Ciò comporta che, ai fini di una valutazione della reale entità delle risorse destinate all'attuazione della politica pubblica in esame, l'attuale struttura di bilancio non consente la ricostruzione di un quadro attendibile, che potrebbe essere superato da una individuazione attenta e dettagliata, in sede di predisposizione di note preliminari agli stati di previsione della spesa dei ministeri interessati e, successivamente, nelle direttive generali dei ministri, della quota di risorse destinata al raggiungimento degli obiettivi di politica dell'immigrazione.

Per le considerazioni su esposte, la tabella che segue indica solo gli stanziamenti assegnati negli stati di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero degli affari esteri e del Ministero dell'interno per il triennio 1998/2000 come si evincono dalla citata funzione-obiettivo.

A parte viene indicata la quota del capitolo 2637 dello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione dell'interno che, pur essendo attribuito alla f.o. "ordine pubblico e sicurezza" attiene anche alla materia dell'immigrazione per le spese di rimpatrio di stranieri a seguito di provvedimento di espulsione o respingimento, nonché per le spese di allontanamento dal territorio nazionale di stranieri a seguito di accordi e convenzioni internazionali.

Stanziamenti 1999

(in miliardi)

Anni	1999
Presidenza del Consiglio dei Ministri	94,5
Ministero degli affari esteri	32,9
Ministero dell'interno	89,7
Cap. 2637 (Ministero Interno)	9,1

Come si evince dalla tabella, per il Ministero degli affari esteri la spesa per la politica dell'immigrazione è destinata nella quasi totalità agli oneri per il personale e per il funzionamento degli uffici (Rappresentanze all'estero), mentre per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e per il Ministero dell'interno gli interventi assorbono la quota maggiore degli stanziamenti.

(in miliardi)

Amministrazioni	Funzionamento	Di cui personale	Interventi	Totale
Presidenza del Consiglio dei Ministri	3,796	0,472	90,735	94,579
Ministero degli affari esteri	32,247	30,533	0,680	32,927
Ministero dell'interno	3,033	1,641	86,742	89,775

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Stanziamenti complessi relativi alla funzione-obiettivo di IV livello "regolamentazione e sostegno all'immigrazione"

Stanziamenti

(in miliardi)

Capitolo	1999
1222 Contributi alle regioni per la predisposizione di programmi per la realizzazione di centri di prima e seconda accoglienza e di servizi per gli stranieri immigrati..	3,735
2964 Fondo nazionale per le politiche migratorie	87,000

I capitolo di bilancio di maggior rilievo sono: cap. 1222 – contributi alle regioni per la predisposizione di programmi per la realizzazione di centri di prima accoglienza e di assistenza per gli stranieri immigrati (lire 3,735 mld pari al 50% dello stanziamento totale del capitolo) ed il cap. 2964 – Fondo nazionale per le politiche migratorie (87 mld – pari al totale dello stanziamento).

Trattandosi soprattutto di trasferimenti, il dato relativo ai pagamenti non appare significativo; occorre una verifica, attraverso un attento monitoraggio a consuntivo della capacità di realizzazione dei progetti da parte dei destinatari dei finanziamenti, ai fini di verificarne anche la conformità con le finalità indicate dalla legge.

Ministero dell'interno

Stanziamenti complessivi relativi alla funzione-obiettivo di IV livello "regolamentazione e sostegno all'immigrazione": 89,775 mld.

(in miliardi)

Capitolo	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti
4243 - Centri di permanenza temporanea	54,625	47,258	30,276
4246 - Centri di accoglienza, assistenza stranieri irregolari e kosovari	47,850	47,406	37,624

Per quanto attiene la gestione dei centri di assistenza e permanenza è possibile attraverso i dati di rendiconto una ricostruzione della spesa ed un confronto con il 1998[90].

La tabella che segue mette a confronto le spese connesse all'attivazione, gestione e manutenzione dei centri di permanenza temporanea negli anni 1998/1999 (cap. 4243).

(in milioni)

Prefettura	1998		1999	
	Oneri gestione	Oneri per lavori e allestimento	Oneri gestione	Oneri per lavori e allestimento
Torino	104	2.752	3.354	1.833
Milano	845	3.247	6.792	10.875
Roma	1.572	16.944	6.481	2.619
Brindisi	309	=	212	3.512
Lecce (3 centri)	3.486	455	3.011	280
Catania	496	215	521	58
Trapani	653	480	980	=
Palermo	437	400	2.121	257
Ragusa	48	417	601	31
Catanzaro	279	=	644	=
Agrigento	64	1.077	277	1.688
Caltanissetta	292	172	243	840
Bari	=	=	26	=
Totali	8.585	26.159	25.264	21.993
Totali compl.		34.744		47.257

Dati comunicati del Ministero dell'interno, Direzione generale dei servizi civili

[90] L'art. 14 del d.lgs. n. 286/1998 dispone il trattenimento dello straniero su provvedimento del questore nei Centri di permanenza temporanea ed assistenza per il tempo necessario per il soccorso, o l'accertamento dell'identità o nazionalità, o per l'acquisizione dei documenti di viaggio. Il pretore deve convalidare il provvedimento nei modi di cui all'art. 735 e ss. del c.p.p.. Il periodo di permanenza non può superare i 20 giorni salvo proroga di altri 10 giorni da parte del pretore medesimo.

Totali costi di gestione 1998/1999	33.849
Totali costi per allestimento e lavori 1998/1999	48.152
Totale generale	82.001

Nell'anno 1999 hanno subito un notevole incremento gli oneri di gestione ed è comunque rimasto elevato il costo per lavori ed allestimenti determinato da ulteriori interventi di adattamento dei centri già operativi e dalla realizzazione di nuove strutture.

La ripartizione delle competenze in materia tra diverse strutture dell'Amministrazione (Direzione generale dei servizi civili, per la gestione amministrative dei centri e Dipartimento della pubblica sicurezza – questori cui spetta il controllo sugli ingressi, l'identificazione dei clandestini, la vigilanza) determina una conoscenza disaggregata delle informazioni relative ai transiti ed ai costi. E' necessario che l'Amministrazione analizzi, riaggregandoli, i dati relativi al numero dei clandestini trattenuti nei centri, ai tempi medi di permanenza ed alle spese per l'impianto e la gestione delle strutture. Ciò consentirebbe una conoscenza ed un confronto tra le diverse gestioni dei centri sparsi sul territorio nazionale.

Sul cap. 4246, nell'anno 1999, per l'assistenza a circa 39.000 stranieri sono stati complessivamente impegnati 47,4 mld. Su questo importo che si riferisce ai trasferimenti, le prefetture hanno realizzato economie complessive di circa 2,2 mld. Per l'assistenza ai cittadini kosovari sono stati spesi circa 27,4 mld, mentre 5,7 mld sono occorsi per l'allestimento dei centri. Per l'assistenza agli stranieri irregolari in attesa di identificazione è stata affrontata una spesa di circa 14,1 mld.

Capitolo VIII

Ministeri finanziari

1. Le politiche della spesa: il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica: *1.1. Sintesi e conclusioni; 1.2 Lo stato di riorganizzazione del Ministero; 1.3 La funzione strategica del sistema informativo; 1.4 La programmazione negoziata per il rilancio delle economie locali:* 1.4.1 Stato di attuazione dei fondi strutturali; *1.5 I dati di consuntivo 1999:* 1.5.1 La classificazione delle spese per centri di responsabilità; 1.5.2 Classificazione della spesa per funzioni obiettivo; 1.5.3 Analisi della spesa secondo la classificazione economica semplificata; 1.5.4 Aree depresse: ricostruzione dei dati di consuntivo per funzioni obiettivo; 1.5.5 I trasferimenti del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1999.
2. Le politiche tributarie: il Ministero delle finanze: *2.1 Le tendenze complessive; 2.2 Le determinanti dell'aumento del gettito:* 2.2.1 I controlli: 2.2.1.1 Analisi del rendiconto, 2.2.1.2 Gli studi sull'evasione; 2.2.1.3 Analisi benefici/costi dell'attività di controllo; 2.2.2 Le determinanti dell'aumento del gettito diverse dai controlli: 2.2.2.1 La riforma del sistema impositivo e le nuove modalità di determinazione non analitica del reddito imponibile; 2.2.2.2 Le nuove modalità di dichiarazione e versamento; 2.2.2.3 L'orientamento all'utenza ed i servizi di informazione e assistenza; 2.2.2.4. L'innovazione organizzativa: 2.2.2.4.1 Gli uffici unici delle entrate e la riorganizzazione delle direzioni centrali e regionali; 2.2.2.4.2 Le agenzie fiscali; *2.3. Rilevanza pubblicistica dell'attività di acquisizione delle entrate: controlli interni sulle agenzie e ruolo del SeCIT.*

1. Le politiche della spesa: il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

1.1. Sintesi e conclusioni.

Come già riferito nelle precedenti Relazioni[1], la politica del Governo agli effetti della ricomposizione della struttura dei titoli di Stato tende a perseguire l'obiettivo di aumentare la vita media del debito pubblico, approfittando del livello particolarmente favorevole dei tassi di interesse.

Dal 1992 ad oggi, la *duration* del debito è più che triplicata, passando da 1,2 anni a 3,5 anni.

I BOT, in linea con la politica del Tesoro di allungare la vita media del debito e minimizzare, in conseguenza, i rischi di fluttuazione del mercato, presentano emissioni negative per 35.107 mld e circa 1,6 punti percentuali in meno rispetto il 1998, in termini di consistenza sulla composizione dei titoli di Stato (nel 1998, le emissioni negative erano state pari a lire 35.483 mld, con una riduzione della consistenza, sulla composizione dei titoli di Stato, di 1,8 punti percentuali rispetto all'anno precedente).

Nonostante l'aumento della consistenza del debito, la spesa per interessi iscritta nello stato di previsione del Tesoro, pari a quasi la totalità della spesa stessa, presenta, per il settore statale, una riduzione di 23.609 mld, da imputare fondamentalmente alla discesa dei tassi di interesse.

Sul versante dell'attuazione delle riforme amministrative e di bilancio, nonostante l'emanazione di numerose circolari (tra cui particolarmente rilevante quella del 26 maggio 1999, n. 32), esplicative della modalità di elaborazione dei documenti contabili, non si registrano da parte del Tesoro miglioramenti rispetto all'esercizio precedente: né sotto il profilo della elaborazione delle note preliminari allo stato di previsione di bilancio relative al Ministero (come integrato dall'art. 1 della legge di riforma del bilancio n. 94 del 1997), né sotto

[1] Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, vol. II, p. 229, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1997*, vol. II, tomo I, p. 283 e *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1998*, vol. III, tomo I, p. 346.

quello della impostazione della direttiva generale per l'indirizzo dell'azione amministrativa.

In particolare, 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. 468/78, 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, che costituiscono circa il 64% del totale generale, e la loro coerenza con il D.p.e.f., con riferimento non soltanto agli obiettivi, priorità e programmi del Ministero del tesoro, ma anche alle appostazioni di 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 leggi di riforma, amministrativa e di bilancio.

Peraltro, la citata nota preliminare, secondo la logica sottesa alle leggi di riforma del bilancio (legge n. 94 del 1997) e dell'amministrazione pubblica (d.lgs. n. 29 del 1993), dovrebbe anticipare, anche 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.

In proposito, la direttiva per il 1999, che è stata 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) d.lgs. n. 29 del 1993), non contiene il sufficiente livello di significatività richiesto dalla norma citata, che, tenuto conto delle 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 dal citato art. 14, comma 1, lett. b del medesimo d.lgs.).

La descritta situazione di problematica attuazione dei principi fondamentali di riforma (amministrativa e di bilancio) costituisce uno dei principali nodi da sciogliere sul piano dell'organizzazione amministrativa, anche in considerazione dell'istituzione del Ministero dell'economia e delle finanze (artt. 23-26, d.lgs. n.300/99), che comporterà ben più rilevanti questioni applicative di quante, sinora, ne abbia poste la normativa di unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio.

Sul versante dell'attuazione della legge n. 94 del 1997 (legge di riforma del bilancio), permane inattuato l'obiettivo della riorganizzazione dei conti di Tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base (art. 5, comma 1, lett. f, della legge n. 94 del 1997).

Tale adempimento costituisce, in realtà, il principale obiettivo della riforma del bilancio: restituire al Parlamento la pienezza della visibilità delle risorse finanziarie statali. In particolare, poi, il raccordo tra bilancio e tesoreria costituisce l'essenziale presupposto per ricostruire il quadro complessivo delle risorse finanziarie destinate alle aree depresse e per realizzare il monitoraggio della spesa nel Mezzogiorno.

E' stato avviato, nel 1999, il mandato informatico, strumento che si rivelerà estremamente utile specie agli effetti del monitoraggio, oltre che della spesa nelle aree in ritardo di sviluppo, anche delle leggi di spesa, così come richiesto dal legislatore del d.lgs. n. 279 del 1997, art. 13. L'analisi, a consuntivo,

dell'attuazione delle leggi di spesa ha posto in evidenza rilevanti problemi di ricostruzione dei dati contabili e finanziari relativi all'attuazione delle diverse leggi analizzate, in quanto mentre il sistema informativo Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti è idoneo a rappresentare i flussi finanziari soltanto per capitoli di bilancio, il processo di formazione delle leggi di spesa ha una struttura molto più complessa, essendo articolata per autorizzazioni di spesa e piani di formazione senza che ne sia possibile, almeno allo stato attuale, una agevole ricostruzione degli esiti a consuntivo.

L'affinamento dell'esposizione dei dati di bilancio riveste, inoltre, un'importanza decisiva anche per l'avvio del monitoraggio dei costi sottesi all'attuazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro per i comparti del personale dello Stato. Ed in proposito, la Corte, nei rapporti di certificazione dei contratti collettivi del personale statale (Sez. riun. n. 13; 14; 19 del 1999), ha avuto occasione di evidenziare le criticità dell'impostazione dei documenti contabili agli effetti di un reale governo della spesa, attraverso le operazioni di monitoraggio, derivante dalla nuova tornata dei contratti collettivi allo scopo di prevenire possibili esorbitanze della spesa.

1.2 Lo stato di riorganizzazione del Ministero.

Le difficoltà incontrate nella riorganizzazione del Ministero sono attestate dalla stessa direttiva generale per l'indirizzo amministrativo 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 la prossima attuazione dell'art. 23 del 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 dalla difficoltà di introdurre nel Ministero sistemi di controllo di gestione. Per risolvere tale situazione, il Ministro, nelle direttive generali di inizio anno 1999 e 2000, 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.

Sul versante dell'organizzazione, dopo l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale, sulla base dei d.P.R. n. 38 e 154 del 1998, il Ministero ha provveduto ad individuare, con i decreti ministeriali dell' 8 giugno e dell'8 settembre 1999, gli uffici di livello dirigenziale non generale, sia centrali che periferici. Da ultimo, con il decreto ministeriale 4 gennaio 2000, è stato istituito, ai sensi dell'art. 12 del d.P.R. n. 38 del 1998, a decorrere dal 1° gennaio, il ruolo unico del personale, inquadrato, secondo la disciplina recata dal nuovo contratto collettivo nazionale relativo al comparto ministeri, in profili professionali e in aree, con contestuale soppressione dei precedenti sette ruoli.

Per il completamento del disegno di riorganizzazione del Ministero, permangono difficoltà connesse all'introduzione del ruolo unico dei dirigenti (d.lgs. n. 150/99), che hanno ritardato l'operatività dei citati decreti ministeriali dell'8 giugno e dell'8 settembre 1999, riguardanti il nuovo assetto dell'Amministrazione del tesoro.

In realtà, le difficoltà connesse all'operatività del ruolo unico costituiscono un problema di carattere generale da imputare prevalentemente alle incertezze applicative dell'art. 19 del d.lgs. n. 29/1993 e del regolamento di cui al d.P.R. n. 150/99.

Per quanto riguarda la gestione del personale, alla data del 1° gennaio 2000, risultavano presenti (nel predetto ruolo unico) 13.409 dipendenti, inquadrati nelle aree. Alla stessa data, risultavano presenti 783 dirigenti di seconda fascia. Complessivamente, il personale in servizio era pari a 14.192 unità. Tenuto conto

che al 31 dicembre 1997 - come si evince dall'ultimo conto annuale – prestavano servizio 16.809 unità, si è avuta una diminuzione di 2.617 unità, che però va corretta in una riduzione di 297 unità, essendo state inquadrate 2.320 unità presso l'INPDAP.

In considerazione della riduzione dell'1,5 % del personale prevista dall'art. 39 della legge n. 449/97 e successive modificazioni, pari a complessive 252 unità, le effettive vacanze sono, al 1° gennaio 2000, soltanto 45.

Peraltro, secondo previsioni di fonte ministeriale, vi saranno, nel corso dell'esercizio, circa 200 cessazioni ed altrettante nel 2001.

Per quanto riguarda gli strumenti necessari a supporto delle politiche del personale, il Ministero è chiamato a rafforzare, attraverso lo svolgimento di un apposito monitoraggio del personale, gli strumenti conoscitivi sia dal punto di vista quantitativo (personale presente e sua collocazione, livelli della retribuzione in attuazione del nuovo contratto collettivo), sia dal punto di vista qualitativo (professionalità effettiva del personale, esperienze di studio e di lavoro, formazione). Occorrerà, inoltre, promuovere programmi di formazione sia incrementando le risorse destinate alla riqualificazione, sia individuando, con maggior precisione, le effettive esigenze dell'Amministrazione e accentuando la finalizzazione dei programmi stessi alla copertura di tali esigenze, attraverso la costruzione di più incisivi strumenti di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

1.3 La funzione strategica del sistema informativo.

Il Ministro del tesoro, consapevole che per migliorare la capacità dell'Amministrazione di raccogliere, elaborare e ridistribuire informazioni aggiornate occorre avvalersi dello strumento informatico[2], sin nella direttiva generale per l'indirizzo politico-amministrativo emanata il 1° aprile 1998, ha tenuto a precisare che "lo sviluppo del sistema informativo integrato del Ministero

[2] Cfr. anche artt. 1, 2, 4 e 6 d.P.R. n. 367 del 1994.

diviene...una leva fondamentale nel processo di modernizzazione. L'obiettivo è quello di realizzare un sistema la cui principale caratteristica sia la capacità di garantire una forte integrazione". La stessa collocazione di tale obiettivo nel corpo della direttiva (che precede i paragrafi dedicati all'assegnazione degli obiettivi gestionali ai Capi dei Dipartimenti) mostra quanto prioritario sia l'apprestamento di un sistema informativo funzionante e correttamente alimentato: "il governo della spesa pubblica, l'integrazione della gestione per cassa del bilancio dello Stato con i flussi di tesoreria, la verifica dei costi dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche, la gestione del debito pubblico, la vigilanza sui mercati finanziari, la predisposizione delle linee di programmazione economica e finanziaria, ecc., richiedono un interscambio di dati ed informazioni che attraversa i dipartimenti e implica l'acquisizione di adeguati flussi amministrativi da altri organi della amministrazione pubblica".

Anche le successive direttive, per il 1999 e 2000, individuano tra gli obiettivi comuni a tutto il Dicastero quello di porre in atto le iniziative necessarie per realizzare il sistema informativo integrato del Ministero, al fine di assicurare un'elevata condivisione delle informazioni, con particolare riguardo a quelle di tipo interdipartimentale e favorire lo snellimento e la reingegnerizzazione dei processi.

1.4 La programmazione negoziata per il rilancio delle economie locali.

Con il D.p.e.f. 1999-2001, la programmazione negoziata è divenuta la modalità privilegiata di sostegno dello sviluppo locale. Tale approccio è stato confermato in occasione della elaborazione del D.p.e.f. 2000-2003. Le modalità e le tipologie di intervento si sono andate sempre più diversificando fino alle più recenti esperienze, tuttora *in itinere*, dei Patti di riqualificazione urbana e dello sviluppo sostenibile del territorio e dei Patti di pianificazione, segnatamente per l'integrazione dei progetti su area vasta, per coniugare la programmazione economica e la pianificazione territoriale, risolvendo *ex ante* eventuali conflitti

istituzionali attraverso la verifica della sostenibilità sul territorio degli interventi programmati.

La programmazione negoziata costituisce anche uno degli obiettivi strategici del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione siglato dal Governo e dalle parti sociali il 22 dicembre 1998 e una delle principali modalità attuative del nuovo Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006, presentato dal Governo alla Commissione UE in attuazione della delibera Cipe n. 140/1998, che, di recente, ha ottenuto l'approvazione di principio in sede comunitaria.

L'impostazione delle politiche per il rilancio dell'economia del Mezzogiorno attraverso la promozione del partenariato istituzionale con le Regioni e con gli altri Enti locali, che assicura decisioni il più possibile condivise attraverso un confronto tra le istanze tecnico-valutative, trova coerenza con il disegno, avviato dalla legge n. 59/1997, del decentramento delle funzioni verso le autonomie locali e anche con quello della nuova organizzazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Tale nuova organizzazione del Ministero prevede l'istituzione di nuovi organi (la l. n. 144/99 art. 1, c. 1-6, prevede la creazione del Mip - monitoraggio investimenti pubblici - all'interno del Cipe nonché la costruzione e l'attivazione della rete dei Nuclei di valutazione e verifica presso le Amministrazioni regionali e centrali, con l'obiettivo di rafforzare le loro strutture tecniche e garantire condizioni adeguate di qualità, omogeneità ed efficacia alle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione degli investimenti pubblici), strumenti di monitoraggio delle politiche pubbliche attraverso la creazione di sistemi informativi automatizzati (v. l. n. 144/99 e delibere CIPE 134/99 e 12/00, con la quale ultima delibera si intende elaborare il codice identificativo degli investimenti pubblici e le modalità operative del Gruppo di coordinamento del Mip) nonché nuovi strumenti contabili per la trasparenza dei flussi finanziari (art. 43, c. 2, l. n. 144/99, che attribuisce direttamente le risorse finanziarie al "responsabile unico" dello strumento di programmazione negoziata). Sul versante dell'organizzazione dell'attività di

monitoraggio, rimane, comunque, da risolvere il problema del coordinamento tra gli organi preposti a svolgere tale funzione.

Sugli esiti della gestione delle risorse finanziarie destinate al Mezzogiorno e anche sul monitoraggio dei Patti Territoriali, questa Corte sta predisponendo referti specifici.

1.4.1 Stato di attuazione dei fondi strutturali.

A) Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006

Nell'aprile 2000, si è concluso positivamente il negoziato con la Commissione europea per la definizione del QCS obiettivo 1, 2000-2006.

L'Italia è la seconda, dopo il Portogallo, ad avere ottenuto la decisione di principio sul QCS e ha, come il Portogallo, in corso di approvazione anche i programmi operativi. Procede, ora, a livello comunitario, l'iter procedurale di approvazione formale del QCS, nel testo già concordato tra le parti, e dei programmi operativi regionali e nazionali, che consentirà di pervenire all'adozione degli strumenti di programmazione 2000-2006.

L'impegno finanziario nel settennio è pari a circa 92.000 mld di lire, inclusi i cofinanziamenti nazionali; per il 2000, gli interventi previsti sono pari a circa 12.000 mld di lire.

Di seguito si riporta il quadro finanziario programmatico 2000-06 delle risorse comunitarie per asse di intervento del Programma di sviluppo del Mezzogiorno (PSM), approvato dal CIPE il 29 settembre 1999.

Sull'utilizzazione dei fondi comunitari e sui rapporti finanziari con l'Unione Europea, va segnalata la deliberazione n. 2/99 della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali.

FONDI STRUTTURALI COMUNITARI – PROGRAMMAZIONE 2000-06

Obiettivo 1 – Ripartizione per asse prioritario

		2000-2006 (1)							
	1994-99	Per asse		Per livello di governo (2)				Media annua	
	%	%	Importo	Nazionale	Regionale	%	%	1994-99	2000-06
		(Importi in milioni di euro)							
RISORSE NATURALI	14,5	18,6	3.969,0	-	3.969,0		100,0	369,6	567,0
RISORSE CULTURALI	2,8	6,4	1.352,2	-	1.352,2		100,0	72,4	193,2
RISORSE UMANE	20,4	19,3	4.101,9	1.662,0	2.439,9	40,5	59,5	520,5	586,0
SISTEMI LOCALI	44,6	31,3	6.655,2	2.032,0	4.623,2	30,5	69,5	1.137,8	950,7
CITTÀ	0,3	4,6	977,1	-	977,1		100,0	8,3	139,6
RETI E NODI DI SERVIZIO	16,8	18,6	3.961,5	2.374,4	1.587,1	59,9	40,1	428,3	565,9
ASSISTENZA TECNICA	0,5	1,3	274,2	217,1	57,1	79,2	20,8	14,0	39,2
TOTALE	100,0	100,0	21.291,2	6.285,6	15.005,6	29,5	70,5	2.550,9	3.041,6
		(Importi in miliardi di lire)							
RISORSE NATURALI	14,5	18,6	7.685,0	-	7.685,0		100,0	715,6	1.097,9
RISORSE CULTURALI	2,8	6,4	2.618,3	-	2.618,3		100,0	140,2	374,0
RISORSE UMANE	20,4	19,3	7.942,4	3.218,2	4.724,3	40,5	59,5	1.007,7	1.134,6
SISTEMI LOCALI	44,6	31,3	12.886,3	3.934,5	8.951,8	30,5	69,5	2.203,1	1.840,9
CITTÀ	0,3	4,6	1.892,0	-	1.892,0		100,0	16,1	270,3
RETI E NODI DI SERVIZIO	16,8	18,6	7.670,5	4.597,5	3.073,0	59,9	40,1	829,4	1.095,8
ASSISTENZA TECNICA	0,5	1,3	531,0	420,4	110,6	79,2	20,8	27,0	75,9
TOTALE	100,0	100,0	41.225,5	12.170,6	29.054,9	29,5	70,5	4.939,2	5.889,4

(1) Ripartizione delle risorse prevista nel Programma di sviluppo del Mezzogiorno (e dai relativi documenti programmatici) inoltrato alla Commissione Europea, previo parere della I Commissione CIPE (29 Settembre 1999), e predisposta sulla base della ripartizione preliminare approvata dal CIPE il 6 agosto 1999 (che prevedeva "variazioni entro il margine massimo del 5 per cento delle risorse programmabili").

(2) Attribuzione delle risorse tra programmi operativi nazionali e regionali; la parte nazionale include gli interventi della legge n. 488/92, pienamente regionalizzati.

B) Fondi strutturali 1994-99.

Per il Quadro comunitario di sostegno 1994-99, a fine 1999, risultano essere state impegnate tutte le risorse. Per i pagamenti, disponibili solo per il periodo gennaio settembre, la percentuale sul costo totale ha raggiunto il 60,1%.

Quadro Comunitario di Sostegno 1994 – 1999
Regioni Obiettivo 1
Stato di attuazione

(Importi in miliardi di lire)

Forme di intervento	Dati al 30.09.99 (*)					Imp/Disp
	Costo totale	Impegni	Pagamenti	Imp/c.tot	Pag/c.tot	15.12.99
	1	2	3	4=2/1	5=3/1	(**)
Programmi regionali:	**29.053**	**28.239**	**16.168**	**97,2**	**55,7**	**108,8**
Abruzzo	1.068	1.121	674	105,0	63,1	104,4
Basilicata	2.454	2.914	1.645	118,8	67,1	116,3
Calabria	3.711	4.527	2.221	122,0	59,9	126,9
Campania	5.961	4.706	3.157	79,0	53,0	100,0
Molise	1.194	1.378	808	115,4	67,7	124,5
Puglia	5.173	3.913	2.499	75,7	48,3	100,1
Sardegna	3.508	3.320	2.144	94,6	61,1	101,5
Sicilia	5.984	6.358	3.019	106,2	50,5	112,6
Programmi multiregionali:	**31.377**	**30.523**	**20.144**	**97,3**	**64,2**	**108,5**
di cui						
PO M.L. Formazione Formatori e Funz. P.A.	374	306	91	81,9	24,4	108,4
PO M.L. Assistenza tecnica e azioni innovative	206	195	68	95,1	33,1	100,0
PO M.L. Emergenza occupazione sud	880	908	305	103,2	34,7	100,0
PO Industria, artigianato, servizi alle imprese	10.831	10.518	9.595	97,1	88,6	100,8
PO Ministero pubblica istruzione	1.030	1.105	633	107,3	61,5	107,5
PO Ricerca e sviluppo tecnologico	2.532	1.801	1.582	71,1	62,5	150,4
PO Risorse idriche	3.199	3.598	1.166	112,5	36,5	134,4
PO Telecomunicazioni	2.236	2.269	2.182	101,5	97,6	103,6
PO Trasporti – Ferrovie	3.837	3.901	2.144	101,7	55,9	100,0
SFOP Pesca e acquacoltura	925	715	411	77,3	44,5	100,0
PO Infrastrutture di trasporto stradale	964	1.368	238	141,8	24,6	100,0
PO Energia	940	836	684	89,0	72,8	100,0
PO Protezione civile	233	234	75	100,4	32,4	100,4
PO Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno	369	460	66	124,8	17,8	100,0
Totale stanziamenti QCS	**60.429**	**58.762**	**36.312**	**97,241**	**60,090**	**108,7**

(*)=Fonte: S.I.R.G.

(**)= Rapporto tra impegni (assunti anche in overbooking) e disponibilità, fonte Servizio Fondi Strutturali.

1.5 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 4,8 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente (in termini assoluti 39.053,2 mld).

L'indicatore finanziario relativo al rapporto tra impegni totali e massa impegnabile risulta pari al 91,6%, con un aumento di 0,4 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 (81,72%), con un aumento di efficienza pari al 4,6% rispetto all'esercizio 1998.

1.5.1 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 è assegnata al centro di responsabilità Tesoro, con l'81,7%. 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, in modo consistente, l'accumulo dei residui di stanziamento (-7,3%), fenomeno, peraltro, che non è dato riscontrare per gli altri centri di responsabilità.

Il rapporto percentuale pagamenti totali – massa spendibile, mediamente elevata (85,2%), presenta il livello più consistente per il Dipartimento del Tesoro

(89,7%). Al di sotto della media, si pongono il centro di responsabilità Gabinetto (65,3%) e il Dipartimento politiche di sviluppo e di coesione (45,6%).

1.5.2 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 75.614,8 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 quasi 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 al 76%.

La funzione di terzo livello *Vecchiaia* 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.

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.

1.5.3 Analisi della spesa secondo la classificazione economica semplificata.

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.

1.5.4 Aree depresse: ricostruzione dei dati di consuntivo per funzioni obiettivo.

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

(Importi 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 stanz. 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.

(Importi 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
Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse	9.955.640	35,5	59,0	36,8
Sgravi contributivi per le aree depresse	3.927.878	14,0	99,5	82,2
Sostegno alle imprese manifatturiere nelle aree depresse	6.211.973	22,1	97,2	50,4
Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse	2.600.421	9,2	64,7	36,2

1.5.5 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.

(valori in milioni)

INTERVENTI									
	Contributi			Interessi			Rimborso capitale		
Totale settore	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
Comunicazioni	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									
	Contributi			Interessi			Rimborso capitale		
Totale settore	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
Comunicazioni	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	40.000	40.000				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 compl..	**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**

2. Le politiche tributarie: il Ministero delle finanze.

2.1 Le tendenze complessive.

Prima di dare più analiticamente conto dei risultati conseguiti dall'azione amministrativa del Ministero delle finanze, è opportuno ricondurre le diverse valutazioni ai quattro obiettivi che, a seguito dell'analisi svolta sui dati del rendiconto e sugli elementi informativi sottoposti dall'Amministrazione alla Corte in risposta alle richieste istruttorie avanzate, emergono come centrali per la politica tributaria nel 1999: *1)* contenimento della pressione fiscale attraverso la rinuncia a nuovi tributi e ad aumenti di aliquota, ampliando nel contempo le basi imponibili attraverso il contrasto dell'evasione e dell'erosione; *2)* maggior orientamento all'utenza attraverso la riorganizzazione amministrativa e la fornitura di servizi; *3)* aziendalizzazione dell'apparato attraverso l'istituzione delle agenzie fiscali e del Ministero "snello"; *4)* federalismo fiscale.

I risultati conseguiti nel 1999 appaiono notevoli con riguardo a tutti e quattro gli obiettivi, anche se le valutazioni, almeno per quanto riguarda il primo, si presentano alquanto complesse. Le entrate finali sono, infatti, risultate significativamente superiori alle previsioni, ed in considerevole crescita rispetto al 1998, in termini di accertamenti ed ancor più in termini di riscossioni. La pressione tributaria è pertanto aumentata, con un indesiderato maggior drenaggio di risorse all'economia da parte dello Stato, tradottosi in una limitazione delle potenzialità di sviluppo nella misura in cui sono andate a finanziare una maggiore spesa pubblica corrente. Per una valutazione più articolata va naturalmente tenuto conto del modo in cui l'onere del maggior gettito si è distribuito all'interno della platea dei contribuenti. E ciò, per motivi non solo etico –sociali, ma anche meramente economici, in considerazione del diverso ruolo che le diverse categorie di contribuenti giuocano ai fini della crescita.

La parte preponderante dell'aumento è dovuta all'ordinaria attività di gestione,

lasciando ragionevolmente presumere che la considerevole espansione del gettito derivi, in parte, da una maggiore adesione spontanea e, per il resto, dall'ampliamento delle basi imponibili. La maggior adesione spontanea è, a sua volta, indotta, sicuramente dall'effetto di dissuasione ad evadere esercitata dai controlli, ma anche - e probabilmente soprattutto - dagli effetti, nello stesso tempo di dissuasione ad evadere e di incentivazione a spontaneamente assolvere l'obbligazione tributaria, dovuti alle nuove modalità di determinazione del reddito imponibile (studi di settore), all'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti, ai maggiori servizi di informazione e di assistenza assicurati dall'Amministrazione. L'ampliamento delle basi imponibili è, da parte sua, dovuto alla riforma del sistema impositivo attuata negli ultimi anni e che ha investito tutte le maggiori imposte, anche se il passo decisivo nella direzione della **globalità** o **universalità** – che caratterizza l'imposizione generale sul reddito nella quasi totalità dei paesi avanzati – parrebbe riguardare la sola IRPEF, visto che da verifiche e da analisi condotte dal SeCIT in collaborazione con la Guardia di finanza ed il Dipartimento delle entrate, nel caso delle società di capitali risulta che l'aggregato delle agevolazioni accordate sarebbe tuttora superiore alle variazioni fiscali da apportare in aumento in sede di dichiarazione.

Sempre con riguardo alla disaggregazione del risultato di gettito, va, peraltro, rilevata una chiara tendenza al completo superamento dei principi della riforma tributaria del 1971-73 (parità di trattamento di tutti i redditi, universalità, progressività e personalità della loro tassazione), con l'eccezione, come si è visto, per il principio dell'universalità, ed anche se l'abolizione dell'ILOR, che operava una discriminazione qualitativa a favore dei redditi di lavoro, sembrerebbe correggere una contraddizione insita nella stessa riforma riguardo al principio di **parità**. La tendenza che, in realtà, può essere maggiormente colta nelle innovazioni introdotte è quella del forzato adeguamento alla logica della globalizzazione, che porta ad estendere l'area reddituale assoggettata a imposizione proporzionale, relegando sempre più la **progressività** alla sola IRPEF sul lavoro dipendente.

Alla segmentazione dei trattamenti tributari porta anche l'evoluzione in atto nei metodi e negli istituti dell'accertamento, con la sostanziale catastalizzazione del reddito nei confronti dell'ampia platea dei contribuenti interessati agli studi di settore e con l'applicazione di modalità concordatarie di determinazione del reddito imponibile nei confronti delle categorie di contribuenti non assoggettati all'obbligo della ritenuta alla fonte a titolo d'imposta.

Mancano a tutt'oggi gli elementi per poter valutare come il carico del maggior gettito si sia distribuito (tra imprese e famiglie, tra imprese accertate in base alla contabilità analitica e imprese accertate attraverso i parametri degli studi di settore, tra lavoro dipendente, lavoro indipendente e le altre categorie di redditi, ecc.). Non si dispone, pertanto, di elementi di conoscenza essenziali per poter valutare non solo l'equità del sistema, ma la sua capacità di tenuta e la coerenza complessiva degli obiettivi di politica economico –sociale.

Una valutazione sostanzialmente positiva va data sui processi in atto in ordine all'evoluzione dei rapporti fisco –contribuenti e dei modelli organizzativi dell'apparato amministrativo. Per quanto riguarda i primi, è indubbio lo sforzo compiuto per passare – attuando i principi e gli istituti previsti dalle leggi n. 358/91 e n. 413/91 - da un'amministrazione – autorità ad un'amministrazione – servizi. Rilevanti in tale ottica appaiono non solo gli specifici servizi apprestati *(call centres; informazioni, modulistica e assistenza via Internet, ecc.)*, ma anche il nuovo modello organizzativo degli Uffici unici delle entrate (articolati su un reparto controlli e su uno per i rapporti con i contribuenti), le nuove modalità unificate di dichiarazione e di versamento, con la connessa possibilità di rimborso automatico attraverso la compensazione debiti/crediti, l'applicazione su vasta scala dell'istituto dell'autotutela e l'estensione della possibilità di ricorso al diritto d'interpello.

Riconoscibili anche i passi avanti compiuti in termini di adozione di un nuovo modello di amministrazione decisamente basato sulla separazione tra politica e gestione, attraverso il concreto avvio degli adempimenti connessi all'istituzione delle Agenzie fiscali, pur dovendosi segnalare un'insufficiente

attenzione ai problemi di integrazione posti dall'unificazione, con la prossima legislatura, dei Ministeri del Tesoro e delle finanze, come previsto dal d.lgs. n. 300/99. In tale ottica, rilevanza non secondaria viene ad assumere la considerazione del ruolo che le Agenzie fiscali potrebbero svolgere anche per quanto riguarda la gestione del consistente ammontare delle entrate extra tributarie e patrimoniali attualmente intestate al Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica.

Ancora indeterminato appare, poi, il disegno del nuovo Dipartimento unico delle entrate, per poter verificare il rispetto delle tre esigenze fondamentali del processo di riforma: *1)* esercizio del potere di indirizzo e di controllo nei confronti delle Agenzie e degli altri enti della fiscalità; *2)* garanzia dell'effettiva autonomia gestionale delle Agenzie; *3)* controllo interno ed esterno sulla trasparenza, sull'imparzialità e sulla correttezza nell'applicazione della normativa fiscale da parte dei nuovi organismi.

In questo quadro particolare rilevanza viene ad assumere la definizione del ruolo futuro del SeCIT, del quale i recenti parziali interventi di riforma non hanno risolto né il problema del superamento dell'inadeguatezza del modello organizzativo (autorità indipendente o *longa manus* del Ministro), né quello della piena trasparenza nei criteri di scelta degli esperti.

Un tema, infine, che va ben al di là dei tradizionali profili della gestione della politica tributaria è quello del federalismo fiscale che coinvolge le stesse prospettive della futura forma di Stato, ma che, dal punto di vista dell'assetto e dell'ordinamento della finanza pubblica, da subito comporta - oltre all'esigenza di predisporre meccanismi istituzionali ed operativi in grado di concretamente assicurare il rispetto del patto di stabilità interno - la necessità di garantire un equilibrato *trade off* tra ampliamento della capacità impositiva degli enti decentrati e loro compartecipazione ai tributi erariali, da una parte, e riduzione dei trasferimenti statali, in modo da garantire il rispetto degli equilibri generali di finanza pubblica, dall'altra E comporta, altresì, l'esigenza di introdurre meccanismi perequativi, per evitare che a livello territoriale si consolidino antiche

sperequazioni e ne nascano di nuove. Dal punto di vista operativo restano, poi, ancora sostanzialmente indeterminati i limiti del potere regolamentare delle autonomie regionali e locali in materia tributaria, così come restano da operativamente concordare le modalità di esercizio, da parte degli enti decentrati, anche dei correlati poteri di accertamento e di riscossione, in una logica di "rete" e di raccordo con i servizi facenti capo all'Amministrazione dello Stato.

2.2 Le determinanti dell'aumento del gettito.

2.2.1. I controlli.

2.2.1.1 Analisi del rendiconto.

Il consuntivo 1999 ha fatto registrare, in termini di accertamenti, il superamento delle previsioni definitive delle entrate tributarie del 4,4% (+27.200 mld). La crescita delle entrate tributarie appare ben più rilevante in raffronto con il 1998: +56.706 mld e +9,6% in termini di accertamenti, e +57.425 mld e +10,3% in termini di riscossioni di competenza. Un aumento percentuale notevolmente maggiore (+93,6%), con un incremento, però, di soli 4.946 mld, lo hanno fatto registrare le riscossioni nette sui residui, che portano, così, le riscossioni complessive del 1999 a crescere rispetto al 1998 di +62.371 mld in cifra assoluta e del +11,1% in termini relativi. Un ulteriore risultato positivo è rappresentato dall'aumento della quota di accertamenti riscossi, passata dal 94,51% del 1998 al 95,10% del 1999, con un effetto di maggiori riscossioni differenziali di competenza di 3.809 mld, facendo segnare un'inversione della tendenza alla diminuzione che si era, invece, manifestata a partire dal 1997.

Questi risultati si riferiscono indistintamente sia all'attività ordinaria di gestione dei tributi, sia all'attività di accertamento e controllo. In base alla nuova classificazione di bilancio, a partire dal 1998 è tuttavia possibile distinguere le entrate derivanti dall'una e dall'altra attività: gli importi delle entrate tributarie derivanti dall'attività di accertamento e controllo ammontano per il 1999 a 31.746 mld, importo, questo, che non solo è largamente inferiore alle previsioni definitive (-19,8%), ma si colloca, sia pure di poco (-2,2%), al di sotto anche del

corrispondente dato del 1998 (32.448 mld). Sicché il considerevole aumento fatto complessivamente registrare dagli accertamenti delle entrate tributarie è frutto esclusivamente delle entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione. Avendo, anzi, fatto segnare, come si è visto, una diminuzione in termini sia assoluti che relativi, le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo vedono la loro incidenza sulle entrate tributarie complessive scendere dal 5,5% del 1998 al 4,9% del 1999.

Di questi accertamenti complessivi, quelli attinenti alle imposte dirette sono ammontati a 22.127 mld, con un aumento di 2.989 mld e +13,5% rispetto al 1998 (quando gli accertamenti si erano fermati a 19.138 mld). Gli aumenti hanno riguardato le tre maggiori imposte: IRPEF +1.645 mld e +25,8%, IRPEG +2.569 mld e +57,8% e ILOR +1.687 mld e +28,5%. A diminuire sono stati gli accertamenti dei tributi indiretti gestiti dal Dipartimento delle entrate – da 12.165 mld a 8.912 mld (-3.253 mld e –26,7%), con l'apporto preponderante dell'IVA su scambi interni e intracomunitari (-3.786 mld e –45,4%). Pur nella loro relativa marginalità, una diminuzione l'hanno fatta registrare anche gli accertamenti relativi ai tributi indiretti gestiti dal Dipartimento delle Dogane e II.II. (da 1.124 mld a 694 mld, con una diminuzione di 430 mld e –38,3%), mentre sono aumentati, da 109 a 118 (+9 mld e +8,3%), gli accertamenti derivanti dall'attività di controllo relativa ai tributi indiretti di competenza del Dipartimento del territorio.

Alle considerazioni basate sull'evoluzione dei soli accertamenti vanno, poi, aggiunte quelle dettate dall'evoluzione delle corrispondenti riscossioni effettivamente realizzate, e che, diminuendo del 29,4% (da 5.620 a 3.967 mld), fanno registrare una significativa riduzione dell'indice di riscossione del totale degli accertamenti di competenza derivanti dall'attività di accertamento e controllo – dal 17,32% nel 1998 al 12,50% nel 1999[3]. Un sia pur piccolo incremento in termini relativi (e ben più consistente in termini assoluti,

[3] In base alle elaborazioni della Corte, l'indice di riscossione di queste entrate era stato del 23,1% nel 1996 e del 14,9% nel 1997.

considerando la base di riferimento) lo fa, invece, registrare il già elevato indice di riscossione delle entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione – da 99,01% nel 1998 a 99,37% nel 1999.

Sempre per le entrate derivanti da attività di controllo, diversamente da quanto riscontrato per gli accertamenti, che hanno fatto registrare un andamento in crescita per il comparto delle imposte dirette e in diminuzione per quello delle imposte indirette, le riscossioni di competenza hanno avuto un andamento specularmente opposto. Esse sono risultate nettamente in calo per le imposte dirette (da 4.456 a 2.478 mld, -1.978 mld e –44.4%), come conseguenza del diminuito apporto degli introiti per condoni, sanatorie ed introiti straordinari (-899 mld), ma anche per le maggiori imposte (IRPEF –258 mld, IRPEG –209 mld e ILOR –142 mld) e per gli altri introiti diretti (-379 mld). La quota di accertamenti riscossi attinenti alle entrate tributarie derivanti dall'attività di accertamento e controllo sulle imposte dirette si è, pertanto, più che dimezzata - dal 23,3% all'11,2%. Le riscossioni di competenza delle imposte indirette gestite dal Dipartimento delle entrate sono, invece, aumentate, passando da 973 a 1.348 mld (+375 mld e +38,5%), facendo segnare un netto recupero anche in termini di quota di accertamenti riscossi (dall'8% al 15,1%). E ciò, soprattutto grazie al recupero dell'IVA, che non riesce, però, ad andare al di là di livelli comunque modesti (da 84 mld nel 1998 a 259 mld nel 1999 e dall'1% al 5,6% della quota di accertamenti riscossi) ed al consolidamento del peso degli altri tributi indiretti (da 819 a 986 mld e dal 22,3% al 23,6% della quota di accertamenti riscossi). In diminuzione le riscossioni connesse all'attività di accertamento e controllo connessa ai tributi indiretti gestiti dal Dipartimento delle Dogane e II.II. (da 179 a 141 mld), ma in aumento, però, la relativa quota di accertamenti riscossi (dal 15,9% al 20,3%). Del tutto insignificanti, infine, le riscossioni di competenza sulle entrate da attività di accertamento e controllo sui tributi indiretti gestiti dal Dipartimento del territorio: appena 552 milioni nel 1999, rispetto ai 7 mld e 401 milioni del 1998, con un crollo del relativo indice di riscossione dal 35,7% al 4,2%.

I dati sopra illustrati indicano un netto miglioramento, sia dell'indice di riscossione, sia degli importi riscossi per i comparti impositivi per i quali si è registrata una diminuzione dell'importo degli accertamenti (tributi indiretti gestiti dai Dipartimenti delle Dogane e delle Entrate) ed un peggioramento, sia per il comparto delle imposte dirette gestito dal Dipartimento delle entrate, sia per quello delle imposte indirette gestito dal Dipartimento del territorio, dove, invece, l'importo degli accertamenti è aumentato. Ciò porterebbe a concludere che nel primo caso, in sede di attività di controllo, si è scelto di rinunciare a contestazioni di elevata entità, ma di scarsa sostenibilità. E si potrebbe altresì ritenere che la qualità degli accertamenti – misurata dall'indice di riscossione - sia stata nel 1999 maggiore per i tributi indiretti gestiti dal Dipartimento delle dogane e II.II. (20,3%) e dal Dipartimento delle entrate (15,1%) e minore per i tributi indiretti gestiti dal Dipartimento del territorio (4,2%) e per le imposte dirette gestite dal Dipartimento delle entrate (11,2%). Si tratta, però, di conclusioni che vanno lette con cautela per almeno due motivi: *1)* gli importi degli accertamenti e delle riscossioni di competenza si riferiscono solo parzialmente ai risultati dell'attività di controllo dello stesso esercizio finanziario; *2)* gli importi degli accertamenti relativi ai quattro comparti che sono stati distintamente considerati hanno dimensioni molto diverse fra di loro e ciò porta a rendere poco significativa l'analisi comparativa effettuabile in ordine ai rispettivi profili "qualitativi".

2.2.1.2. Gli studi sull'evasione.

Elementi di valutazione sull'efficacia dell'azione diretta a far emergere basi imponibili illegalmente sottratte a imposizione si ricavano, oltre che dall'esame del rendiconto, da studi e da analisi appositamente condotte o con riferimento ad attività di controllo espletate secondo criteri all'uopo predeterminati. Le indagini più recenti in materia sono state svolte dall'Anagrafe Tributaria –SOGEI, dalla Corte dei Conti Europea e dal SeCIT.

Lo studio della SOGEI, confrontando per gli anni dal 1990 al 1994 il valore aggiunto di contabilità nazionale del settore privato dell'economia con l'analoga

grandezza fiscale elaborata sulla base delle dichiarazioni IVA, stima l'ammontare di evasione di periodo intorno al 30%. La percentuale per l'ultimo anno del periodo – il 1994 – è del 27,4%, in corrispondenza di un valore assoluto di imponibile evaso stimato in circa 320.000 mld. L'Amministrazione ha, tuttavia, precisato che lo studio è da considerarsi una mera "esercitazione", finalizzata, in vista della disponibilità entro pochi mesi dei dati delle dichiarazioni presentate nel 1999, all'esclusiva ricerca di un impianto metodologico. Le informazioni – ormai non più attuali – relative agli anni 1990-94 sono state utilizzate solo a fini sperimentali e la bozza del lavoro non era, pertanto, destinata ad essere divulgata, ma solo a verificare, all'interno dell'Amministrazione, "la tenuta dell'impatto metodologico" di uno strumento sicuramente migliorabile perché in futuro possa essere utilizzato in maniera "sistematica", attingendo ai dati forniti in tempi ridotti.

Sulla base di queste precisazioni dell'Amministrazione, è, quindi, da attendersi che, con l'auspicata collaborazione anche dell'ISTAT, entro pochi mesi sarà possibile ottenere stime "ufficiali" ed affidabili sulle dimensioni dell'evasione dell'IVA fino a tutto il 1998. Questa prospettiva è sicuramente positiva ai fini della *policy analysis*, che, ovviamente, può fondatamente basarsi solo su dati relativi ad anni recenti.

Con riguardo alle conclusioni ricavabili dallo studio sperimentale SOGEI, va tuttavia rilevato che esse non si discostano da quelle di precedenti analoghe analisi condotte da istituti di ricerca, da singoli studiosi e dalla stessa SOGEI. E non si discostano neppure di molto da quelle di un rapporto del 1998 della Corte dei conti europea, che indica il totale dell'IVA non percepita – relativa, cioè, sia alle operazioni intracomunitarie, sia a quelle interne a ciascun paese – in 70 mld di Euro, ossia al 21% delle entrate degli stati membri.

Elementi di valutazione aggiornati sui livelli di evasione, ma limitati alle sole imprese di capitale, si ricavano dai risultati di un'indagine svolta dal SeCIT sulla tassazione, appunto, delle società di capitali, della quale si dà conto nella relazione annuale 1999 del Servizio, e la cui pubblicizzazione ha suscitato

polemiche e riserve da parte degli ambienti imprenditoriali. Lo studio è stato avviato su direttiva del Ministro delle finanze del luglio 1998, a seguito di altre polemiche allora innescate dal consuntivo annuale della Guardia di finanza, dal quale emergeva che la quasi totalità delle società di capitali controllate non erano risultate in regola, e dai dati dell'Anagrafe Tributaria, dai quali si ricavava (e si ricava) che il 60% delle società sistematicamente dichiara reddito nullo o negativo.

Lo studio è stato condotto su tre distinti piani: esame dei dati presenti nell'Anagrafe Tributaria , analisi dei bilanci civilistici acquisiti presso la Cerved e controllo sul campo di cinquecento società[4]. Dall'insieme delle analisi è emerso che la sottrazione d'imponibile a tassazione si commisura, per l'intero sistema delle società di capitali, al 25,6%. A ciò si aggiunge, poi, un ulteriore effetto di "erosione" di circa 3 punti percentuali della base imponibile, che si determina nel passaggio dal risultato economico civilistico (esposto in bilancio) a quello utilizzabile ai fini fiscali (e cioè indicato in dichiarazione), per effetto di variazioni in diminuzione (per esenzioni ed agevolazioni) di portata superiore alle variazioni in aumento corrispondenti alle norme antielusive (ad esempio, limiti alla deducibilità di costi). Nella sua distribuzione, il fenomeno evasivo presenta propensioni più accentuate a livello delle imprese minori (30% del valore della produzione per le imprese fino a un miliardo di fatturato e solo 1,6% per quelle oltre i 10 mld) e nel caso di società a responsabilità limitata, operanti nel centro Italia nel settore delle costruzioni e dei servizi.

Questi ed altri studi ed analisi confermano che l'evasione è un dato strutturale del sistema e che l'aumento di gettito ben poco sembra avere a che fare con i risultati diretti dell'attività di controllo, il cui rendimento risulta peraltro in calo, tanto per le imposte dirette, quanto per l'IVA, in termini sia di maggiore imposta accertata, sia di maggiore imposta definita, mentre lo stesso atto di

[4] Si tratta delle indicazioni emergenti da circa 500 verifiche condotte (su un campione rappresentativo selezionato dal Gruppo di lavoro misto) da nuclei delle Direzioni Regionali del Dipartimento delle entrate e dei Comandi territoriali della Guardia di finanza nella prima metà del 1999.

accertamento, a seguito dell'applicazione su ampia scala degli istituti alternativi dell'accertamento con adesione e dell'acquiescenza, viene, di fatto, a cambiare natura (da decisione a proposta).

2.2.1.3 Analisi benefici/costi dell'attività di controllo.

In mancanza di specifiche UPB di spesa correlate alle UPB di entrata, difficile ed aleatorio risulta qualsiasi tentativo di raffronto benefici/costi sulla base del rapporto fra somme riscosse e somme spese per acquisire le stesse entrate. Un esercizio in tal senso può, quindi, essere tentato solo a fini meramente sperimentali e di prima approssimazione, mettendo a raffronto gli importi delle entrate riscosse nel 1999 a seguito dell'attività di accertamento e controllo raggruppate nei tre comparti delle imposte dirette ed indirette gestite dal Dipartimento delle entrate (3.826 mld), delle imposte indirette gestite dal Dipartimento delle dogane e II.II. (288 mld[5]) e delle imposte indirette gestite dal Dipartimento del territorio (552 milioni). A fronte di queste entrate, è possibile quantificare la relativa spesa sulla base della classificazione per funzioni obiettivo di quarto e quinto livello delle spese di funzionamento per le attività istituzionali del Ministero delle finanze, di cui si tratta più ampiamente ed analiticamente nel secondo volume, nel capitolo sul rendiconto dello stesso Ministero.

A tal fine va, naturalmente, tenuto conto che all'acquisizione delle entrate gestite dai Dipartimenti delle entrate e del territorio concorre, a monte, l'attività di controllo della Guardia di finanza, con una spesa corrispondente – in termini di impegni effettivi - a quella indicata, rispettivamente, per la funzione "Contrasto all'evasione fiscale della G.d.F. nel settore delle II.II. e sui redditi" (1.350 mld) e per la funzione "Prevenzione e repressione della G.d.F. delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise, interessi finanziari dell'U.E." (899 mld). Conseguentemente, le spese di acquisizione delle entrate sopra indicate possono essere complessivamente quantificate in 6.728 mld per il Dipartimento delle

[5] Aggiungendo ai 141 mld delle entrate tributarie i 147 mld delle entrate extra tributarie derivanti dall'attività di accertamento e controllo (UPB 2.2.2 e 2.2.3).

entrate, 1.397 mld per il Dipartimento delle dogane e II.II. e 126 mld per il Dipartimento del territorio. Il rapporto benefici/costi fra gli introiti e le spese risulta pari al 56,9% per il Dipartimento delle entrate, al 20,6% per il Dipartimento delle dogane e II.II. ed allo 0,4% per il Dipartimento del territorio.

Si tratta di valutazioni da assumersi, come già detto, con molta cautela, per la valenza essenzialmente preliminare e sperimentale che hanno, per le limitazioni che caratterizzano i dati posti a raffronto e per la diversa valenza da attribuirsi alla spesa considerata per i tre Dipartimenti (più esclusivamente finalizzata all'acquisizione delle entrate nel caso del Dipartimento delle entrate e più rivolta anche alla fornitura di servizi nel caso del Dipartimento delle dogane e soprattutto del Dipartimento del territorio). Si può, tuttavia, osservare che le differenze tra i rapporti sono troppo marcate per non giustificare una qualche conclusione che la spesa impegnata per l'attività di controllo del Dipartimento delle entrate con il supporto della G.d.F. risulti molto più proficua in termini di entrate riscosse rispetto a quella degli altri due Dipartimenti.

Resta, poi, da commentare il fatto che i benefici, anche nel caso del Dipartimento delle entrate, risultano comunque inferiori ai costi. A tal proposito, va considerato che i risultati dell'attività di prevenzione e di repressione non possono essere limitati all'importo degli accertamenti e delle riscossioni specificamente riferibili all'attività di accertamento e controllo e che sono stati fin qui analizzati. Non v'è dubbio, infatti, che l'attività di controllo dispiega una sua efficacia anche – e talvolta soprattutto – in termini di dissuasione di comportamenti evasivi e di incentivazione all'adesione spontanea. Ed è in tale ottica, oltre che alla luce dell'avvenuta eliminazione di precedenti sacche di erosione delle basi imponibili, che si potrebbe spiegare il notevole incremento che nel 1999 si è verificato per quanto riguarda le entrate derivanti dall'ordinaria attività di gestione. Sennonché, ciò può essere sicuramente sostenuto con riguardo all'andamento, sia del complesso delle entrate tributarie derivanti dall'ordinaria attività di gestione (+57.408 mld e +10,3% per gli accertamenti e +59.079 e +11,6% per le riscossioni di competenza), sia delle entrate ordinarie gestite da due

dei tre dipartimenti: del Dipartimento del territorio (+1.501 mld e +84,4% per gli accertamenti e +1.498 mld e +84,3%, +4.843 mld per le riscossioni) e del Dipartimento delle entrate (+51.063 mld e +9,7% per gli accertamenti e +53.991 mld e +11,5% per le riscossioni). Un tale assunto non risulta tuttavia corroborato dai dati relativi al Dipartimento delle dogane e II.II., per il quale le entrate derivanti dall'ordinaria attività di gestione sono state interessate da incrementi significativamente inferiori alla media (+6,1%% per gli accertamenti e +3.590 mld e +4,6% per le riscossioni di competenza).

2.2.2 Le determinanti dell'aumento del gettito diverse dai controlli.

Da quanto si è fin qui esposto appare evidente che il risultato di maggior gettito dipende, in realtà, oltre che dall'effetto - peraltro più dissuasivo che diretto - del numero e dell'efficacia dei controlli, da altri rilevanti fattori che hanno spinto all'adesione spontanea e che attengono alle innovazioni introdotte *1)* nel sistema impositivo, *2)* nelle modalità di determinazione del reddito imponibile, *3)* nelle modalità di dichiarazione, versamento e riscossione e nei rapporti con i contribuenti, *4)* nell'organizzazione e nel modo di operare dell'Amministrazione. Ed è con riguardo anche a questi altri quattro fattori esplicativi che va, pertanto, condotta la valutazione dei risultati della gestione della politica tributaria nel 1999.

2.2.2.1 La riforma del sistema impositivo e le nuove modalità di determinazione non analitica del reddito imponibile.

Per quanto riguarda il primo aspetto, un contributo non irrilevante all'aumento del gettito va sicuramente attribuito all'ampliamento delle basi imponibili indotto dalla **riduzione delle aree di elusione e di erosione** attraverso l'estensione dell'ambito di applicazione delle aliquote. In questa direzione ha in particolare spinto la semplificazione e la riforma della tassazione delle attività produttive con l'introduzione dell'IRAP e della DIT accanto all'IRPEG ed all'IRPEF e l'abolizione dell'ILOR, dei contributi sanitari e di altri minori tributi.

Basti a tal proposito riflettere sulla circostanza che, mentre, a partire dall'inizio degli anni '90 l'ILOR non gravava sulle piccole imprese con meno di quattro occupati, l'IRAP si applica in modo uniforme a tutte le imprese, senza differenziazioni in base alle dimensioni.

Ancora più rilevante è da ritenersi, poi, l'apporto degli **studi di settore**, con i quali, al termine di un processo avviato alla fine degli anni '80, sono state introdotte, per le imprese con ricavi inferiori ai 10 mld, procedure di determinazione del reddito di tipo "catastale", anche se molto flessibili ed articolate, sottraendosi, così, al dilemma – parimenti ostico ed improduttivo – di dover scegliere fra:

a) il ricorso obbligato alla contabilità ordinaria – a lungo ed a torto ritenuta garanzia fondamentale di correttezza fiscale, anche quando l'esigenza della trasparenza dei conti aziendali non sia già preesistente per il fatto di essere dettata dalle necessità del controllo interno e degli azionisti, come si verifica solo nel caso delle imprese di maggiori dimensioni ed a larga base azionaria;

b) la forfettizzazione dei costi sulla base dei ricavi, con il corredo di generalizzati obblighi strumentali (ricevute e scontrini fiscali) e di pesanti sanzioni penali per chi omettesse di annotare le fatture di acquisto (come si fece a metà degli anni '80 con la c.d. *Visentini ter*).

Le modalità di determinazione della base imponibile rappresentate dagli studi di settore, basate sulla stima delle più significative voci di costo e sulla considerazione di elementi extra contabili di tipo gestionale, variabili da comparto a comparto dell'attività economica, hanno avuto l'effetto di fortemente condizionare il comportamento di una vasta e rilevante platea di contribuenti che, sulla base dei dati relativi alle ultime dichiarazioni disponibili (1993), rappresenta: oltre il 99% dei titolari dei redditi d'impresa e della somma di titolari e soci; il 65% circa del reddito d'impresa dichiarato; il 59% dell'occupazione dipendente delle imprese; il 47% della base imponibile IRAP. E' di tutta evidenza, quindi, l'impatto che può aver prodotto sull'aggregato del gettito l'allineamento alle logiche degli studi di settore di una così numerosa e significativa platea di

contribuenti, tradizionalmente ritenuta maggiormente a rischio per quanto riguarda il grado di adesione spontanea all'obbligazione tributaria.

Non si dispone, tuttavia, di elementi informativi per potere, sia pure approssimativamente, quantificare né l'entità dell'incremento di gettito dovuto all'applicazione degli studi di settore, né l'aumento figurativo delle scorte conseguito alla c.d. "rottamazione dei magazzini" e del gettito che ne è conseguito[6].

2.2.2.2 Le nuove modalità di dichiarazione e versamento.

Il terzo fattore al quale è ascrivibile l'aumento del gettito è rappresentato dalle radicali innovazioni introdotte nelle **modalità di dichiarazione, versamento e riscossione,** sostanziatesi nella dichiarazione unica e nel versamento unificato, da effettuarsi mediante il servizio telematico, da una parte, e nello sviluppo di **attività di servizio ai cittadini, alle imprese ed agli Enti Locali,** dall'altra.

Sotto il profilo organizzativo, l'avvio nell'anno 1999 della procedura di *trasmissione telematica delle dichiarazioni* dei redditi, dell'IVA e dei sostituti d'imposta, ha consentito, con l'eliminazione del cartaceo, di ridurre drasticamente sia i tempi di acquisizione delle dichiarazioni, sia la percentuale di errori, in confronto con quella che si registrava con l'acquisizione dei dati delle dichiarazioni cartacee da parte del Consorzio Nazionale dei Concessionari della riscossione, e che causava disservizi all'amministrazione e disagi ai contribuenti sotto forma di cartelle esattoriali errate, con conseguente incremento anche del contenzioso. La trasmissione telematica consente, altresì, di eliminare gli errori nelle dichiarazioni anche agli stessi contribuenti e rende, infine, possibile evitare la reiterazione di errori, prima della presentazione della nuova dichiarazione,

[6] Per quanto concerne in particolare l'incremento del gettito erariale derivante dall'adeguamento del magazzino, il Ministero delle finanze ha fatto presente che lo stesso potrà essere quantificato solo dopo che l'Amministrazione finanziaria avrà acquisito i dati contenuti nelle dichiarazioni dei redditi, atteso che il predetto adeguamento si effettua, appunto, in sede di dichiarazione dei redditi mediante la compilazione di un apposito riquadro.

attraverso l'invio al contribuente, ai sensi del novellato articolo 36-bis del d.P.R. n.600 del 1973, della comunicazione sull'esito della liquidazione.

A parte la drastica riduzione degli errori e dei tempi di acquisizione dei dati, l'invio delle dichiarazioni con procedura telematica, previsto dal d.lgs. n. 241 del 1997, attraverso gli intermediari abilitati, le banche convenzionate e le Poste Italiane S.p.A., ha comportato una serie di ulteriori vantaggi sia per l'Amministrazione finanziaria che per i contribuenti:

Per l'amministrazione:

a) possibilità di programmare ed attuare i piani di controllo sulle posizioni dei contribuenti da sottoporre ad accertamenti nei mesi immediatamente successivi alla data di presentazione delle dichiarazioni;

b) possibilità di attuare in tempi molto brevi le iscrizioni a ruolo, con effetti immediati sul gettito tributario;

c) emissione dei rimborsi d'imposta scaturenti dalle dichiarazioni liquidate ai sensi dell'art.36-bis del D.P.R. n.600 del 1973 in tempi molto brevi rispetto al passato, con conseguente risparmio in termini di interessi;

d) eliminazione della trattazione manuale dei modelli di dichiarazione da parte dei Centri di Servizio, che hanno potuto, perciò, impegnare le proprie risorse nel progetto di recupero dell'arretrato previsto dalla legge finanziaria per il 1999, anche se va registrato uno slittamento dei tempi di smaltimento inizialmente previsti.

Per il contribuente:

- restituzione in tempi brevi, o comunque ragionevoli, delle somme richieste a rimborso tramite le dichiarazioni;
- riscontro immediato dell'avvenuto assolvimento degli obblighi verso l'Amministrazione;

• informazione tempestiva da parte dell'Amministrazione finanziaria sulla presenza di eventuali irregolarità;

• progressiva eliminazione degli oneri derivanti dalla necessità di recarsi presso gli uffici finanziari, presso gli istituti di credito o gli sportelli postali per gli adempimenti fiscali.

Per quanto riguarda i costi della telematizzazione, l'Amministrazione ha fatto conoscere che la relativa convenzione con l'Ente Poste ha comportato una previsione di spesa, per l'anno 1999, di 34 mld circa, contro i 97 dell'anno 1998, quando la convenzione copriva i costi sia della trasmissione telematica, sia della spedizione a carico dell'Amministrazione dei modelli P.C., con un risparmio, quindi, di circa 64 mld.

Anche il *Versamento Unificato*, avviato a maggio 1998, e del quale nel 1999 si sono avvalsi 14.197.540 contribuenti, ha comportato notevoli vantaggi, sia per gli Enti Impositori (disponibilità dei dati entro una settimana, riduzione degli errori, riduzione dei tempi per i controlli e maggiore capacità di accertamento, correlazione fra flussi fiscali e previdenziali, riscontro immediato del mancato pagamento di ritenute fiscali e di trattenute previdenziali), sia per il cittadino in termini di:

• semplificazione degli adempimenti ed accorpamento delle scadenze (da 60 versamenti all'anno ad un massimo di 15);

• compensazione tra crediti e debiti relativi a imposte e contributi diversi (di cui si sono avvalsi circa 5.000.000 di contribuenti che hanno esercitato oltre 11.000.000 di compensazioni tra debiti e crediti, per un importo complessivo di 21.924 mld);

• conseguente effetto di riduzione dei tempi di erogazione dei rimborsi dei crediti d'imposta (del 22% tra il 1997 e il 1999) e di smaltimento dell'arretrato che dovrebbe concludersi entro il 2001;

• possibilità di rateizzare i versamenti (di cui si sono avvalsi circa 1.600.000 contribuenti);

• utilizzo di nuove modalità di pagamento (assegni, bancomat, carte di credito, RID, etc.).

2.2.2.3 L'orientamento all'utenza e i servizi di informazione e assistenza.

Gli effetti di semplificazione e trasparenza indotti dalla dichiarazione unica e dal versamento unificato e che hanno comportato indubbi risultati di più agevole controllo e di maggiore adesione spontanea sono stati integrati e rafforzati dalle innovazioni amministrative dirette ad un **maggior orientamento all'utenza**. Ciò è avvenuto, sia con l'articolazione degli Uffici unici delle entrate sui due reparti dei controlli e dei rapporti con i contribuenti, sia con lo sviluppo di attività di servizio ai cittadini, alle imprese ed agli Enti Locali. Tale innovazione finanziariamente si riflette, per l'esercizio in esame, in impegni di spesa per ben 1.450 mld, di cui, rispettivamente, 1.386 mld per "informazione e assistenza" (e cioè le spese di funzionamento degli Uffici) e 64 mld per la "diffusione dei principi relativi al sistema tributario" (e cioè per lo sviluppo di specifici servizi).

Con riguardo a quest'ultimo comparto, secondo le informazioni ricevute dall'Amministrazione, si tratta in particolare di tre progetti:

1) attivazione – già avviata nel 1999, ma pienamente operativa solo entro il 2000 - di un servizio di assistenza telefonica di nuova concezione, destinato a sostituire il servizio attuale, concentrando l'attività su unità organizzative specializzate (*Call center*) con la funzione di rispondere alle chiamate dei contribuenti per fornire non solo informazioni di carattere generale su scadenze e obblighi tributari e notizie relative alla posizione fiscale degli interessati (iscrizioni a ruolo e rimborsi), ma anche di fornire consulenza e di disporre immediatamente l'annullamento degli atti amministrativi di cui si sia accertata l'illegittimità (autotutela);

2) nell'ambito dell'attività di servizio a favore degli Enti Locali correlata al processo di federalismo fiscale, realizzazione, già avvenuta nel corso del 1999, di forme di collaborazione, indirizzo e supporto, rivolte soprattutto ai funzionari responsabili dei tributi degli Enti locali e regionali;

3) attuazione dell'istituto dell'interpello, con l'emissione di pareri ai contribuenti da parte sia del Dipartimento, sia dell'apposito Comitato Consultivo di cui all'art.21 della Legge 413/91.

Appare tuttavia chiaro che, in termini di incentivazione all'adesione spontanea, l'impatto di questa seconda componente è stato finora molto meno incisivo di quello attribuibile alla dichiarazione unica ed al versamento unificato. Siamo, infatti, ancora nella fase preliminare dell'avvio e dell'organizzazione dei servizi, mentre si tratta di un tipo di attività che, per risultare efficace, richiede lunghi tempi di rodaggio, di accreditamento e di consolidamento.

2.2.2.4 L'innovazione organizzativa.

2.2.2.4.1 Gli uffici unici delle entrate e la riorganizzazione delle direzioni centrali e regionali.

Parimenti limitati sono da ritenersi gli effetti delle **innovazioni organizzative** introdotte, di grandissima rilevanza, ma in larga parte tuttora incomplete o di cui è stato appena definito il disegno.

Una prima importante innovazione riguarda l'unificazione, prevista dalla legge di riforma dell'Amministrazione finanziaria n. 358/91, delle competenze degli uffici delle imposte dirette, IVA, registro ed ex intendenze di finanza in strutture unificate denominate "*uffici delle entrate*". Il processo di attivazione di tali uffici, iniziato il 1° luglio 1997 con 9 uffici pilota, è tuttora in corso e si concluderà nel 2001. Nel 1999 sono stati attivati 73 uffici delle entrate e 13 sezioni staccate che, sommati a quelli attivati negli anni precedenti, porta, alla fine del medesimo anno, ad un totale di 150 uffici delle entrate e 44 sezioni staccate.

La seconda innovazione di rilievo riguarda l'annunciata *riorganizzazione delle Direzioni centrali e regionali del Dipartimento delle entrate*, che non è però divenuta ancora effettiva, per ragioni attinenti alla corretta individuazione dei livelli ai quali le decisioni di riorganizzazione possono essere assunte[7].

2.2.2.4.2 Le agenzie fiscali.

Si tratta di ridisegno organizzativo che in qualche modo anticipa e prepara quello che potrà essere l'assetto dell'*Agenzia dell'entrata*, che, quando diventerà operativa entro il marzo 2001, rappresenterà il coronamento del lungo processo di riforma avviato con la legge n. 358/91.

La realizzazione delle quattro agenzie fiscali è ormai in fase avanzata: con decreti ministeriali del 14 marzo 2000 sono stati approvati gli statuti provvisori, previsti dall'art.73, comma 3, del d.lgs. n. 300/99, e successivamente sono stati nominati i rispettivi direttori e comitati direttivi, ai quali spetta l'approvazione degli statuti definitivi, e, più in generale, buona parte della "progettazione esecutiva" dei nuovi organismi. L'apposita "struttura interdisciplinare "di esperti esterni, costituita con D.M. del 7 ottobre 1999, con il compito di "collaborare con il Ministro al fine di curare la transizione durante la fase del cambiamento e fino al pieno funzionamento del nuovo regime di gestione"[8], è attualmente impegnata nell'attività di progettazione del Ministero "snello", del sistema di relazioni fra nuovo Ministero ed agenzie e dei modelli di riferimento per la gestione contabile, del personale e dell'*information technology*.

Nei documenti di impostazione prodotti e nelle relazioni presentate in sede parlamentare sono stati sottolineati quattro aspetti fondamentali:

1) la propedeuticità che la progettazione dei nuovi assetti dell'amministrazione fiscale riveste per poter pervenire, con la nuova legislatura,

[7] Sul disegno organizzativo proposto e sul suo stato di attuazione si riferisce nel capitolo sul rendiconto del Ministero delle finanze per l'anno 1999.

[8] La struttura interdisciplinare si avvale del supporto della consulenza organizzativa fornita dalla Consiel Management Consulting, con la quale il 29 dicembre 1999 è stato stipulato un contratto di appalto di servizi per un importo di 5,5 mld. La Consiel svolge compiti generali di analisi istruttoria, assistenza, predisposizione degli strumenti operativi per lo sviluppo dei progetti in cui si articola il piano generale.

alla fusione del Ministero delle finanze e di quello del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in un centro unitario di responsabilità sia della spesa che dell'entrata;

2) l'esigenza dell'unitarietà e della coerenza del processo di trasformazione sui diversi versanti;

3) la necessità di radicare nei fatti il cambiamento, non limitandosi a definire il nuovo modello innovativo dell'amministrazione per agenzie, ma sviluppando le condizioni strutturali ed operative destinate ad assecondare il cambiamento stesso ed utilizzando l'innovazione tecnologica e la riqualificazione professionale come fattori di spinta della trasformazione;

4) la piena consapevolezza delle conseguenze derivanti da un impianto generale della riforma fondato su due versanti di pari rilievo e di pari importanza strategica: *a)* la netta distinzione tra la funzione di indirizzo e di controllo del Ministero e l'autonomia gestionale delle agenzie; *b)* l'esercizio da parte di queste ultime di funzioni che sono e rimangono interamente pubbliche.

La scelta operativa concretamente compiuta per realizzare l'obiettivo della separazione tra politica e gestione porta ad evidenziare la rilevanza di due componenti della riforma – il ruolo della riprogettanda struttura amministrativa "snella" ed il sistema di relazioni Ministero/agenzie. Per quanto riguarda il primo aspetto, la Struttura Interdisciplinare ha individuato cinque funzioni:

- analisi e realizzazione delle politiche fiscali
- coordinamento generale delle strutture operanti in campo fiscale
- indirizzo e controllo delle agenzie
- comunicazione istituzionale
- gestione del personale e delle risorse.

Una prima considerazione, che a tal proposito si impone, si riferisce al fatto che queste funzioni andrebbero viste nell'ottica del Ministero unificato tesoro/finanze, e non con riguardo alla sola amministrazione fiscale. E ciò, con

riguardo non tanto all'ovvio e scontato assorbimento nelle strutture ministeriali unificate delle funzioni di comunicazione istituzionale e di gestione del personale e delle risorse, ma anche alle funzioni di analisi, coordinamento e indirizzo e controllo in materia di entrate che rimarranno intestate all'unico Dipartimento in cui si concentreranno le strutture centrali del Ministero delle finanze, nonché alle funzioni delle stesse agenzie fiscali. Non si può, infatti, dimenticare che nel 1999 a centri di responsabilità del Ministero del tesoro, del bilancio e delle programmazione sono imputate, in termini di accertamenti, entrate extra tributarie per ben 36.813 mld ed entrate per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti per altri 38.510, pari, rispettivamente, al 69,1% ed al 97,4% dei due titoli e, nell'insieme, al 10,2% delle entrate finali. E', quindi, di tutta evidenza l'opportunità di intestare alle agenzie fiscali anche queste gestioni di entrata, salvo che per quei casi la cui particolare natura lo renda impossibile. Non sembra, tuttavia, che sia stata in proposito condotta alcuna analisi, sia pure di tipo preliminare. Così come nessuna considerazione è stata svolta in ordine alle conseguenze che andrebbero tratte in termini di riconoscimento dell'opportunità di una gestione operativa unificata per l'acquisizione delle entrate fiscali e di quelle parafiscali, una volta che ne è stato sancito l'obbligo di versamento unificato e la possibilità di reciproca compensazione.

Una seconda considerazione attiene al ruolo che la nuova struttura amministrativa si troverà a svolgere a supporto del Ministro o in proprio, con riguardo a tre adempimenti fondamentali:

1) la predisposizione dell'*atto di indirizzo* – da inviare anche al Parlamento - con il quale il Ministro, in coerenza con i vincoli e gli obiettivi definiti nel documento di programmazione economico –finanziaria, annualmente (entro il mese di settembre) determina, per un periodo almeno triennale, gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle agenzie fiscali. E' un adempimento che evidenzia la prevalente

caratterizzazione di analisi, pianificazione e valutazione strategica che viene ad assumere l'azione amministrativa affidata alla nuova struttura fiscale rispetto alla preminente connotazione burocratica del Ministero storico. Con tutte le implicazioni che ciò comporta in termini di professionalità da impiegare, di metodologie di lavoro da seguire e di procedure da adottare;

2) la stipula –tra Ministro e ciascuna agenzia – sulla base del documento di indirizzo, per ciascun esercizio finanziario, di una *convenzione*, con la quale vengono fissati i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere, le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare, le strategie per il miglioramento, le risorse disponibili, gli indicatori e i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione, nonché le modalità di verifica dei risultati della gestione, di conoscenza dei dati gestionali a tal fine necessari e di vigilanza sull'operato dell'ente sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme. Anche gli adempimenti connessi alla stipula ed alla gestione della convenzione annuale evidenziano le connotazioni innovative che viene ad assumere l'azione amministrativa rispetto a quella tradizionalmente svolta, con riguardo, in questo caso, soprattutto ai diversi profili del controllo;

3) la definizione e la gestione degli oggetti non negoziali (non regolati, cioè, in sede di convenzione) del sistema di relazioni Ministero/agenzie, ugualmente voluti dalla riforma (coordinamento di tutti gli enti del sistema della fiscalità, monitoraggio, vigilanza sull'imparzialità, sulla legalità e sulla trasparenza delle gestioni, alta vigilanza demandata al Ministro ai fini dell'adozione di eventuali misure straordinarie di natura sanzionatoria, residuo controllo su atti). Si tratta di compiti che vanno, naturalmente, raccordati con l'esercizio della funzione strategica sottostante la predisposizione dell'atto annuale di indirizzo e che vanno, in ogni caso, definiti ed esercitati in modo da salvaguardare il pilastro fondamentale della riforma costituito dall'effettiva autonomia gestionale delle agenzie – e della quale è naturalmente garante proprio la natura negoziale e convenzionale dei rapporti con il Ministero.

Quest'ultima considerazione in buona parte esplicita anche il senso di quanto prima anticipato in ordine all'individuazione del sistema di relazioni Ministero/Agenzie come il secondo dei due aspetti di particolare rilevanza della riforma, proprio per i rischi che vi sono associati di compromettere l'effettività della scelta di principio operata della netta separazione fra le funzioni di indirizzo e di controllo (attribuite al nuovo e snello Dipartimento delle politiche fiscali) e quelle di gestione della fiscalità (affidate alle agenzie). La definizione e l'attuazione del sistema di relazione fra Ministero ed Enti di gestione costituisce, pertanto, come affermato in una relazione del 16 marzo 2000 alla Commissione finanze della Camera dei Deputati, "lo snodo più delicato ed innovativo nella costruzione della riforma". E' da tale sistema, e dalla convenzione che verrà annualmente negoziata fra Ministero ed agenzie – e che del sistema costituisce in larga parte la concretizzazione in termini operativi – che dipenderà, in buona parte, il successo o meno della riforma. Senza dover con questo dover neppure sottovalutare il rischio – peraltro ben evidenziato nei documenti della Struttura interdisciplinare e di quella di consulenza – di compromissione dell'autonomia gestionale delle agenzie connesso alla inusualità, per la tradizionale attività della pubblica amministrazione in Italia, dei profili professionali, dei flussi innovativi, degli strumenti di intervento che sono richiesti ai fini dell'attuazione di un sistema di relazioni trasparenti, efficaci e non intrusive Ministero/agenzie.

Nella stessa ottica di evitare surrettizie forme di compromissione dell'autonomia gestionale delle agenzie vanno considerate anche le scelte da effettuarsi in ordine alle regole contabili ed alla gestione del personale e dell'informatica. Il regime contabile delle agenzie – che dovrà necessariamente conciliare i principi essenziali della contabilità pubblica con le regole prescritte dal codice civile per la contabilità economica di un bilancio di tipo aziendale – non potrà prevedere forme surrettizie di interferenza nella gestione degli Enti. Così come, né i problemi di rapporto con i sindacati, che inevitabilmente si porranno ai fini della riallocazione del personale, oltre che della sua formazione e riqualificazione professionale, né i problemi di posizionamento dell'*information*

technology, e della connessa esigenza di avvalersi di *partner tecnologici,* possono essere presi a pretesto per compiere, o per essere involontariamente indotti a compiere, la scelta centralistica di dislocazione in sede ministeriale delle relative funzioni.

2.3 Rilevanza pubblicistica dell'attività di acquisizione delle entrate: controlli interni sulle agenzie e ruolo del SeCIT.

Ciò non può tuttavia far dimenticare che, come prima sottolineato, il disegno di riforma non può ignorare che le agenzie esercitano funzioni che sono e sono destinate a rimanere genuinamente pubbliche. Ed è, peraltro, proprio nella oggettiva e **forte rilevanza pubblicistica** che caratterizza la funzione (prevalentemente fiscale) delle istituende agenzie che l'Amministrazione, nelle sue osservazioni ai rilievi formulati dalla Corte nella relazione dello scorso anno, indica la ragione per la quale si è per le stesse agenzie scelto il modello dell'**ente pubblico non economico** e non già un modello giuridico ad autonomia piena, quale sarebbe stato il modello dell'ente pubblico economico. Dalla valenza fortemente pubblicistica delle funzioni delle agenzie – già evidenziata dalla Corte nel referto dello scorso anno - discendono conseguenze di una certa importanza anche in termini di controlli, tanto interni quanto esterni.

Per quanto riguarda i **controlli interni**, è evidente, che, al di là della valutazione dei risultati di produzione rispetto agli obiettivi ed ai vincoli convenzionali da effettuarsi attraverso il sistema di programmazione e controllo (strategico e direzionale), il Ministero "snello" dovrà esercitare un'essenziale funzione di vigilanza anche sulla trasparenza, sull'imparzialità e sulla correttezza nell'applicazione delle norme fiscali, a tutela sia dell'erario che del contribuente, e comunque a garanzia della legalità. Lo impone l'orientamento ai risultati, che dovrà naturalmente caratterizzare le agenzie e che, in assenza di un'attività di vigilanza chiaramente percepita, potrebbe indurre a trascurare i profili di correttezza e di imparzialità. E lo impone, altresì, il già evidenziato rilievo che va assumendo l'applicazione di istituti alternativi all'accertamento di tipo

tradizionale (accertamento con adesione, acquiescenza, autotutela, ravvedimento operoso) ed il ricorso a strumenti di determinazione catastale del reddito delle imprese minori (studi di settore).

Tale funzione va naturalmente vista con riguardo alla ridefinizione dei compiti, della composizione, dell'organizzazione e delle modalità operative del **SeCIT**, la cui legge istitutiva, ai sensi dell'art.73, comma 7, del d.lgs. 30 luglio 1999, n.300, è destinata ad essere abrogata, insieme con le sue successive integrazioni e modifiche, con l'entrata in vigore del regolamento di organizzazione, disciplina degli uffici e dotazioni organiche del Ministero e del suo unico dipartimento, la cui emanazione è prevista dall'art.58, comma 3, dello stesso decreto. Le previsioni normative del d.lgs. n. 300/99, però, mentre esplicitamente prevedono, come si è detto, l'abrogazione della legge n. 146/80 istitutiva del Servizio, non dettano specifici indirizzi in ordine ai criteri da seguire per ridefinirne il ruolo all'interno del Ministero "snello". Gli articoli 56 e 59 del d.lgs. n. 300/99 contengono tuttavia disposizioni che si richiamano a quelle oggi attribuite al SeCIT. In particolare l'art.56, lettera a) stabilisce che il Ministero delle finanze svolge "analisi, indagini e studi sulle politiche fiscali e sulla loro attuazione, ai fini della valutazione del sistema tributario e delle scelte di settore in sede nazionale, comunitaria e internazionale". Si tratta, com'è evidente, della stessa funzione aggiuntiva attribuita al SeCIT dal d.lgs. n. 361/98 con l'istituzione della Sezione degli studi di politica economica e tributaria e di analisi fiscale, da, ovviamente raccordare ed unificare, in sede di regolamento, con le funzioni attualmente svolte dall'Ufficio centrale per gli studi di politica tributaria e di analisi fiscale, posto alle dipendenze del Segretario generale.

L'art. 59 del d.lgs. n. 300/99, da parte sua, stabilisce, fra l'altro, al comma 3, lettera c), che, come già prima ricordato, la convenzione annuale debba prevedere le modalità di vigilanza sull'operato di ciascuna agenzia sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti. E' una funzione di vigilanza di cui si è parimenti già sottolineata la rilevanza e la criticità e che

chiaramente si raccorda, sia pure circoscrivendola e in qualche modo precisandola, con quella originariamente attribuita al SeCIT sull'attività di accertamento degli uffici. L'attività svolta dal Servizio nel 1999, su direttiva del Ministro con il parere obbligatorio delle competenti Commissioni parlamentari, sembra essersi peraltro già mossa in questa ottica, in particolare con lo studio sulla tassazione delle società di capitale, con l'indagine sulla produttività comparata delle fonti d'innesco e con gli approfondimenti sul redditometro.

Ancor più centrato sull'espletamento di una funzione che anticipa quella appena richiamata dell'art.59, comma 3, lettera c) del più volte citato d.lgs. n. 300/99 appare il programma di attività del Servizio (Sezione controlli) per l'anno 2000:

- *per quanto riguarda il metodo*, innovando rispetto al passato, si prevede che i controlli sugli uffici, assicurando un'ampia diffusione sul territorio, assumano carattere parziale e vadano anche ad alimentare un'attività di studio intesa a verificare il funzionamento dei principali istituti del nuovo fisco (accertamento con adesione, conciliazione giudiziale, studi di settore);

- *per quanto attiene ai controlli sugli uffici* (da effettuarsi nei confronti di 94 strutture), essi sono indirizzati ad esaminare le modalità di espletamento di specifiche funzioni (accertamento, contenzioso, rimborsi);

- *relativamente ad indagini e studi*, ne sono previsti 12, riguardanti, fra l'altro, l'accertamento con adesione, la conciliazione giudiziale, l'autotutela, la riscossione, le sanzioni amministrative, i rimborsi;

- *per quanto concerne, infine, i controlli sui contribuenti*, essi riguarderanno, oltre a casi di sospetta evasione di grandi dimensioni, campioni significativi funzionali all'attività di controllo sugli uffici ed a quella di indagine e di studio.

L'evoluzione del SeCIT nell'organismo di vigilanza sull'operato delle agenzie sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza potrà, pertanto, avvenire anche tenendo conto dei risultati dell'attività svolta nel 1999 e quelli dell'attività in corso per il 2000, l'una e l'altra programmate sulla

base della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, che si sostituisce all'atto di indirizzo, e della specifica direttiva ministeriale al SeCIT, che prefigura lo specifico contenuto della convenzione per quanto riguarda, appunto, le modalità di vigilanza sull'operato della stessa agenzia.

Nessuna indicazione è invece rintracciabile, né nella normativa – sia primaria che secondaria – né nei documenti finora elaborati dalla Struttura interdisciplinare e da quella di consulenza, né nei resoconti delle audizioni parlamentari, per quanto attiene agli orientamenti che si intende seguire, in particolare, in ordine ai mutamenti da introdurre nel modello organizzativo e nelle modalità di reclutamento degli esperti. E ciò, per tenere conto, sia del diverso assetto complessivo del Ministero, sia dei rilievi in proposito formulati dalla Corte nelle precedenti relazioni al Parlamento, con i quali si era proprio inteso richiamare l'attenzione, da una parte, sulla persistente inadeguatezza funzionale del modello tuttora in essere, e, dall'altra, sulla scarsa trasparenza dei criteri di scelta dei 50 esperti che costituiscono il SeCIT.

Capitolo IX

Ministeri per le politiche sociali

1. Premessa: il contesto istituzionale e programmatico.
2. Politiche per l'occupazione: *2.1 Il Quadro complessivo; 2.2 I Lavori socialmente utili - L.S.U.; 2.3 I Lavori di Pubblica Utilità - L.P.U; 2.4 Quadro finanziario degli strumenti; 2.5 Analisi finanziaria delle Politiche dell'occupazione.*
3. Politiche pubbliche in sanità: attività di programmazione e dinamiche finanziarie: *3.1 Il quadro di riferimento istituzionale; 3.2 Le linee programmatiche:* 3.2.1 Gli obiettivi di carattere prioritario; 3.2.2 L'integrazione tra assistenza sanitaria e sociale; 3.2.3 Il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali; 3.2.4 Il Programma nazionale della qualità; 3.2.5 Il Piano straordinario per le grandi città; 3.2.6 L'edilizia sanitaria: l'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67/1988; *3.3 Le dinamiche finanziarie:* 3.3.1 Le misure indicate nei D.p.e.f. e nel collegato per il 1999; 3.3.2 La costruzione delle previsioni e gli andamenti della gestione; *3.4 I disavanzi pregressi ed il Patto di stabilità; 3.5 L'analisi funzionale della spesa sanitaria nel rendiconto dello Stato.*
4. Analisi finanziaria delle politiche di protezione sociale: *4.1 Spesa previdenziale; 4.2 Interventi diversi di spesa sociale.*

1. Premessa: il contesto istituzionale e programmatico.

La centralità delle politiche sociali nei programmi governativi era sottolineata nei Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria 1998-2000 e 1999-2001, che evidenziavano le difficoltà, manifestatesi in tutti i Paesi europei,

tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, in ordine ai profili e dalle garanzie della cittadinanza sociale. In particolare venivano evidenziate la precarietà degli equilibri finanziari, in relazione ai mutamenti del mercato del lavoro ed alle innovazioni nei processi produttivi; l'inadeguatezza dei servizi a fronte dell'intensa transizione demografica in corso; gli elementi di iniquità sul piano intragenerazionale ed intergenerazionale; l'inefficienza ed inefficacia rispetto alla varietà ed alla variabilità delle domande dei cittadini. Gli interventi previsti in campo assistenziale, associati ai provvedimenti in tema di riqualificazione della spesa sociale, di sostegno al reddito, di politiche attive del lavoro, di istruzione e formazione, tendevano dunque a riequilibrare il sistema.

Tali problemi, come è noto, erano stati in parte affrontati nel complesso processo di riforma avviato, sin dal 1992 nei settori nevralgici dei regimi pensionistici obbligatori e complementari e della sanità, coinvolgendo anche i profili della regolazione del mercato del lavoro, della formazione, e dell'istruzione.

Nella complessa evoluzione del *welfare state*, il D.p.e.f. 1998-2000 sottolineava, tra gli altri obiettivi principali, la problematica inerente alla previdenza e poneva l'accento sull'esigenza di intervenire al fine di limitare l'onere complessivo della spesa pensionistica, anche sulla base delle tendenze demografiche e del loro impatto sugli equilibri finanziari. Veniva infatti considerato il rilievo del confronto internazionale sulla protezione sociale nel cui ambito si registrava "una più allarmante situazione di instabilità del sistema pensionistico italiano rispetto a quello degli altri Paesi industrializzati".

Nell'anticipare che un'*analisi sulla* previdenza è stata programmata dalla Corte in termini compiuti in un contesto autonomo, rispetto alla relazione sul rendiconto per l'esercizio 1999[1], vanno comunque fatte alcune considerazioni in questa sede.

[1] In adempimento alla delibera delle Sezioni riunite n.3/2000 con la quale sono stati approvati "*Criteri generali e indirizzi di coordinamento per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione*".

Si coglie, infatti, l'occasione per ricordare che nella prospettiva del *Programma di stabilità per l'Italia*, si prevede una crescita della spesa pensionistica, in rapporto al PIL, costante fino al 2015, con un incremento di 1,4 punti percentuali, dal 1998 al 2015 (dal 14,2% al 15,6%) per poi attenuarsi, con un ritmo di crescita più lento, per raggiungere il punto massimo nel 2031 con un livello del 15,8% del PIL. Tale prospettiva prevede dal 2031 l'inizio della fase decrescente di tale rapporto, fino a raggiungere il 14,2% nel 2045.

Sempre nel documento del *Programma di stabilità* viene ritenuto simile a quello registrato nel precedente esercizio l'andamento della spesa pensionistica del 1999 e tale risultato viene riferito ad una diversa combinazione fra produttività ed occupazione in grado di produrre un contenimento della spesa tale da compensare la rilevata più contenuta (sia pure in lieve misura) crescita del PIL rispetto al recente passato.

Nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* per il 1999, il livello della spesa pensionistica sul PIL viene indicato, per il 1999, nel 14,6%. L'incremento, rispetto al 1998, viene addebitato alla circostanza che, nel corso del 1999, si siano verificati quei pensionamenti per anzianità che, per effetto del collegato alla finanziaria per il 1998 (legge n. 449/97) e dei provvedimenti conseguenti, non avevano avuto corso; altri aspetti hanno invece agito in termini correttivi, come l'adeguamento alla dinamica dei prezzi, avvenuto nella stessa misura del 1998 (+1,7%) e l'assenza di conguagli per recuperi fra inflazione programmata e realizzata.

Sull'andamento nel breve e medio periodo della spesa pensionistica influiscono, sia aspetti normativi che determinano ritardi sugli effettivi pensionamenti, come si è indicato sopra, sia fenomeni indotti dalla prospettiva di un cambiamento del regime pensionistico.

Va registrata una flessione della spesa per *indennità di fine rapporto* (-18%), dovuta allo slittamento dell'adozione dei nuovi trattamenti (previsto dalla manovra

di bilancio per il 1997) ed all'effetto delle riliquidazioni dei trattamenti ai sensi della legge n. 662/96.

Per quanto attiene alle *Pensioni sociali* si registra una crescita della spesa relativa (dell'8,8%), dovuta ai nuovi importi mensili indicati nella manovra di bilancio per il 1999.

Di particolare interesse è l'analisi che prende in considerazione le prestazioni distinte per funzione[2] e per tipologia, secondo i parametri *dell'evento, del rischio* e *del bisogno*[3], dalla quale è tratta la seguente tabella, che inquadra la funzione *Previdenza* nella sua globalità, e nel contesto più generale della *Protezione sociale.*

PRESTAZIONI DI PROTEZIONE SOCIALE SECONDO L'EVENTO, IL RISCHIO E IL BISOGNO PER FUNZIONE E PER TIPO DI PRESTAZIONE

Istituzioni pubbliche

(in miliardi)

ANNO 1998

Funzione e tipo di prestazione	**Malattia**	**Invalidità**	**Famiglia**	**Vecchiaia**	**Superstiti**	**Disoccupazione**	**TOTALE**
Previdenza	*3.720*	*12.168*	*11.447*	*239.595*	*52.411*	*8.501*	*327.842*
- Pensioni e rendite		11.924		226.340 *(b)*	52.411 *(c)*	290.675	
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro				12.333			12.333
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	3.720		2.469				6.189
- Indennità di disoccupazione						7.162	7.162
- Assegno di integrazione salariale						1.339	1.339
- Assegni familiari			8.973 *(d)*			8.973	
- Altri sussidi e assegni *(a)*		244	5	922			1.171

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.
(b) Comprende: 196.661 mld erogati dagli Enti di Prev., 3.249 mld erogati dallo Stato, 854 mld erogati da altre Ist. Pubb., 25.576 mld di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.
(c) Comprende: 51.216 mld erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 49.413 mld sono pensioni indirette e 1.803 mld rendite indirette), 924 mld erogati dallo Stato, e 271 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.
(d) Comprende: 7.856 mld erogati dagli Enti di Previdenza, 420 mld erogati dallo Stato e 697 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.

[2] Adottata da Eurostat, per il confronto tra le prestazioni sociali dei differenti Paesi.
[3] Contenuta nella Relazione sulla situazione economica del Paese 1999.

(in miliardi)

ANNO 1999

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	TOTALE
Previdenza	*3.970*	*13.344*	*12.103*	*250.312*	*57.563*	*8.901*	*346.193*
- Pensioni e rendite				239.231 *(b)*	57.563 *(c)*		309.900
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro		13.106		10.108			10.108
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	3.970		2.618				6.588
- Indennità di disoccupazione						7.601	7.601
- Assegno di integrazione salariale						1.300	1.300
- Assegni familiari			9.480 *(d)*				9.480
- Altri sussidi e assegni *(a)*		238	5	973			1.216

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.
(b) Comprende: 206.560 mld erogati dagli Enti di Prev., 3.368 mld erogati dallo Stato, 842 mld erogati da altre Ist. Pubb., 28.461 mld di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.
(c) Comprende: 56.337 mld erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 54.377 mld sono pensioni indirette e 1.960 mld rendite indirette), 958 mld erogati dallo Stato, e 268 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.
(d) Comprende: 8.336 mld erogati dagli Enti di Previdenza, 425 mld erogati dallo Stato e 719 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 1999 - Ministero del tesoro e della programmazione economica

Estrapolando le rilevazioni attinenti a *Invalidità*, *Vecchiaia* e *Superstiti*, corrispondenti al comparto IVS, si constata come, le pensioni e le rendite che ad esso si riferiscono, raggiungano, nell'esercizio 1999, 309.900 mld rispetto ai 290.675 mld dell'esercizio 1998, con un incremento del 6,61%.

Tale incremento è, in termini disaggregati, del 9,91% (13.106 mld del 1999 rispetto agli 11.924 del 1998) per *Invalidità*, del 5,69% (239.231 mld nel 1999 e 226.340 nel 1998) per *Vecchiaia* e del 9,71% (57.503 nel 1999 e 52.411 nel 1998) per *Superstiti*.

Gli analoghi rapporti del 1998 sul 1997 danno un decremento del 7,10% (11.924 su 12.836) per *Invalidità*, un incremento del 2,18% (226.340 su 221.497) per *Vecchiaia* ed un decremento del 2,42% (52.411 su 53.677) per *Superstiti*.

Ponendo l'accento sui trattamenti pensionistici di *Vecchiaia*, nel cui ambito sono ricompresi quelli per *Anzianità*[4], si trova conferma di un incremento sull'esercizio precedente, superiore (5,69%) rispetto a quello riscontrato nel rapporto 98-97 (2,42%), ma influiscono su di esso, come si è visto, fattori eterogenei.

Dall'esame della *Stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2000 e del fabbisogno di cassa al 31 dicembre 1999*, emerge dal conto degli Enti previdenziali, per quel che attiene alla spesa pensionistica, il particolare aggravio (di circa 13.000 mld) dovuto all'entrata a regime del pagamento delle pensioni ai minorati civili e, nello stesso tempo, alla mancata economia che era stata contabilizzata nel 1998 per la *mensilizzazione* del pagamento delle pensioni erogate dall'INPS.

Di segno contrario, è invece la *cartolarizzazione* dei crediti INPS che ha prodotto un ricavo di 8.000 mld[5].

Si registra, comunque, la conferma dell'andamento ascensionale della spesa pensionistica e, conseguentemente, secondo le previsioni contenute nel *Programma di Stabilità*, che individuano il *picco* del 2031, con il raggiungimento del 15,8 del PIL, il confronto con gli altri Paesi dell'Unione Europea vede ancora l'Italia in prima linea per tale spesa.

Nel D.p.e.f. 1999-2001 non si riscontra una specifica attenzione alla materia pensionistica, anche in relazione al complesso dibattito politico-sociale, per il quale non si è ritenuto di intervenire sulla materia. Si è invece polarizzata l'attenzione sugli strumenti di sostegno al reddito per i lavoratori disoccupati o in cerca di prima occupazione, nel quadro del completamento del ridisegno delle

---

[4] Le pensioni di vecchiaia sono corrisposte ai lavoratori che abbiano raggiunto una determinata età anagrafica e possano far valere un certo periodo o numero di contribuzioni, mentre le pensioni di anzianità spettano a coloro che possono vantare un determinato periodo minimo di iscrizione, a forme previdenziali obbligatorie e di contribuzione, a prescindere dall'età anagrafica.

[5] Nello stesso documento vengono indicate le possibili cause della minore crescita della spesa pensionistica, rispetto alle previsioni, ed, in particolare, si cita la minore base "espandibile" rilevata in sede di consuntivo 1998, nonché lo slittamento al 2000 di alcuni miglioramenti economici previsti dalla normativa, e la mancata corresponsione, nell'arco dell'ultimo trimestre 1999, di arretrati sia inerenti a ricostituzione di pensioni sia a

politiche attive del lavoro, con particolare riferimento alla formazione, incrementandone l'efficacia in termini di reinserimento dei lavoratori nel circuito produttivo, riducendo la durata del periodo di inattività, favorendo la mobilità dei lavoratori ed innalzando l'efficienza del mercato del lavoro. In particolare, la disoccupazione di lunga durata veniva assunta come priorità da contrastare, da un lato con misure macroeconomiche di sostegno alla domanda di occupazione, dall'altro con interventi di carattere microeconomico, centrati sulla riqualificazione professionale e sull'incentivazione delle imprese e dei lavoratori all'attivazione di rapporti di lavoro, anche temporanei. In tale contesto era evidenziato l'intento di completare il processo di decentramento amministrativo dei servizi per il lavoro.

Ulteriori obiettivi erano rappresentati dalla previdenza complementare; dagli interventi per le pari opportunità tra uomini e donne; dagli interventi assistenziali ed a sostegno delle famiglie. Per le politiche dell'assistenza il Governo intendeva completare quanto contenuto negli accordi siglati con le parti sociali, attraverso l'approvazione della legge-quadro sull'assistenza, intervenendo in modo sistematico ed efficace nei confronti delle famiglie e dei minori in condizioni di difficoltà economica e sociale, per affrontare i problemi, connessi con l'allungamento della vita, del crescente numero di cittadini non autosufficienti; per consolidare la sperimentazione del "reddito minimo di inserimento". La ridefinizione del contesto normativo doveva ispirarsi ai principi di coinvolgimento attivo delle Regioni, delle Province e dei Comuni nel quadro di indirizzi strategici concordati con i Ministeri competenti, oltre che dei soggetti del terzo settore (no profit) in un quadro di regole finalizzato a garantire efficienza e qualità dei servizi. L'intento era dunque di potenziare i servizi alla persona, a complemento e in alternativa ai trasferimenti monetari, di dare centralità agli obiettivi di integrazione/reintegrazione nella sfera sociale e produttiva, di razionalizzare le misure di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà e di proseguire le politiche

---

prime liquidazioni, dovuta ai rischi legati al *millennium bug*, ma vengono anche considerate carenze di

a sostegno delle famiglie. In tale contesto programmatico si inseriva anche la politica sociale della casa, valorizzando il ruolo strategico del patrimonio abitativo pubblico e provvedendo con misure finanziarie a carattere compensativo per le famiglie che, pur trovandosi nelle condizioni per averne titolo, non potessero accedere agli alloggi pubblici per mancanza degli stessi.

Anche nel D.p.e.f. 2000-2003 è ribadito l'intento di combattere l'esclusione sociale e proseguire la riqualificazione del sistema socio-sanitario, indicando tra le priorità dell'azione di Governo la ridefinizione delle politiche sociali ed il sostegno delle responsabilità familiari, anche per le conseguenze occupazionali di una espansione dei servizi sociali. In particolare, il Governo si impegnava a favorire una pronta approvazione della riforma della legge quadro dell'assistenza e delle politiche sociali, per qualificare la spesa sociale puntando sulla creazione di una rete integrata di interventi e servizi alla persona ed alla famiglia, capace di offrire su tutto il territorio nazionale opportunità per la piena integrazione dei soggetti deboli e di quelli esposti a rischio di povertà.

In campo sanitario il programma del Governo si indirizzava nelle direttrici dell'attuazione della riforma del Servizio sanitario nazionale, attraverso il completamento del processo di aziendalizzazione e di regionalizzazione del servizio, anche in relazione ai principi introdotti in materia di federalismo fiscale; della riorganizzazione dell'amministrazione centrale sanitaria, per renderla più funzionale alle esigenze di un sistema fortemente decentrato; della qualificazione professionale e formazione manageriale, anche per responsabilizzare i dirigenti rispetto agli obiettivi; della riqualificazione dell'edilizia sanitaria, dell'ammodernamento tecnologico e della sicurezza delle strutture; dell'integrazione del sistema informativo sanitario con gli altri sistemi della Pubblica amministrazione.

A tale contesto programmatico del Governo si accompagna, nell'ampia riforma delle strutture centrali e territoriali del Governo, nella logica ispirata ai

rendicontazione addebitabili alle Poste Italiane S.p.A..

principi di sussidiarietà e di autonomia sottesi alla legge n. 59/1997, il ridisegno delle amministrazioni centrali, attuato con d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, che agli artt. 45 e sgg. prevede la istituzione dell'unitario ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. La nuova figura - operativa, come è noto a partire dalla prossima legislatura - ricomprende le aree funzionali e le risorse dei ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, insieme a quelle già attribuite al Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri (anch'essa riformata in base al coevo d.lgs. n. 303/1999).

In tale evoluzione dell'ordinamento ed in coerenza alla rilettura in termini funzionali delle risultanze del rendiconto generale dello Stato (art. 13 d.lgs. n. 279/1997), si è dunque ritenuto di riaggregare unitariamente le risorse ascrivibili alle politiche sociali, nell'avvertenza che, proprio in coerenza all'accennato quadro riformatore, restano peraltro escluse notevoli poste concettualmente riconducibili ai moderni sistemi di *welfare*, come la formazione e l'istruzione.

Nella aggregazione operata, che segue la disarticolazione propria della classificazione COFOG, risultano 231.564 mld di stanziamenti definitivi, che con 1.396,1 mld di residui di stanziamento, portano ad una massa impegnabile pari a 232.960 mld, sui quali gli impegni totali sono pari 226.355 mld (oltre il 97%); sulla massa spendibile, cui concorrono 45.606 mld di residui iniziali, i pagamenti totali sono pari a 237.100 mld (85,5% della massa spendibile e 91,1% delle autorizzazioni di cassa).

La riaggregazione coinvolge, sul versante degli apparati, numerose amministrazioni. centrali. Sotto il profilo anche quantitativo le risorse maggiori sono gestite dal Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica (104.540 mld di stanziamenti definitivi) e del lavoro (95.742 mld di stanziamenti definitivi), seguiti a distanza dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con 17.751 mld. Risorse quantitativamente minori, ma con delicati compiti di regolazione ed anche di gestione attiva sono riferite ai ministeri dell'interno (6.540 mld), della difesa (2.534,7 mld), della sanità (2.278,6 mld); quote ancora

minori, ma sottese a funzioni di rilievo sono quelle dei ministeri dei lavori pubblici (836 mld), delle finanze (744,7 mld), di grazia giustizia (276,4 mld), dei trasporti e della navigazione (154 mld), della pubblica istruzione (83,3 mld), dei beni culturali (48,5 mld), degli affari esteri (32,9 mld).

Nella disaggregazione in termini funzionali le grandi voci che contribuiscono alle politiche sociali sono rappresentate dalla div. 7 *sanità* con 78.317 mld di stanziamenti definitivi, in larga parte impegnati (96,6%), e che uniti ai 35.712 mld di residui iniziali, con una massa spendibile di 114.029 mld, registra pagamenti totali per 90.917 mld (79,7% sulla massa spendibile; 89,8% sulle autorizzazioni di cassa) e dalla div. 10 *protezione sociale.*

Quest'ultima indica infatti stanziamenti definitivi per 135.018 mld, che uniti ai 524,8 mld di residui di stanziamento, evidenzia una massa impegnabile pari a 135.542 mld, sulla quale risultano impegnati 133.299 mld (98,3%); 4.961,6 mld di residui iniziali contribuiscono ad una massa spendibile di 139.979 mld, su cui si registrano pagamenti totali per 130.309,7 mld (93,1% sulla massa spendibile; 96,7% sulle autorizzazioni di cassa). La complessità qualitativa e quantitativa della divisione 10 porta dunque alla necessaria analisi finanziaria del 2 livello di classificazione: in primo luogo la *Malattia ed invalidità, Vecchiaia, Superstiti*, nel cui ambito ricostruire ed enucleare la spesa previdenziale (all'interno di una classificazione internazionale non direttamente ispirata a tale categoria); in secondo luogo le altre f.o. *Famiglia, Alloggi, Esclusione non altrimenti classificabile; Protezione sociale non altrimenti classificabile*, che se pure assorbono minori risorse di bilancio, corrispondono a precisi intendimenti programmatici ed a forti esigenze sociali.

Approccio in parte diverso richiede invece l'analisi delle risorse ricomprese nella div. 7, che attengono unitariamente alle politiche sanitarie, oggi orientate sia a livello decisionale che finanziario ad un marcata accentuazione degli interventi e delle risorse regionali; ciò comporta una duplice conseguenza nell'analisi finanziaria: da un lato la necessità di ricorrere - sia pure per una ricostruzione non

definitiva degli andamenti della spesa - ad altre fonti ufficiali[6]; dall'altro l'utilità di superare la disarticolazione in gruppi e classi, poco significativa nel settore per focalizzare l'analisi delle risultanze del rendiconto statale, che pure continuano a rivestire, nell'evoluzione verso il c.d. federalismo fiscale, un significativo rilievo, sulle nuove f.o. di 4 livello.

Una particolare attenzione viene dedicata alle politiche dell'occupazione, ricomprese nella citata div. 10, ma che richiedono, alla luce dei documenti programmatici e delle iniziative normative ed amministrative assunte, uno specifico approfondimento. Esse si innestano, come è noto, in un più ampio contesto programmatico, rappresentato dal "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" e dai documenti collegati.

La centralità delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione nei programmi governativi e nei principali documenti programmatici trova infatti ulteriore momento di composizione e definizione strategica nel "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" coinvolgente le parti sociali e le Autonomie. L'esigenza di un coinvolgimento pieno delle realtà territoriali e sociali nella definizione delle linee strategiche dello sviluppo si innesta in una più ampia evoluzione dei processi normativi, di bilancio e pianificatori - oggi ulteriormente visibili nella costruzione ed attuazione del "Patto di stabilità e crescita"[7] - sospinti in particolare dagli obiettivi e da vincoli posti dall'adesione all'U.E. Questi avevano già portato il 23 luglio 1993 alla sigla del protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo, integrato successivamente dal protocollo d'intesa sul lavoro pubblico del marzo 1997. La stretta connessione con le politiche di bilancio è confermata in tali documenti dagli obiettivi di conseguimento di un tasso di inflazione in linea con la "media dei Paesi comunitari economicamente più virtuosi", di riduzione del debito e del deficit dello Stato e di stabilità valutaria".

[6] In particolare la Relazione generale sulla situazione economica del Paese.
[7] Art. 28 legge n. 448 del 1998; art. 30 legge n. 488 del 1999 (finanziarie per il 1999 ed il 2000).

Il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" del 22 dicembre 1998 , che segue il "Patto del lavoro" siglato nel settembre 1996, rappresenta dunque un'ulteriore tappa ed attualizzazione di un complesso processo programmatorio fondato su modelli, metodi e procedure concertative per la individuazione di obiettivi e responsabilità riscontrabili ai diversi livelli di governo, alla cui formalizzazione sono coerenti le stesse scansioni procedurali. Il documento, che comprende un protocollo sulla partecipazione delle Regioni delle Province e dei Comuni all'attuazione del Patto sociale, è stato infatti recepito dal Parlamento con risoluzione di maggioranza della Camera dei deputati (14 gennaio 1999) nonché sottoposto a verifica semestrale con le *Parti sociali e le autonomie* nella sede del CNEL in apposita sessione.

La stretta connessione con i vincoli e gli obiettivi verso l'Unione, è testimoniata dai documenti presentati dal Governo italiano alla Commissione UE: il piano d'azione per l'occupazione 1998 (15 aprile) ed il piano d'azione nazionale per l'occupazione 1999 (21 maggio) anch'essi frutto di concertazione con le parti sociali, che individuano linee di azione concordate con gli altri Paesi dell'Unione e aggregate su 4 filoni fondamentali (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, solidarietà). Tali momenti rappresentano la esplicitazione a livello comunitario di obiettivi e azioni (la cui verifica periodica spetta all'U.E.) da porre in essere negli anni di riferimento, ponendosi in una strategia pluriennale da raccordare con il D.p.e.f., con il Piano pluriennale delle Attività (*master plan*) e con la programmazione dei fondi comunitari 2000-2006, in una logica di sequenzialità programmatoria in parte recepita anche nell'art. 2 della legge n. 208 del 1999[8].

Il filo conduttore di questi documenti è ravvisabile nella convinzione che gli obiettivi di sviluppo economico e di crescita occupazionale debbano essere perseguiti con il coinvolgimento coordinato e la partecipazione attiva di tutti i

[8] La norma prevede che in occasione della presentazione del Programma di stabilità agli organismi dell'Unione europea il Governo presenti al Parlamento una nota informativa che motivi, attraverso un adeguato corredo documentativo, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostino da quelle contenute nel documento di programmazione economico-

livelli di governo (sovranazionale, nazionale, regionale e locale) sia per mantenere sotto controllo le variabili micro e macro economiche direttamente coinvolte, che per assicurarne la compatibilità strategica con le linee di sviluppo. Le strategie accolte nel documento si fondano infatti sulla ulteriore affermazione del ruolo della crescita dell'occupazione come funzione dello sviluppo del sistema produttivo (cfr. § 3.47 patto sociale); gli obiettivi di risanamento finanziario appaiono dunque in tale ottica intesi in termini non conflittuali, ma sinergici rispetto alla complessiva crescita del sistema.

Al riguardo rileva altresì la dichiarata connessione con il processo di innovazione delle pubbliche amministrazioni, di semplificazione delle procedure, in un complessivo processo di rivisitazione della struttura e dei processi delle amministrazioni pubbliche che privilegia l'effettività e la qualità dei servizi resi alla collettività, la concreta rispondenza alle esigenze dei cittadini e delle imprese, la semplificazione e la trasparenza dei processi.

Se il Patto sociale si presenta per taluni versi, sostanzialmente omogeneo e confermativo delle esperienze dei metodi e degli obiettivi espressi nei due diversi accordi precedenti (espressamente richiamati ai §§ 1.3 – 1.6 del documento), il valore aggiunto, esplicitamente manifestato nel garantire al lavoro quella stessa centralità riservata, nell'azione del Governo, al risanamento dei conti pubblici (cfr. § 1.7), è dato proprio dall'innestarsi in una profonda evoluzione del quadro riformatore interno e della nuova valenza attribuita al contesto programmatorio e concertativo, al coinvolgimento delle autonomie e delle parti sociali, privilegiando un'ottica di sviluppo del sistema, nel rilancio degli investimenti, delle infrastrutture materiali ed immateriali, nella semplificazione delle procedure, nella corrispondenza alle attese degli utenti[9].

finanziaria precedentemente approvato(comma 4-bis.aggiunto all'articolo 3 della citata legge n. 468 del 1978).

[9] Vedasi, *amplius*, capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Politiche per l'occupazione.

2.1 Il Quadro complessivo.

Il concetto di "politica attiva del lavoro" trova nel "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" la sua esplicazione dinamica nell'ambito delle "politiche per lo sviluppo e l'occupazione", in alcuni particolari "contesti":

a) la riforma dei servizi per l'impiego;

b) la formazione quale meccanismo del *"welfare"*, e quindi non solamente formazione *professionale* quale comunemente intesa, ma nel senso di costante adeguamento ad un mercato del lavoro in continua modificazione, e ciò in attuazione dell' "Accordo per il lavoro" del 24 settembre 1996; tale formazione va comunque individuata a diversi livelli, prevedendosi quindi anche una "Formazione superiore integrata" di livello universitario ed, in tale ambito, un' "Istruzione e formazione *tecnico-superiore*"

c) la realizzazione dei" tirocini formativi" in tutti gli ambiti di formazione ed istruzione, al fine di realizzare un "ponte" tra formazione e lavoro;

d) l'individuazione della "formazione continua" quale strumento dinamico di politica attiva del lavoro.

Tali principi vengono poi esplicitati nel "Piano nazionale per l'occupazione 1999" ed alcuni di essi hanno avuto la loro prima applicazione, perlomeno a livello regolamentare.[10]

Ma prima ancora va, da un lato, distinto l'ambito delle *politiche attive* da quello delle *politiche passive* del lavoro, e, dall'altro, precisato che, in seguito al Trattato di Amsterdam la materia dell'*occupazione* è divenuta, insieme a quella dei *diritti dei cittadini*, la *priorità* dell'Unione Europea.

[10]Mentre altri hanno incontrato, proprio nella fase di *integrazione di efficacia* della loro regolamentazione, momenti di "*impasse*" dovuti a censure di legittimità che hanno anche assunto il rango di eccezioni di *costituzionalità* (Ord. della Sezione del controllo n.3/1999, sul regolamento per la formazione professionale).

La *politica sociale* trova, infatti, una fondamentale evoluzione con il Trattato di Amsterdam che integra le disposizioni dell'*accordo sociale*, concluso nel 1992, nel Trattato della Comunità Europea, nel cui ambito rileva l'*integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro*, e che indirizza l'azione comunitaria all'adozione di misure di incentivazione che siano mirate, in particolare, al superamento dell'emarginazione sociale.

La distinzione fra *politiche attive* e *politiche passive* risiede soprattutto nella sostanziale *acriticità* delle seconde rispetto alle prime, essendo dirette a rimuovere gli effetti negativi della disoccupazione sul reddito e non a superare le cause della disoccupazione. Per tale ragione la tendenza attuale è quella di privilegiare le "politiche attive" che si sostanziano in *incentivi all'occupazione* (e non, quindi in *sussidi di disoccupazione*), *formazione professionale* ed incentivi finanziari per nuove iniziative imprenditoriali.

In tale contesto, va considerato che la legge 17 maggio 1999, n.144 (il c.d. *collegato ordinamentale lavoro*) ha previsto apposite deleghe al Governo per realizzare la *riforma degli Incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali, nonché norme in materia di lavori socialmente utili*".

Per l'esercizio di dette deleghe erano stati stabiliti termini diversi: il 31 dicembre 1999 (al comma 1) per la *riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*[11], ed il 28 febbraio 2000 (al comma 2) per le modifiche da apportare alla vigente normativa sui *lavori socialmente utili*[12]. Il primo termine è già stato modificato e portato al 30 aprile 2000, con il d.l. 1° luglio 1999, n.214 che aveva come oggetto principale la disciplina della soppressione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e gli incentivi per il ricorso all'*apprendistato*. Tale d.l. è stato convertito con la legge 2 agosto 1999, n.263.

---

[11] Per i primi (tra i quali sono stati ricompresi anche gli incentivi relativi all'*autoimprenditorialità* ed all'*autoimpiego*) con l'impegno a migliorarne l'efficacia nelle aree del Mezzogiorno, e, per i secondi, con la particolare attenzione a valorizzare il ruolo della formazione professionale.

[12] Recata, in ultimo, dal d.lgs. n. 468 del 1997 con il quale era stata realizzata la revisione di tale strumento, in base alla delega contenuta nell'art.22 della legge 24 giugno 1997, n.196.

Successivamente, di tale termine, è stato previsto l'ulteriore spostamento al 31 marzo 2001, ma il disegno di legge Senato 4470 che prevede tale dilazione e reca, a tal fine, "modifiche alla legge 17 maggio 1999, n.144, concernente gli incentivi all'occupazione e gli ammortizzatori sociali" è stato solo di recente (24 maggio) approvato da tale ramo del Parlamento ed è attualmente all'esame dell'11ª Commissione della Camera dei deputati[13].

In realtà, il sistema di "protezione sociale", nel cui ambito sono ricompresi gli ammortizzatori sociali, presenta elementi di rigidità che non consentono un immediato "smantellamento" delle opzioni che, via via, sono state privilegiate.

Nello stesso provvedimento viene elevata la durata dell'indennità ordinaria di disoccupazione da 6 a 9 mesi e la misura della stessa viene, a sua volta, elevata dal 30 al 40 % per quei soggetti la cui età anagrafica sia pari o superiore a 50 anni.

Per quanto attiene alla materia dei *lavori socialmente utili*, il previsto decreto legislativo, il n.81, è stato emanato il giorno della scadenza del termine (il 28 febbraio 2000).

Lo scopo della delega era quello di armonizzare la disciplina di settore (contenuta nel d.lgs. n. 468/97), con quella del d.lgs. n. 469/97, che, in attuazione della legge n. 59/1997, come modificata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, contenente il conferimento a regioni ed enti locali di funzioni e compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro, conferisce alle regioni ad agli enti locali le funzioni ed i compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro[14].

---

[13] Nella relazione al *disegno di legge*, l'esigenza di detto rinvio viene rinvenuta nella carenza di idonee risorse finanziarie, non potendo essere utilizzate quelle "eventualmente disponibili", prevedendo l'art.45, comma 13 della legge n. 144/99 che l'esercizio della delega non deve comportare oneri aggiuntivi e, dunque, in sostanza, si attende la legge finanziaria per il 2001.

[14] Con particolare riferimento alla programmazione ed al coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro o finalizzate al reimpiego dei lavoratori in mobilità, all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate, all'indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e delle borse di lavoro e dei lavori socialmente utili. Va anche tenuto presente il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (artt. 140 a 146) che, sempre in attuazione della predetta legge n. 59/1997, come modificata dalla legge n. 127/97, conferisce alle stesse regioni ed agli enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi in materia di formazione professionale.

In concreto, il d.lgs. 81/2000 si preoccupa di assicurare ai soggetti utilizzatori che hanno in corso attività progettuali a carico del *Fondo per l'occupazione* la possibilità di servirsi di lavoratori che, in via generale, abbiano maturato dodici mesi di permanenza, nei *lavori socialmente utili*, nel periodo 1° gennaio 1998-31 dicembre 1999[15], anche nell'ipotesi in cui i medesimi siano stati trasferiti ad altri enti, comunque rientranti tra quelli previsti dall'originaria disciplina del d.lgs.468/97 fra i soggetti promotori di progetti di L.S.U.[16]

Ma lo scopo principale di tale norma è quello di favorire il c.d. *svuotamento* del bacino dei *lavori socialmente utili*, che costituisce un impegno prioritario, per poter effettivamente razionalizzare il sistema attraverso l'effettivo decollo dei *lavori di pubblica utilità*, e che si rivela particolarmente difficile.

Vengono individuati i soggetti che si potrebbero definire *esclusi*, coloro che non possono essere più impiegati negli L.S.U.

Tale individuazione viene effettuata secondo criteri tra loro molto diversi, in quanto tendono a coprire sia l'ambito di coloro che possono fruire di altre opzioni, sia di coloro che si trovano in posizioni irregolari.[17]

Ulteriori aspetti di rilievo della disciplina recata dal d.lgs. 81/2000, attengono al periodo di sei mesi, rinnovabile una sola volta sempre per tale durata e la precisazione che, in ogni caso, non ci si trovi di fronte all'instaurazione di un rapporto di lavoro e che, dunque, non possano insorgere aspettative al riguardo.

Di particolare importanza è la statuizione degli *incentivi alle iniziative volte alla creazione di occupazione stabile* e quella delle *misure volte alla creazione di opportunità occupazionali* in quanto esse costituiscono strumenti dinamici diretti

---

[15] Ai quali si aggiungono coloro che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. 81/2000, abbiano fatto domanda per ottenere un'indennità commisurata al trattamento pensionistico spettante secondo il livello di anzianità contributiva *volontaria* posseduta, o, comunque quantomeno all'assegno previsto per l'*utilizzo in lavori socialmente utili* dall'art.4, p.1 dello stesso d.lgs (L. 850.000 mensili).

[16] Enti pubblici economici, società a totale o parziale partecipazione pubblica e dalle cooperative sociali o loro consorzi.

[17] Fra i primi rientrano coloro che, avendo meno di cinque anni dal pensionamento possono fruire di un contributo a fondo perduto, coloro che sono stati ricollocati e quelli che sono stati avviati in progetti finanziati da Regioni e Province. Tra i secondi si trovano coloro che sono stati dichiarati decaduti o cancellati dalle liste di mobilità, nei casi previsti, per essersi rifiutati all'assegnazione ad attività di L.S.U., e coloro che non rendano la dichiarazione ricognitiva dei periodi di effettivo impegno nei progetti e dei soggetti utilizzatori.

a determinare quelle condizioni per il passaggio dall'utilizzazione dei L.S.U. a nuove opzioni che costituiscano effettiva *nuova occupazione.*

In sostanza la nuova normativa tenta di correggere il sistema, attraverso la doppia leva di incentivi e di un rigoroso sistema di controllo cui corrisponde una disciplina sanzionatoria.

Va, infatti, considerato che l'esperienza fin qui realizzata ha posto in evidenza due fenomeni:

a) la circostanza che i soggetti che fruiscono dei relativi trattamenti siano considerati *occupati*, con i conseguenti equivoci nell'analisi complessiva dell'occupazione, nonostante la precarietà della loro condizione che nel caso dei *lavori socialmente utili* si riferisce a soggetti che, altrimenti, sarebbero completamente al di fuori del circuito dell'occupazione;

b) la modificazione in corso d'opera delle caratteristiche originarie di un determinato istituto, tali da snaturarlo perlomeno in parte.

Per i *lavori socialmente utili* si è ripetuto, infatti, il fenomeno già riscontrato per la *Cassa integrazione guadagni* e l'*indennità di mobilità*, e cioè la reiterazione degli istituti, da un lato, con la conseguente creazione di una vera e propria "sacca" o "limbo" di soggetti che continuativamente si trovano in una situazione intermedia tra *occupazione* e *disoccupazione* e per i quali, in pratica, si realizza una rete di *mera assistenza*, e, dall'altro, l'ampliamento dei beneficiari dei medesimi istituti, com'è accaduto nel caso degli L.S.U., con l'estensione di questi anche ai soggetti privi di posizioni previdenziali.

2.2 I Lavori socialmente utili - L.S.U.

L'istituto dei "Lavori socialmente utili" è nato come uno strumento dinamico inteso a realizzare *concrete e stabili* opportunità occupazionali e l'idea originaria era quella di permettere la creazione di nuove imprese; in pratica, l'intuizione era quella di una sorta di "effetto volano" in grado di creare nuova occupazione.

Una logica di rilievo che supportava l'impianto degli L.S.U. era quella di creare le condizioni per avviare gli interessati al pensionamento ovvero ad attività di *autoimpiego*.

In realtà, la reiterazione dello strumento ha determinato l'aspettativa in molti di poter transitare in un rapporto a tempo indeterminato, cosa questa al di fuori sia della normativa di riferimento sia delle possibilità concrete.

Per tali ragioni si è ritenuta conclusa l'esperienza dei *Lavori socialmente utili* e, quindi, si è posto il problema del transito ad opzioni maggiormente corrispondenti ad una politica attiva del lavoro.

L'evoluzione della materia, anche grazie alle esperienze e nel quadro del sistema comunitario derivante dal Trattato di Amsterdam, ha portato alla qualificazione di misure assistenziali anche per istituti come gli L.S.U. che originariamente non dovevano avere tale caratteristica, indicandone il necessario abbandono in favore di strumenti più idonei a creare nuova occupazione, e, soprattutto, al superamento dell'equivalenza *lavoro stabile - rapporto a tempo indeterminato*.

L'evolversi del concetto di "lavoro temporaneo" e la sua concreta gestione ha, del resto, mostrato come vadano ormai acquisiti a sistema moduli flessibili anche in un'ottica di occupazione fisiologica.

Si richiama al riguardo l'ulteriore incentivazione che, nella legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488), viene data proprio al "lavoro temporaneo"[18], sia con l'esclusione della limitazione in ambito agricolo, dovuta al carattere *sperimentale* dell'istituto in tale contesto, per la categoria degli impiegati, sia attraverso la riduzione del contributo dei datori di lavoro al *Fondo per la formazione*, dal 5 al 4% della retribuzione, prevedendo, altresì, che tale *Fondo*,

[18] Trattasi di un istituto che rinviene la sua origine nella legge n. 196/97 agli articoli 1 e seguenti e che attiene, appunto, al contratto con il quale un'*impresa di fornitura di lavoro temporaneo*, iscritta nell'apposito albo (art.2, comma 1), *pone uno o più lavoratori*, denominati "prestatori di lavoro temporaneo" da essa assunti con lo specifico contratto, (art.3 della legge) *a disposizione di un'impresa*, per esigenze di carattere temporaneo (espressamente previste all'art.2).

passi dal regime pubblicistico precedentemente statuito dall'art.5 della legge 24 giugno 1997, n. 196[19], ad una disciplina *privatistica* :

a) " *come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'art. 36 del codice civile*";

b) " *come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi dell'art. 12 del codice civile con procedimento per il riconoscimento rientrante nelle competenze del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 12 gennaio 1991, n. 13* ".

Partendo dunque da una *presa d'atto* della inadeguatezza mostrata dallo strumento degli L.S.U., la strategia disegnata dalla legge n. 144/99 punta a liberare le risorse finanziarie attualmente indirizzate agli L.S.U. per convogliarle in progetti di pubblica utilità su scala regionale, interessandone non solamente lavoratori L.S.U. ma anche altri soggetti.

Le operazioni relative sono già assistite da una disciplina amministrativa che tende a collegare le iniziative L.S.U. (legge n. 468/97) con quelle dei *Lavori di pubblica utilità* - L.P.U. (legge n. 280/97) ed, al riguardo, si cita il recente d.m. del 2 novembre 1999, ma, come si è già detto, si presenta di particolare complessità lo *svuotamento del bacino degli L.S.U.*.

Non va sottovalutato un aspetto di rilievo: per quanto sia evidente la strategia evolutiva nel campo delle politiche attive del lavoro, nel corso dell'esercizio 1999 la gestione degli L.S.U. è ben lontana dall'essere compiuta.

Appare quindi opportuno fornire, distintamente per L.S.U. ed L.P.U., un quadro degli interventi finanziari in atto ed in prospettiva.

---

[19] Tale articolo attiene, esplicitamente, al *finanziamento di iniziative di formazione professionale*, "attuate nel quadro delle politiche stabilite nel contratto collettivo applicato alle imprese fornitrici", ovvero stabilite direttamente dalla *commissione* disciplinata dal regolamento. La disciplina della legge n. 196/97 prevedeva che, con i contributi, a carico delle imprese, pari al 5 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori, si provvedesse al finanziamento, attraverso il *Fondo*, tenuto presso il Ministero del lavoro, *anche con il concorso delle regioni*, di iniziative *mirate al soddisfacimento delle esigenze di formazione* di detti lavoratori.

Per quel che concerne i primi, all'inizio del 1999 in data 12 febbraio, sono stati ripartiti i fondi a livello regionale, per un importo complessivo di 1.000 mld, mentre dal 1998 residuava una disponibilità di 55,7 mld. Le esigenze complessive sono state stimate dal Ministero del lavoro, per il 1999, in 1.200 mld.

L'importo dell'assegno mensile spettante ai lavoratori impegnati in progetti di L.S.U. è stato stabilito in 850.000 lire dall'art.45, comma 9 della legge n. 144/99, ma va anche considerato che il successivo comma 10 del medesimo articolo ha previsto la proroga dei trattamenti previdenziali nei confronti dei lavoratori che ne fruivano; al riguardo è stato fissato in 90 mld a carico del *Fondo per l'occupazione*, il tetto massimo del finanziamento complessivo erogabile a tale titolo.

L'interazione di diversi soggetti nel medesimo ambito (Regioni, Enti locali, Parti sociali) ha fatto registrare notevoli difficoltà nella gestione progettuale ed operativa dello strumento, con la conseguenza che è tuttora necessario *organizzare* un reale monitoraggio degli interventi attuati[20].

Il monitoraggio degli L.S.U. è dunque ancora in una fase progettuale, con la conseguenza di non avere attualmente la disponibilità di dati elaborabili a fini valutativi sui progetti attuati.

Si accenna, in merito alla definizione in atto, con *Protocollo d'intesa*, di un apposito *tavolo di concertazione* con le parti sociali.

In pratica, dalla disaggregazione dei dati relativi ai progetti e dalla loro conseguente elaborazione si dovrebbe pervenire all'individuazione dei possibili sbocchi degli L.S.U., e quindi, delle opzioni per ricollocare in altre attività ed altri contesti i relativi lavoratori.

---

[20] che sono stati individuati prioritariamente nelle seguenti aree d'azione:

- *opere infrastrutturali;*
- *servizi esternalizzati o terziarizzati dalle Amministrazioni pubbliche, dal sistema delle Autonomie locali e dalle imprese pubbliche e private;*
- *l'autoimprenditorialità;*
- *l'impiego privato;*
- *l'impiego pubblico* (per il quale esiste una riserva del 30%, disposta dall'art.45, comma 8 della legge n. 144/99);
- *il pensionamento.*

In tale contesto, la stessa legge n. 144/99 ed il recente d.lgs. n. 81/2000 individuano un netto cambiamento di rotta nell'abbandono degli L.S.U. ed a tal fine sono state già stipulate convenzioni con varie regioni al fine di permettere alle medesime di svincolare risorse da interventi ormai ritenuti aventi carattere *assistenziale* per orientarle a più efficaci strumenti di politica attiva del lavoro.

Per quanto possa manifestarsi apprezzamento per variazioni nella strategia intese a chiudere esperienze che non si ritiene che abbiano prodotto risultati coerenti con gli obiettivi indicati dall'azione di *policy*, va sottolineato come ciò avvenga in assenza di una conoscenza effettiva della gestione complessiva dello strumento, e come tale carenza sia legata non solamente alla cennata mancanza di un monitoraggio di detta gestione ma anche alla circostanza che questa non sia ancora chiusa.

E' importante far riferimento, in questa fase di passaggio, all'attività svolta da Italia Lavoro S.p.A.[21] che agisce come uno strumento tecnico operativo del Ministero del lavoro e che dal novembre 1997 al giugno 1999[22], si è occupata di un *bacino* di 25.856 lavoratori che provenivano dagli L.S.U..

Va precisato, al riguardo, in primo luogo, che la ricollocazione di detti lavoratori viene considerata *a regime* e che questa è dunque una *previsione*, ben distante dagli effettivi *occupati* che, appunto, al giugno 1999, risultavano essere 2.718.

Ma va ulteriormente considerato che dei 25.856 *previsti*, ben 19.374 rientrano nei *piani d'impresa* che si riconducono, rispettivamente, al d.lgs. n. 468/97 per L.S.U. (nella misura di 10.819 addetti) ed al d.lgs. n. 280/97 per L.P.U. (per 8.555 addetti).

Tali dati costituiscono un'ulteriore conferma di come, in realtà, ci si trovi di fronte per la gran parte dei casi (il 74,93%) all'utilizzazione di strumenti che pure vengono considerati superati e da sostituire con moduli più appropriati di politica attiva del lavoro (perlomeno nel caso degli L.S.U.).

---

[21] Società il cui capitale è detenuto da Ministero del tesoro.

2.3 I Lavori di Pubblica Utilità - L.P.U

La prospettiva dei *Lavori di pubblica utilità - L.P.U.*[23] appare ancora valida, contrariamente a quello che accade per gli L.S.U., e consiste, ai sensi del d.lgs. n. 280 del 1997, emanato in base alla delega dell'art. 26 della legge n. 196/97 (la c.d. "legge Treu"), nella realizzazione di un piano straordinario per l'avviamento al lavoro di circa 100.000 giovani *inoccupati* di età compresa tra i 21 e i 32 anni.

Tale piano può essere attuato in quelle regioni (Sardegna, Sicilia, Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Abruzzo e Molise alle quali si sono poi aggiunte Marche ed Umbria, oltre alle province di Massa Carrara, Frosinone, Roma, Latina e Viterbo) che sono al di sopra del *tasso medio-annuo di disoccupazione*, secondo i dati ISTAT.

Va sottolineato come il predetto piano preveda il ricorso oltreché agli L.P.U. anche a *borse di studio* le quali, evidentemente attengono ad esperienze formative alle quali sono legate le assunzioni dei giovani *inoccupati* titolari delle medesime, le quali vengono sostenute da incentivi alle aziende.

I relativi finanziamenti sono stati stabiliti in 300 mld per il 1997, 700 per il 1998 a valere sul *Fondo nazionale per l'occupazione.*

Va considerato che l'impegno della disponibilità per il 1998 è avvenuto solamente all'inizio di aprile 1999 e tale circostanza ha, in parte, contribuito a determinare il forte ritardo nell'attuazione dei progetti di L.P.U..

Per quanto i *Progetti di pubblica utilità* mantengano la loro attualità, rivolgendosi ai giovani "inoccupati" e potendo quindi annoverarsi nell'ambito delle *Politiche attive del lavoro*, il ritardo nella loro attuazione ha impedito di ritenere lo strumento realmente efficace.

Ma le ragioni dell'attuale scarso successo delle iniziative vanno attribuite non solamente al ritardo nell'avvio dello strumento, al quale vanno aggiunti i

---

[22] Dati I.S.F.O.L.

[23] I "Lavori di pubblica utilità" previsti dal d.lgs. n. 280/97 vanno tenuti distinti dai "Lavori di pubblica utilità" che costituiscono una tipologia dei "Lavori socialmente utili" prevista dall'art.2 del d.lgs.468/97.

ristretti termini per la presentazione dei progetti, ma anche alla insufficiente conoscenza, da parte dei soggetti promotori, della realtà giovanile alla quale doveva evidentemente fare riferimento tutta l'azione propulsiva in materia.

Solamente alla fine del 1999 sono stati definiti i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi per le spese relative alle attrezzature ed all'assistenza tecnico-progettuale, di cui all'art.8, comma 2 del cennato d.lgs. n. 280/97.

2.4 Quadro finanziario degli strumenti.

L'analisi finanziaria conferma la vischiosità degli strumenti descritti, ed, in particolare, di quello dei "lavori socialmente utili".

Gli stanziamenti definitivi ammontano per l'esercizio 1999 a circa 2.200 mld, che, coerentemente con la coesistenza dei due strumenti dei "lavori socialmente utili-L.S.U." e dei "lavori di pubblica utilità - L.P.U.", e con la scelta del legislatore (legge n. 144/99) di privilegiare i secondi, sono stati ripartiti in egual misura in due funzioni-obiettivo di quarto livello: "Collocamento e misure per promuovere l'occupazione" riconducibile ai "lavori di pubblica utilità" e " Sussidi di disoccupazione", riferibili non solamente agli ammortizzatori sociali in senso stretto ma anche ai "lavori socialmente utili".

I due strumenti impingono entrambi nel *Fondo per l'occupazione*, e, dunque, l'analisi finanziaria del bilancio amministrativo va riferita al cap.6785 dello Stato di previsione del Ministero del lavoro.

Va precisato che i pagamenti effettivi attengono soprattutto agli L.S.U., per le ragioni in precedenza enunciate, e, comunque, sono alquanto esigui sulla competenza (218 mld), contribuendo a confermare una rilevantissima massa residui (4.255 mld di residui totali 1999) anche rispetto a quella del 1998 (3.574 mld).

Ferma restando, dunque, l'esigenza di un monitoraggio, anche su base regionale dei rispettivi interventi di L.S.U. e di L.P.U., si evidenzia la stasi del

primo strumento ed il mancato decollo del secondo, come è desumibile dall'allegata tabella:

(in milioni)

CAPITOLO 6785	1998	1999
PREV. DEF. COMP.	2.735.058,53	2.170.461,60
IMPEGNI	2.735.058,53	2.116.461,60
IMPEGNI EFFETTIVI	2.673.439,50	1.529.565,36
PAGATO COMPETENZA	22,04	218.000,00
PAGATO RESIDUI	1.467.541,96	1.230.632,65
RES. "C" PROV.COMP.	2.673.417,45	1.257.565,36
RES. "C" PROV.RES.	838.821,41	2.356.965,36
RES. "F" PROV.COMP.	61.619,04	640.896,23
RES. "F" PROV.RES.	0	0
RES.TOT. PROV. COMP.	2.735.036,50	1.898.461,60
RES.TOT.PROV. RES	839.058,94	2.356.965,36
RESIDUI INIZIALI	2.306.600,90	3.587.604,25
RESIDUI TOTALI	3.574.095,43	4.255.426,96

2.5 Analisi finanziaria delle Politiche dell'occupazione.

L'analisi finanziaria delle *Politiche sociali* ed, in particolare, di quelle del *lavoro*, parte dalla classificazione della funzione-obiettivo di primo livello *Affari economici*, che, a sua volta viene disaggregata, al secondo livello in «Affari economici e commerciali e del lavoro» ed al terzo livello in «Affari generali del lavoro» e, quindi trova l'individuazione delle *politiche del lavoro* al quarto livello.

Già nell'ambito della *formazione ed utilizzo della massa impegnabile*, che costituisce la prima base di analisi tradizionale nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, si rileva l'insoddisfacente livello degli *impegni totali* sulla *massa impegnabile* di una funzione di rilievo.

Infatti, la funzione *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* raggiunge solamente il 46,06% in tale rapporto. Tale dato evidenzia la difficoltà nell'organizzazione e, quindi, nella realizzazione di un effettivo monitoraggio della situazione dei vari interventi di *politica del lavoro* e, conseguentemente, si rileva una scarsa capacità di modificare l'assetto di tali interventi.

In realtà, è necessario scontare la rigidità normativa che ancora permea il sistema e che non rende possibile, in concreto, operare quelle modificazioni in corso d'opera che sarebbero assolutamente auspicabili in un quadro dinamico tendente alla realizzazione effettiva di risultati.

Ciò non toglie che un momento assolutamente indefettibile in tale circuito è quello costituito dalle attività di monitoraggio, le quali, come si è già constatato in precedenza, risultano piuttosto carenti.

Appare, d'altro canto, fuorviante una lettura che muova dagli alti livelli che è possibile riscontrare nelle altre *funzioni-obiettivo* di quarto livello.

Se infatti può ritenersi positivo che le funzioni *Collocamento e misure per favorire l'occupazione*, (che mostra un 96,87%), *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* (si attesta al 95,29%), *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione* (con il 94,87%), *Sgravi contributivi per le aree depresse* (99,58%), e *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali* (99,58%), ed, in misura minore, *Pianificazione del mercato del lavoro* (con il 91,30%), mostrino tale andamento, bisogna tener conto che gioca in tal senso il forte livello di rigidità degli *incentivi all'occupazione*, per i quali, come si è visto in precedenza, è difficile modificare la strategia (il rapporto fra Lavori Socialmente Utili-L.S.U. e Lavori di Pubblica Utilità-L.P.U. ne costituisce un chiaro esempio)[24].

D'altro canto, i vincoli normativi (normativa sulla sicurezza sul lavoro) non sono, di per sé, garanzia di un alto livello di impegni, come si riscontra nel livello della funzione *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro* (78,63%), dovendo pur sempre essere espressa la necessaria progettualità degli interventi.

In termini generali, va, comunque detto che si rileva un peggioramento della situazione, rispetto all'esercizio precedente, nell'analisi della *massa spendibile*, in quanto, anche nell'ulteriore disaggregazione delle funzioni-obiettivo di quarto livello per amministrazione, che vede fondamentalmente focalizzata nel Ministero

[24] Problema questo che esiste in misura ancora maggiore per gli *ammortizzatori sociali*, come testimonia la difficoltà di varare la riforma del settore.

del lavoro la gran parte delle risorse e dei compiti, il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è comunque piuttosto basso. Si evidenzia quello della funzione *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione* che si attesta al 71,03% e che risente di un forte aumento dei residui totali al 31.12.99, rispetto a quelli del 1.1 (3.847 mld i primi e 2.775 i secondi con un incremento del 38,63%).

Mentre piuttosto stabile appare l'andamento della funzione *Sgravi contributivi per le aree depresse* che, sostanzialmente coincidente con il Ministero del lavoro, mostra un rapporto tra *pagamenti totali* e *massa spendibile* che raggiunge l'84,04% ed indica quindi una rilevante capacità di spesa - ulteriormente sottolineata dal 96,36% dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa e dalla diminuzione dei residui totali al 31.12 del 32,89% rispetto a quelli del 1°.1 (712 mld rispetto a 1.061), con una capacità di smaltimento residui (pagamenti sui residui) del 74,27%, (788 mld su 1.061) - non altrettanto può dirsi per *Vigilanza, prevenzione e tutela della condizioni del lavoro*, per la quale funzione si nota un andamento per l'Amministrazione del lavoro molto diverso rispetto a quello del Ministero della sanità.

Tale seconda amministrazione raggiunge, infatti, livelli di spesa molto elevati (è del 83,20% il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, ma raggiunge il 100% quello tra i primi e le autorizzazioni di cassa).

Nel caso del Ministero del lavoro sono invece da considerarsi negativi entrambi i rapporti, in quanto è del 64,69% quello tra pagamenti totali e massa spendibile e del 68,51% quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa. D'altro canto, anche la capacità di smaltimento residui è molto bassa, raggiungendo solamente il 24,75% (1.424 mld su 5.754) e concorre a sottolineare l'andamento complessivo.

Tali dati mettono in luce come, nel caso di specie, ad un non elevatissimo (78.63% per il Ministero del lavoro) livello di impegni sulla massa impegnabile consegua una scarsa dinamica erogativa la quale costituisce un indicatore di una sofferta traduzione, in termini di interventi, degli adempimenti che

l'amministrazione è chiamata a porre in essere dalla normativa sulla sicurezza del lavoro, e tale fenomeno viene evidenziato proprio dal basso rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, che si è indicato.

Nella circostanza non possono dunque essere evocate, a parziale giustificazione, le vischiosità del procedimento di spesa, a fronte di un 3,82% di scostamento fra i due rapporti di cui si è detto, che ha caratteristiche di assoluta ininfluenza sul circuito della spesa.

In uno dei settori nei quali l'amministrazione ha una funzione di *tutela* dei lavoratori ed esercita funzioni sia di regolazione, sia di applicazione della normativa e di controllo ispettivo sugli adempimenti posti in essere dai *datori di lavoro*, si segnala dunque l'esigenza di monitorare con attenzione le attività e le ragioni delle cennate rigidità procedimentali, in un contesto che richiede un'allocazione celere di risorse finanziarie.

Per quanto attiene, infine, sempre nell'ambito delle *funzioni-obiettivo* che hanno evidenziato un elevato rapporto tra *impegni* e *massa impegnabile*, va fatto cenno alla funzione *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali*, che vede in prima linea l'Amministrazione del lavoro ed alla quale va riconnessa sempre maggiore rilevanza nel quadro complessivo del *Patto sociale* ed in quello più mirato del *Piano per l'occupazione* e delle *Politiche del lavoro*, per l'importanza della *concertazione* nella determinazione degli interventi di riequilibrio che costituiscono il risvolto operativo dell'azione di *policy*.

Al riguardo va detto che si riscontra il rapporto più elevato (rispetto alle funzioni precedentemente esaminate) tra pagamenti e massa spendibile (78,13%) che, a sua volta, sconta l'elevato rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (88,55%).

Come si è rilevato in più circostanze, l'indicatore maggiormente affidabile, ai fini della valutazione della capacità di spesa dell'amministrazione, è sempre quello dato dal rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, che nel caso di specie è del 88,23%, in quanto il vincolo dell'*autorizzazione di cassa* può

comportare forbici anche di rilievo (non è questo il caso) tra la teorica disponibilità globale delle risorse finanziarie, indicata dalla massa spendibile e l'effettiva possibilità di gestire dette risorse, legata, appunto, al livello delle *autorizzazioni di cassa*.

Il livello dei residui totali al 31.12 pari a 110,5 mld, subisce un incremento del 45,39% (rispetto ai 76 mld dei residui iniziali al 1° gennaio 1999) nonostante un'elevata capacità di smaltimento dei medesimi, fornita dai pagamenti sui residui, del 93,42% (71 mld su 76). Va dunque rilevata una vischiosità del circuito di spesa (i pagamenti sulla competenza raggiungono solamente il 75,45%, (335 mld su 444) che rappresenta, sia nel contesto contabile che in quello dell'*operatività* dell'amministrazione, un elemento che consiglia, anche qui, un attento monitoraggio dei procedimenti.

Spostando l'analisi a quelle funzioni che avevano già mostrato un livello di impegni sulla massa impegnabile (*Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* con il 58,39%, *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione* che non raggiunge il 30%, fermandosi al 29,40% e *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* con il 46,06%) si trovano ulteriori conferme del *trend* negativo già in tale contesto evidenziato.

Per la funzione *Pianificazione del mercato del lavoro*, la quale mostra un altissimo livello di autorizzazioni di cassa (90,71%) sulla massa spendibile, si riscontra un rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile del 75,68%, che, proprio per il citato alto livello di autorizzazioni di cassa, ha una limitatissima correzione nel più realistico rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, che si attesta, infatti, all'83,43%, mostrando, dunque una non elevata capacità di intervento in materia.

Tale analisi viene confermata dall'andamento dei residui che subiscono un significativo incremento pari al 21,60% (82,2 mld al 31.12 rispetto ai 67,6 del 1° gennaio 99), dovuto ad una capacità di smaltimento degli stessi (è del 58,77% con

39,7 mld su 67,6) che si rivela inadeguata a ripristinare un corretto circuito di spesa, a fronte di 60,1 mld di residui di nuova formazione ed a 31 mld di economie.

Diversa è la situazione che si registra per la funzione *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità*, funzione che vede coinvolte sul piano operativo due amministrazioni: Ministero del tesoro e Ministero del lavoro e per la quale, per il Ministero del lavoro si riscontra un alto livello di impegni (95,29%).

Spostando l'analisi sul fronte del circuito delle erogazioni di spesa, colpisce, infatti, un bassissimo livello di pagamenti, che raggiunge solamente il 18,95% nel rapporto con la massa spendibile e non supera il 22,83% in quello con le autorizzazioni di cassa (che sono piuttosto elevate attestandosi al 83,02%).

Tali risultanze sono in linea con il permanere di un forte livello di residui, i quali, aumentano del 156,69% (dai 142,7 mld del 1° gennaio 99 ai 366,3 mld del 31 dicembre) con una capacità di smaltimento dei residui, evidentemente assai limitata, 43,4% (61,7 mld su 142,7) e che trova riscontro nella nuova produzione di residui pari a 290 mld.

Per quanto attiene alla funzione *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione*, l'analisi finanziaria per funzioni registra, al riguardo, un limitatissimo livello di pagamenti sulla massa spendibile (pari al 31,17%), che va corretto dal dato inerente al rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (corrispondente al 58,30%) e, quindi il livello reale è di maggior consistenza, raggiungendo il 53,47%, rimanendo comunque ben lontano dal mostrare un andamento fisiologico del circuito di spesa.

Il livello dei residui rimane pressoché costante (da 56,5 mld del 1° gennaio 99 si passa a 60,36 del 31 dicembre, con un incremento del 6,83%, determinato sostanzialmente dall'insufficiente smaltimento dei residui che raggiunge solo il 36,64% (i pagamenti su residui sono 20,7 mld su 56,5).

La funzione-obiettivo per la quale l'andamento della massa impegnabile si era mostrato particolarmente basso (45,22%), indicando una scarsa attenzione all'attività di monitoraggio da parte dell'amministrazione nell'ambito delle politiche sociali, era proprio *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro.*

L'analisi della formazione ed utilizzo della massa spendibile conferma la precedente valutazione, in quanto il rapporto tra pagamenti e massa spendibile si attesta al 42,55% e, nel caso di specie, non si ritiene che possa costituire un'attenuazione di questa il limitato livello di autorizzazioni di cassa (63,89%) che porta il dato del rapporto dei pagamenti sulle autorizzazioni al 66,60%.

Ciò in quanto la predisposizione degli strumenti di monitoraggio del mercato del lavoro costituisce un adempimento primario per l'amministrazione e, dunque le limitate autorizzazioni di cassa costituiscono il *pendant* dei limitati impegni, nella fattispecie mostrando la carenza di progettualità ed organizzazione e la conseguente limitata erogazione di risorse peraltro disponibili.

Ulteriore elemento di raffronto è costituito da pagamenti sulla competenza, praticamente corrispondenti a quelli sui residui (8,99 mld i primi e 8,75 i secondi), con una significativa percentuale di smaltimento (dai 19,6 mld del 1° gennaio 1999) pari al 44,64%, mentre la massa-residui aumenta del 7,75% (da 19,6 ai 21,1 mld al 31.12).

Si torna a ribadire l'importanza di tale funzione, in quanto fortemente strategica per assicurare i necessari strumenti di rilevazione e conoscenza all'azione di *policy.*

3. Politiche pubbliche in sanità: attività di programmazione e dinamiche finanziarie.

3.1 Il quadro di riferimento istituzionale.

La ricostruzione operata sin dai primi anni '90 nella relazione al rendiconto sulle risultanze contabili della spesa sanitaria ha incontrato un significativo aspetto problematico nella insufficienza dei soli dati del bilancio statale sia nella costruzione delle quantificazioni programmatiche della spesa sanitaria pubblica (accentuata dal ruolo assunto dai contributi sanitari dopo la riforma del '92-93), sia nella ricomposizione dei dati a consuntivo, facenti capo ad una pluralità di centri autonomi di spesa e di differenti livelli di governo. La acquisizione dei relativi dati, che pervengono alle amministrazioni centrali con ritardi e difficoltà di riaggregazione, oggi evidenziate dalla introduzione dei sistemi di contabilità economica[25], costituisce uno dei più significativi aspetti problematici del settore, peraltro essenziale proprio ad una corretta informazione, necessariamente coerente alla condivisibile espansione dei meccanismi, anche fiscali, propri di un ordinamento che evolve in senso autonomistico e federale.

Della fondamentale esigenza di ricostruzione e monitoraggio dei flussi finanziari del sistema, anche ai fini della reimpostazione della successiva programmazione, appare fortemente avvertito il legislatore, che nelle manovre finanziarie per il 1998 ed il 1999 ha sottolineato, anche con la previsione di possibili sanzioni nella ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale, la necessità ed il rilievo della partecipazione delle regioni e delle aziende ad un tempestivo ed esaustivo assolvimento del c.d. "debito informativo"[26].

---

[25] La Corte aveva già rappresentato il problema, legato alla introduzione della contabilità economica, che, con moduli differenziati su base regionale, in concreto rende difficile una ricomposizione degli andamenti finanziari, la "leggibilità" complessiva ed il monitoraggio del sistema; occorre dunque operare sui nuovi modelli per assicurare tempestività ed uniformazione di analisi (art. 16 l. n. 362/1988).

[26] Di particolare rilievo appare la possibilità, prevista dall'art. 32, comma 2, della legge n. 449/1997 di ridurre (previo parere della Conferenza di cui al d.lgs. n. 281/1997) - in misura non superiore al 3% - la quota spettante, in base alla ripartizione del FSN, alle regioni ed aziende che non abbiano adempiuto alle leggi dello Stato per il contenimento della spesa sanitaria ovvero non abbiano fornito i dati indispensabili al sistema informativo sanitario per le attività di programmazione e di controllo.

Tale esigenza si accentua anche in relazione alla prossima introduzione, a partire dal 2001, del federalismo fiscale disegnato dal d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, attuativo dell'articolo 10 della legge delega 13 maggio 1999 n. 133, raccordato alla riforma dell'organizzazione del SSN dall'articolo 19 ter del d.lgs. n. 229/99. Nella prevista abolizione dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario, incluso il Fondo sanitario nazionale (FSN), di parte corrente e in conto capitale[27], il finanziamento dell'assistenza sanitaria nelle regioni a statuto ordinario sarà fondato sulla finanza regionale, compensata sia da nuove compartecipazioni al gettito dell'I.V.A. ed alle accise sulla benzina, sia dall'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF. Peraltro a tale abolizione si accompagna l'avvio di un complesso meccanismo perequativo - basato su trasferimenti interregionali derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'I.V.A. - finalizzato a garantire, tra l'altro, il finanziamento dei livelli uniformi di assistenza sulla base della quota capitaria definita dal Piano sanitario nazionale (PSN), corretta per tenere conto delle differenze di fabbisogno sanitario a livello regionale.

Nell'intento di garantire i livelli uniformi di assistenza, le regioni saranno tenute, per almeno un triennio dall'avvio del nuovo sistema di finanziamento, al rispetto del vincolo di destinazione all'assistenza sanitaria per le somme corrispondenti alla quota capitaria; la nuova disciplina consente l'abbandono di tale vincolo, dopo il primo triennio, previa la verifica dei livelli essenziali di assistenza nelle singole regioni, con la previsione che lo stesso sia mantenuto qualora il sistema rilevi una mancata o insufficiente garanzia a livello territoriale ovvero degli scostamenti della performance regionale rispetto ai valori di riferimento individuati a livello centrale, riducendo in tal caso i trasferimenti perequativi ed i valori delle compartecipazioni. Tali complesse operazioni si collocano nell'ambito di apposite convenzioni da stipularsi tra le regioni ed il

[27] Sono esclusi dalla nuova disciplina i finanziamenti per finalità e programmi specifici (ricerca sanitaria; attività di ricerca e di relativa assistenza degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico; progetti regionali per il perseguimento di obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale; accordi internazionali). Resta altresì il finanziamento centrale per integrare le risorse della Sicilia e della Sardegna.

Ministero della sanità per l'attuazione di programmi operativi di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento dei servizi sanitari regionali, nella stessa linea che ispira la disciplina del "Patto di stabilità" introdotto dall'art. 28 legge n. 448/1998 e che connota i rapporti e le modalità "concertate" delle misure legislative e programmatiche nei settori a più elevata incidenza sociale e finanziaria.

Dal sintetico richiamo ai punti qualificanti del disegno di federalismo fiscale in sanità, acquistano dunque ulteriore valenza e non differibile operatività le esigenze già da tempo evidenziate dalla Corte sulla tempestiva e puntuale definizione del quadro informativo[28], con il concorso attivo delle regioni e delle aziende, cui deve corrispondere al livello centrale una soddisfacente riaggregazione fondata sui nuovi modelli introdotti di contabilità economica, anche a fini di leggibilità complessiva e di monitoraggio del sistema[29]. Ciò sia in vista della successiva programmazione, che nella prospettiva dell'attivazione dei richiamati trasferimenti interregionali finalizzati a garantire, tra l'altro, il finanziamento dei livelli uniformi di assistenza sulla base delle indicazioni del Piano sanitario nazionale (PSN), accertando la coerenza delle performances dei servizi regionali ai valori di riferimento individuati a livello centrale (utilizzazione dei servizi, costi e qualità dell'assistenza).

Tali linee direttrici, comuni, come si è detto, alla disciplina del Patto di stabilità introdotto dall'art. 28 della legge n. 448/1998 - le cui prime esperienze appaiono proprio fondate su di un approccio ispirato a tali momenti di confronto e di cooperazione[30] - richiedono dunque un deciso potenziamento anche delle articolazioni centrali a ciò deputate ed in particolare di quelle oggi facenti capo al Dipartimento per la programmazione, da inserire nel nuovo contesto disegnato dal

[28] Al riguardo la Corte, nel ribadire l'esigenza di una tempestiva raccolta degli elementi informativi per il monitoraggio e la correzione degli andamenti registrati e la nuova impostazione delle previsioni finanziarie, programmatiche e normative, aveva già segnalato l'opportunità di una semplificazione ed uniformazione delle richieste informative, sia per non appesantire le Regioni e le aziende con una "domanda" eccessiva di informazioni, sia per evitare l'inverso pericolo di tardivi, incompleti o addirittura assenti flussi informativi.

[29] Art. 16 legge n. 362 del 1988.

[30] Vedi par 3.4.

d lgs. 30 luglio 1999, n. 300 - che prefigura l'unitario ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali[31] - non nel senso di meccanica trasposizione di strutture e di personale, ma di sostanziale riqualificazione degli apparati nel senso richiesto dall'ordinamento.

Conoscenza e riaggregazione dei dati, valutazione comparata delle diverse realtà gestionali e dei modelli operativi, sostegno, supporto al riallineamento con i valori di riferimento individuati a livello centrale, indicazione degli indirizzi e delle linee programmatiche di settore: sono queste le direttrici, da tempo indicate dalla Corte come qualificanti le strutture e le funzioni centrali, oggi da espletarsi con il necessario concorso dell'Agenzia per i Servizi sanitari regionali e della Conferenza Stato-regioni. La riuscita complessiva del sistema richiede altresì il coordinato funzionamento del sistema dei controlli interni (espressamente coinvolti dal comma 7 dell'art. 28 della legge n. 448/1998 e recentemente, riordinati dal d.lgs. n. 286/1999).

L'intero settore della sanità - e non solo gli apparati centrali - è stato , come è noto, interessato dalla riforma contenuta nel d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 – c.d. "riforma ter" - che ha inteso integrare il processo di riordino avviato con i precedenti decreti legislativi n. 502/92 e n. 517/93 nelle linee di regionalizzazione e di aziendalizzazione del SSN.

Profili qualificanti della nuova disciplina sono: il potenziamento del ruolo dei comuni nella programmazione dell'assistenza sanitaria; la ridefinizione dei meccanismi di accreditamento; l'attivazione dei distretti socio-sanitari: l'introduzione dei fondi integrativi del SSN; il ruolo assegnato alla formazione; il ridisegno della dirigenza sanitaria, con la decisa affermazione dell'esclusività del rapporto di lavoro.

Particolare attenzione viene data nella riforma alla programmazione (regionale ed aziendale), da elaborarsi ed attuarsi strettamente a quella centrale, in una complessa interazione dei momenti e dei livelli di pianificazione, che

[31] Art. 45, 46, 47.

richiedono pertanto non burocratici approcci, ma tempestive e coerenti prospettazioni nella definizione di politiche complesse, alla cui elaborazione ed attuazione è chiamata una pluralità di attori e di diversi livelli di governo.

In tale stretta interrelazione peculiare rilievo assume la problematica relativa alla definizione dei "livelli essenziali e uniformi di assistenza", da definirsi, secondo le indicazioni del Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse. E' dunque di centrale importanza il rilievo sostanziale delle coordinate finanziarie di riferimento: il comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 229/99 stabilisce infatti che "l'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico finanziaria". La correlazione è dunque sia nei confronti del Piano sanitario nazionale (i cui livelli essenziali di assistenza - comprendenti le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni relativi alle aree di offerta - sono riferiti all'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; all'assistenza distrettuale; all'assistenza ospedaliera[32]) che al Documento di programmazione economico finanziaria.

Tale fondamentale esigenza di raccordo tra livelli e risorse, reiteratamente segnalata dalla Corte, anche alla luce delle risultanze contabili, che hanno sinora evidenziato il ripetersi di sensibili squilibri tra quantificazioni previsionali ed effettive necessità del settore, impegna nella sua soluzione non il solo Ministero, ma anche gli altri livelli di governo[33] del sistema (Ministero del tesoro;

[32] Tali livelli sono *ex lege* estesi anche al triennio 1998-2000.

[33] Si ricorda che già nel D.p.e.f. 1998 il Governo si mostrava consapevole della necessità di una verifica dei livelli di assistenza, da compiere attraverso gli strumenti della programmazione sanitaria nazionale, "individuando soglie essenziali, appropriate ed efficaci di assistenza, rispetto alle quali concentrare la

Conferenza Stato-Regioni) nel senso di pervenire ad una più coerente individuazione delle prestazioni da assicurare e dei relativi costi[34]. La mancata soddisfacente soluzione di un problema - peraltro di indubbia complessità non solo tecnica, ma coinvolgente la definizione della reale misura del diritto alla salute da garantire attraverso il SSN, e di decisivo impatto sugli equilibri strutturali e territoriali, oltre che finanziari - appare ancora maggiormente evidente alla vigilia dell'accennata evoluzione dei nuovi meccanismi fiscali.

Nella imminenza del nuovo PSN la Corte ribadisce dunque le osservazioni già espresse in occasione del Piano sanitario nazionale 1998-2000[35] - approvato, con un consistente ritardo rispetto a quello precedente, (d.P.R. 1 maggio 1994, per il triennio 1994-1996) - sollecitando, oltre al necessario rispetto delle scansioni temporali di tale fondamentale strumento di programmazione, ad una prioritaria attenzione al problema di una più puntuale quantificazione finanziaria dei livelli essenziali e uniformi di assistenza da assicurare sull'intero territorio nazionale.

La centralità del problema, così come l'essenziale conoscenza dell'effettiva traduzione nelle realtà gestionali degli obiettivi indicati dalla riforma, conferma, dunque, l'esigenza di un quadro conoscitivo puntuale e tempestivamente reso, al quale dovrebbe prioritariamente e tempestivamente concorrere la Relazione sullo stato sanitario del Paese, così come l'"Osservatorio sull'attuazione del PSN", previsto presso il Dipartimento della programmazione. Tali funzioni e strutture sono, come si è accennato, da potenziare e riqualificare, nel nuovo contesto disegnato dal d.lgs. 300/99, alla luce del crescente indicato ruolo di monitoraggio

---

garanzia di risposta uniforme sull'intero territorio nazionale", nell'intento di assicurare uniformità effettiva alla copertura assistenziale della popolazione nelle diverse realtà locali per ragioni di equità sociale, pur in presenza di vincoli finanziari, agendo contemporaneamente sulla domanda, sull'offerta e sui sistemi di finanziamento. Era a ciò funzionale l'attività del "nucleo tecnico di verifica per il monitoraggio dei livelli di assistenza sanitaria fissati dal PSN 1994-1996", invitato, nella delibera CIPE 5 agosto 1998, di riparto del FSN 1998, alla rapida conclusione dei lavori "per consentire la tempestiva definizione dei criteri previsti dalla legge e la loro applicazione alla proposta di ripartizione del FSN sin dal prossimo anno".

[34] Va ricordato, quanto al finanziamento dei livelli di assistenza "essenziali" ed "appropriati", che la quota capitaria, che "esplicita il valore pro-capite medio nazionale per assicurare la copertura finanziaria dei livelli di assistenza essenziali"- anche se non costituisce l'equivalente finanziario dei servizi e delle prestazioni da assicurare ad ogni cittadino - era determinata dal PSN per il 1998 in lire 1.795.305, da incrementare del 3% per gli esercizi successivi (1.849.165 lire per il 1999 e lire 1.904.640 per il 2000).

[35] Relazione sul rendiconto generale dello stato 1998 volume III tomo II pag. 206.

e di indirizzo dei livelli centrali, da svolgersi in sinergia con l'Agenzia per i Servizi sanitari regionali e la Conferenza Stato-Regioni, nell'accennata evoluzione dell'ordinamento, che - orientato in tutti i settori ai principi del c.d. federalismo amministrativo - trova proprio in materia sanitaria una più marcata, anche per quanto concerne l'impatto finanziario, connotazione.

3.2. Le linee programmatiche.

Come emerge dalle coordinate finanziarie ed ordinamentali sinteticamente richiamate, e tra l'altro maturate nel medesimo contesto temporale - evidenziato dagli espliciti richiami tra i diversi documenti programmatici e la stessa legge di riforma ter del SSN[36], non è dunque agevole ricostruire il complessivo quadro programmatico in termini di immediata coerenza con le scansioni proprie del processo di bilancio disegnato dalla legge n. 468/1978[37] e di connessa verifica a consuntivo delle risultanze contabili riferite al solo Stato, anche a fronte della ricordata complessità, in corso di ulteriore evoluzione, dei centri di spesa e dei meccanismi fiscali che presiedono il settore.

Nella consapevolezza di ciò - e del ruolo fondamentale che in materia rivestono le Regioni e la Conferenza Stato-regioni - non si intende dunque operare una astratta ricostruzione delle politiche pubbliche in sanità , ma verificarne una lettura anche in termini finanziari, oltre che di adempimenti amministrativi, riferibili a talune direttrici di fondo, nella preliminare avvertenza della inevitabile discrasia tra annuale programmazione di bilancio (e relativa analisi delle risultanze a consuntivo) e politiche fisiologicamente non definite e perseguite con cadenze solo annuali, ma che abbracciano per loro intrinseca natura cicli di

[36] E' appena il caso di ricordare che anche il d.lgs. n. 229/1999, attuativo della delega contenuta nella legge n. 419/1998, nasce come attuazione di un esplicito obiettivo contenuto nel D.p.e.f. 1997-1999, tradotto in un provvedimento collegato alla manovra 1998 (si tratta del d.d.l. 4230, collegato "istituzionale" alla finanziaria 1998).Si ricorda che in una formulazione approvata dalla Camera dei deputati era previsto che all'individuazione - attraverso il PSN - dei livelli uniformi ed essenziali di assistenza si accompagnasse la consequenziale attribuzione delle correlate risorse finanziarie necessarie in sede di bilancio. Vedasi Servizio del bilancio del senato della Repubblica, (XIII legislatura, nota di lettura n. 25 del giugno 1998).

[37] Oggi, come è noto, integrata dalla legge n. 208/1999.

programmazione riferibili a dimensioni temporali pluriennali, con la conseguente non agevole ricostruzione, nell'esame riferito ad un esercizio finanziario, dell'impatto dei documenti programmatici di medio periodo.

In tale approccio si è dunque ritenuto di operare una preliminare ricognizione della programmazione prevista nel PSN, con l'individuazione degli obiettivi avviati, con particolare attenzione alla ricostruzione di specifici interventi che trovano riflesso nelle competenze e nelle conseguenti allocazioni contabili del Ministero della sanità o che ne coinvolgono comunque le funzioni (Programma nazionale della qualità; Piano straordinario per le grandi città di cui all'art. 71 della legge 23 dicembre 1998 n. 448; Edilizia sanitaria; Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali).

E' peraltro da ricordare al riguardo la carenza, già segnalata dalla Corte, del circuito programmatorio delineato dal d.lgs. n. 29/1993 e sviluppato nelle norme di riforma del bilancio (legge n. 94/1997) e dei controlli (d.lgs. n. 286/1999), cui solo da ultimo l'Amministrazione sembra aver riservato maggiore attenzione[38], essenziale nel quadro delle riforme amministrative ai fini di una corretta distribuzione delle risorse, nella fisiologica scansione tra programmazione, attuazione degli interventi, verifica dei risultati. E' quindi da sviluppare un più puntuale raccordo tra i documenti programmatici generali e gli atti di indirizzo del Ministro.

Anche la generale analisi delle dinamiche finanziare del settore parte dalle misure indicate nei D.p.e.f. e nel collegato per il 1999, operando rispetto al quadro previsionale una lettura allargata, come già nel passato, oltre alle risultanze contabili nel rendiconto dello Stato, anche ai dati provvisori sul fabbisogno 1999 emergenti dagli elementi ufficiali in possesso[39], e dedicando una più specifica attenzione sulla situazione dei disavanzi alla luce del patto di stabilità.

3.2.1 Gli obiettivi di carattere prioritario.

[38] Vedasi la nota "preliminare" per il b.l.v. 2000.

[39] In particolare utilizzando i dati contenuti nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*,

Per la realizzazione dei programmi regionali finalizzati alla realizzazione di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale individuati dal PSN 1998-2000, erano destinate quote vincolate del fondo sanitario nazionale nella misura del 3% per ciascuno degli anni del triennio 1998-2000, ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e dell'articolo 33 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Gli obiettivi prioritari indicati dal Ministero, in linea con le indicazioni del PSN concernono la riduzione delle liste d'attesa per i ricoveri ospedalieri e per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale; la realizzazione di campagne di screening per la diagnosi precoce dei tumori femminili; il potenziamento dell'assistenza domiciliare; il miglioramento dell'assistenza a favore dei soggetti affetti da malattie mentali. Le regioni hanno predisposto progetti pluriennali per il perseguimento di tali obiettivi sul proprio territorio, valutati dal Ministero della sanità, con il supporto dell'Agenzia dei servizi sanitari regionali, e riesaminati nel confronto con le regioni e la Conferenza Stato-regioni. I progetti approvati, ammessi al finanziamento e avviati sono 65,[40] di cui: 19 relativi alle liste d'attesa (che hanno assorbito il 23% dei primi finanziamenti assegnati nel 1999, a valere sui fondi 1998, pari a 1.190 mld di lire); 21 relativi agli screening (16%), 17 relativi al potenziamento dell'assistenza domiciliare integrata (36%), 37 relativi alla salute mentale (21%) e 1 relativo all'attivazione del sistema di emergenza sanitaria 118 in Puglia (4%).

3.2.2 L'integrazione tra assistenza sanitaria e sociale.

L'integrazione tra l'assistenza sanitaria e sociale costituisce un obiettivo qualificante sia del PSN che dei D.p.e.f., in una ottica di integrazione delle responsabilità e delle risorse orientata a migliorare l'efficacia degli interventi, nel collegamento tra strutture ospedaliere e ambiti territoriali di assistenza, tra cure

[40] Sul versante finanziario le disposizioni delle leggi 23/12/1998, n. 448 e 23/12/1999, n. 488 e del d.l. 3/3/2000, che hanno ridotto le disponibilità 1999 e 2000 per il finanziamento dei progetti rispettivamente a 1.006 e a 170 mld di lire, hanno reso necessaria una revisione dei progetti già avviati ed un rinvio delle assegnazioni sui fondi dei due anni.

residenziali e domiciliari, tra medicina generale e specialistica[41]. Nel D.p.e.f. 1999-2001 vengono ribadite le priorità di tale tipo di intervento mediante linee programmatiche relative al perseguimento di progetti innovativi nei servizi residenziali e domiciliari ai non autosufficienti (anziani e non), ai malati cronici e malati terminali, attraverso la predisposizione e l'attuazione di politiche nazionali e regionali che consentano di mantenere contenuti i costi e che coinvolgano direttamente gli enti locali, il volontariato e le famiglie anche attraverso forme di cofinanziamento.

In materia, è opportuno richiamare quanto riportato nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, circa la spesa ricompresa nella voce "altre prestazioni", che si riferisce ad un insieme di funzioni (assistenza riabilitativa; assistenza integrativa, intesa come assistenza agli anziani, ai disabili ed ai tossicodipendenti; assistenza protesica; cure termali; etc.), che evidenzia un trend crescente anche nella seconda metà del decennio, sia in termini assoluti (passando dai 6.089 mld del 1995, ai 9.276 del 1999), sia in termini relativi (assorbendo il 6,5% delle spese totali nel 1995 ed il 7,8% nel 1999); tali dati ripropongono dunque l'esigenza di una enucleazione delle distinte forme di finanziamento, anche alla luce della riferita attenzione, nelle norme e nei documenti programmatici, alla integrazione dell'assistenza sanitaria e sociale.

Si segnala che per il perseguimento dell'integrazione tra assistenza sanitaria e sociale, sono state individuate risorse finanziarie con provvedimenti specifici, integrati dalla legge finanziaria per il 2000[42]. Al riguardo, in base al comma 6 dell'art. 1 del d.l. 28 dicembre 1998 n. 450, convertito dalla legge n. 39/1999

[41] Sono da considerarsi prioritarie dal PSN nell'integrazione socio-sanitaria le attività afferenti all'area materno-infantile; handicap; anziani, con particolare riferimento ai soggetti non autosufficienti; salute mentale; tossicodipendenza; condizioni che richiedono una assistenza prolungata e continuativa, con particolare riferimento alle patologie oncologiche e alle infezioni da HIV. Per la realizzazione degli obiettivi specifici suindicati sono stati sinora predisposti solo alcuni documenti programmatici, nei quali sono evidenziate le linee guida da seguire per il raggiungimento degli standard negli stessi stabiliti: si tratta del progetto obiettivo materno infantile e del programma nazionale handicap.

[42] La tabella D, della legge n. 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000) individua 300 mld per ciascuno degli anni del triennio 2000-2002 da destinare agli interventi urgenti necessari al raggiungimento dell'obiettivo riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (sanità 5.2.1.3, cap, 7560). Vedasi par. 3.2.5.

vengono attribuiti alle regioni 150 mld da destinare all'assistenza domiciliare con particolare riferimento ai pazienti in fase critica.

3.2.3 Il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali.

La stessa legge n. 39/99, di conversione del d.l. n. 450/98, in coerenza alle richiamate indicazioni programmatiche[43], all'art.1 comma 1, assegna risorse per interventi finalizzati alla realizzazione, in ciascuna regione e provincia autonoma, di almeno una struttura dedicata all'assistenza palliativa e di supporto, prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale che necessitano di cure finalizzate ad assicurare agli stessi e ai loro familiari una migliore qualità della vita. Per la realizzazione delle strutture stesse viene prevista una somma di 310 mld per 3 anni consecutivi, (oltre ai ricordati 150 mld da destinare all'assistenza domiciliare con particolare riferimento ai pazienti in fase critica).

Con provvedimento ministeriale[44] sono state predisposte le caratteristiche del "Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative", attuando altresì il riparto delle somme assegnate a tal fine dalla legge, per le prime due annualità delle tre previste. Il programma prevede la individuazione di indicatori per la verifica e la valutazione della qualità dell'assistenza erogata dalle nuove strutture e la predisposizione, contestualmente ai progetti e ai piani di integrazione delle nuove strutture, di programmi di comunicazione da attivare per informare i cittadini; il decreto sui criteri e sull'assegnazione delle risorse va

[43] Il Piano Sanitario Nazionale 1998-2000 dedica una particolare attenzione alle varie fasi della vita, identificando quelle nelle quali l'attenzione alla tutela della salute è di primaria importanza. In particolare rispetto alla fase terminale della vita il Piano afferma che le persone affette da patologie evolutive irreversibili, per le quali non esistono trattamenti risolutivi, necessitano di un'assistenza finalizzata al controllo del dolore, alla prevenzione e cura delle infezioni, al trattamento fisioterapico e al supporto psico-sociale. Le necessità assistenziali di questi soggetti coinvolgono, oltre al paziente anche la famiglia, prima e dopo il decesso del malato, essendo l'intervento mirato ed integrato al sostegno psico-sociale del malato e dei suoi familiari. Il Piano prevede inoltre che quando non sia possibile assicurare in questa fase un'assistenza di buona qualità presso la famiglia devono essere realizzate strutture residenziali e diurne (hospice) adeguate alla natura dei problemi, autorizzate ed accreditate.

[44] Il d.m. è nella G.U. n. 55 del 4 marzo 2000.

peraltro completato dal provvedimento relativo ai requisiti minimi delle strutture di cure palliative (hospice) ad integrazione dei requisiti per l'esercizio dell'attività sanitaria approvati con d.P.R. 14 gennaio 1997[45].

3.2.4 Il Programma nazionale della qualità.

Tra gli obiettivi identificati dallo stesso PSN assume particolare rilievo il "Programma nazionale della qualità" che tende a garantire adeguati livelli di qualità dell'assistenza sanitaria attraverso l'introduzione di meccanismi finalizzati a rendere vincolante e generalizzato lo sviluppo delle attività di valutazione e promozione della qualità dell'assistenza da parte degli operatori sanitari e delle strutture pubbliche e private accreditate, anche mediante l' apporto degli utenti e delle organizzazioni che li rappresentano e l'estensione del sistema di indicatori[46].

In sede di finanziaria per il 1999, le misure adottate riguardano "l'attivazione di idonei e sistematici strumenti di controllo dell'effettivo comportamento tenuto dagli erogatori di prestazioni sanitarie in ordine all'appropriatezza e alla qualità dell'assistenza"[47]. Si ricorda altresì la previsione che le regioni e province autonome svolgano una vigilanza sull'uso corretto ed efficace delle risorse in modo da realizzare una riduzione dell'assistenza ospedaliera erogata in regime di ricovero ordinario, anche attraverso il potenziamento di forme alternative alla degenza ordinaria, nella misura annuale non inferiore al 2,5% dei ricoveri e della spesa complessiva a tal fine registrata nell'anno precedente[48]. Tale misura si innesta nelle più generali linee programmatiche di ridefinizione del livello dell'offerta, ispirata a criteri (oltre che

[45] Le Regioni dovranno inviare, entro 180 giorni dalla data di pubblicazione di quest'ultimo decreto, i programmi per la realizzazione della rete di assistenza e delle strutture di cure palliative al Ministeri della sanità, che provvederà a verificare l'adeguatezza dei progetti con i requisiti stabiliti, e ad erogare i finanziamenti secondo le quote previste dal riparto.

[46] Già previsti dal 3° comma dell'art. 10 e dell'art. 14 del d.lgs. n. 502/1992 e definiti dal d.m. 24 luglio 1995 e dal d.m. 15 ottobre 1996.

[47] Art.72 comma 1 legge n. 448/98 risultano stanziati 189,5 mld (con 379,5 mld per gli esercizi successivi. Ulteriori misure concernenti il potenziamento degli interventi, già previsti dalla legge n. 448/1998, di controllo dei comportamenti degli erogatori di prestazioni sanitarie in ordine alla qualità ed alla appropriatezza dell'assistenza sanitaria, nonché la partecipazione della regione alla spesa per le prestazioni erogate in regime libero professionale sono previste nella finanziaria 2000 (art. 28, c.10).

[48] Legge n. 448 del 23 dicembre 1998 (finanziaria per il 1999 art.72, comma 3).

di contenimento della spesa) di progressiva riduzione del volume di ricoveri in regime di degenza ordinaria ed assume ulteriore valenza non solo in termini di riqualificazione del settore, ma anche di concreta garanzia della stessa tenuta della copertura finanziaria delle componenti retributive della dirigenza sanitaria correlate, nelle disposizioni normative e contrattuali, proprio all'attivazione e realizzazione di tali meccanismi di risparmio[49].

3.2.5 Il Piano straordinario per le grandi città.

L'attenzione del D.p.e.f. 1999-2001 nel settore sanitario si è accentrata anche su iniziative volte a favorire la riduzione dei divari fra Nord e Sud del Paese nell'offerta di servizi, la realizzazione di interventi per la sicurezza delle strutture sanitarie e la messa a norma degli impianti e delle attrezzature, soprattutto nelle grandi città, a fronte della crescente esigenza di ammodernamento dell'offerta di prestazioni sanitarie. In tale contesto era prevista la promozione di una politica nazionale e di politiche regionali volte a sviluppare servizi innovativi, a costi contenuti, coinvolgenti direttamente gli enti locali, il volontariato e le famiglie, anche attraverso forme di cofinanziamento. Al fine di assicurare tali interventi, soprattutto nelle grandi città, con particolare attenzione al Mezzogiorno, erano destinate risorse per circa 100 mld per l'esercizio 1999 e 700 mld annui per gli esercizi 2000 e 2001 dall'art. 71 della legge 23 dicembre 1998 n. 448.

Il piano straordinario per le grandi città prevede dunque un finanziamento a carico dello Stato 1.500 mld, (integrati con ulteriori 900 mld dalla legge finanziaria 2000), insieme a cofinanziamenti pubblici o privati obbligatori per almeno il 30% del costo dei singoli progetti. Il programma non prevede quote prestabilite, ma si propone di allocare le risorse in relazione alle situazioni emergenti dai progetti, alle criticità da superare, ai modi, ai tempi di intervento e alla validità dell'analisi di contesto effettuata. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, su proposta del Ministro

[49] Art. 72 legge n. 448/1998; art. 28 legge n. 448/1999; ipotesi di C.C.N.L. relativi all'area III e IV della dirigenza del S.S.N. sottoscritta in data 28 marzo 2000.

della sanità, individua i progetti ammessi a finanziamento nei limiti delle risorse stanziate, assicurando almeno un progetto per Regione[50].

Sul piano degli adempimenti amministrativi, si segnala che con d. m. 15 settembre 1999[51], sono stati fissati i criteri, le modalità ed i termini per la elaborazione e la presentazione dei progetti con la indicazione, nell'allegato, dei criteri indicativi per la valutazione e l'attivazione delle azioni di sostegno, anche in relazione alle criticità più significative del sistema sanitario delle grandi aree urbane[52].

3.2.6 L'edilizia sanitaria: l'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67/1988.

Di particolare valenza quantitativa e qualitativa è il programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67/1988[53], che si innesta in un quadro complessivo di riordino della rete ospedaliera, che ha trovato ampia considerazione nei documenti programmatici e nelle manovre finanziarie degli ultimi anni, in un'ottica ispirata a criteri di ridefinizione del livello dell'offerta (oltre che coerente con le generali esigenze di contenimento della spesa) e di progressiva riduzione del volume di ricoveri in regime di degenza ordinaria[54].

---

[50] Va segnalato che in caso di inerzia delle regioni, i Comuni possono presentare direttamente propri progetti al Ministero della sanità.

[51] Pubblicato sulla G.U. del 5 gennaio 2000.

[52] Dall'applicazione di alcuni parametri (concentrazione dell'offerta ospedaliera in strutture di grandi dimensioni; assistenza erogata a utenti non residenti; indice di vecchiaia; tasso di mortalità infantile) sono state individuate le seguenti città: Roma, Milano, Napoli,Torino, Genova, Palermo, Bologna, Firenze, Catania, Bari, Venezia, Taranto, Reggio Calabria, Cagliari, Perugia, alle quali, in sede di Conferenza Stato Regioni, sono state aggiunte: Ancona; Perugia; Campobasso; Potenza; Catanzaro, l'Aquila. Risultano sinora ripartiti dal Ministero solo 15 mld, in anticipazione alle regioni con il citato D.M. 8 febbraio 2000.

[53] La norma aveva previsto, con un limite complessivo di spesa di 30.000 mld, un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti ad opera di Regioni, Province autonome, IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali, da finanziarsi con operazioni di mutuo con oneri a carico dello Stato per il 95% e con il 5% a carico delle Regioni e degli altri enti richiedenti.

[54] Come si è detto, la finanziaria per il 1999 prevede che regioni e province autonome svolgano una vigilanza sull'uso corretto ed efficace delle risorse in modo da realizzare una riduzione dell'assistenza ospedaliera erogata in regime di ricovero ordinario, anche attraverso il potenziamento di forme alternative alla degenza ordinaria, nella misura annuale non inferiore al 2,5 % dei ricoveri e della spesa complessiva a tal fine registrata nell'anno precedente.

In questo disegno complessivo di ristrutturazione della rete ospedaliera e di rimodulazione della domanda e dell'offerta concorrono in misura decisiva l'utilizzazione dei fondi per l'edilizia e la parallela evoluzione anche del sistema di remunerazione dei soggetti pubblici e privati produttori di prestazioni sanitarie. Il nuovo sistema (che ha, come è noto, richiesto ulteriori interventi correttivi in ordine ai c.d. "raggruppamenti omogenei di diagnosi" - DRG[55]), sottende e privilegia infatti una logica di pianificazione che, nel considerare l' elevato costo di ogni giornata di degenza ospedaliera, ha inteso meglio calibrare qualità e soddisfazione dell'utenza nel quadro di una maggiore attenzione a soluzioni alternative ai ricoveri ospedalieri.

Nell'attuazione del programma per l'edilizia sanitaria, coinvolgente anche gli Organi centrali (Ministeri sanità e tesoro, CIPE), due appaiono le novità di maggiore spessore: la previsione della stipula di accordi di programma ed il trasferimento dal CIPE alle diverse amministrazioni settorialmente competenti dei compiti di gestione tecnica amministrativa e finanziaria già ad esso attribuiti. A tale disegno[56] è stata data attuazione con deliberazione CIPE n. 141 del 6 agosto 1999, con la riconduzione allo stesso CIPE di una generale competenza sulle questioni di rilevante valenza economico finanziaria e della funzione di coordinamento a livello territoriale o settoriale (art. 1), accompagnata dalla parallela devoluzione dei compiti più marcatamente gestionali alle amministrazioni competenti. Nella fisiologica area di competenza del Ministero della sanità sono state dunque ricondotte (art 4), tra le altre, le funzioni relative all'ammissione a finanziamento dei progetti di edilizia sanitaria suscettibili di immediata realizzazione (art. 20, c. 5bis), il che dovrebbe contribuire ad accelerare scansioni procedurali che, soprattutto nella prima fase del programma, avevano evidenziato lungaggini e discrasie[57].

---

[55] Art. 8 commi 5 e 7 d.lgs. n. 502 del 1992. Vedasi ora gli artt. 8-quinquies (accordi contrattuali) e sexies (remunerazione) del d.lgs. n. 229/99.

[56] Previsto dall'art. 7 della legge n. 94/1997 e precisato dall'art. 3 della legge n. 144/1999.

[57] Cfr. Relazioni precedenti.

L'altra rilevante novità istituzionale è rappresentata dalla previsione contenuta nell'art. 5 del d.lgs. n. 229/1999[58], che consente in materia la stipula di accordi di programma[59] con le regioni e con altri soggetti pubblici interessati aventi ad oggetto l'accelerazione delle procedure e la realizzazione di opere, con particolare riguardo alla qualificazione e messa a norma delle strutture sanitarie. E' importante segnalare nella normativa la previsione - che peraltro rinvia agli stessi accordi di programma - di funzioni di monitoraggio e di vigilanza demandate al Ministero della sanità, di particolare rilievo, attesa l'ulteriore previsione (comma 3) che, in caso di mancata attivazione del programma oggetto dell'accordo entro i termini previsti, le risorse finanziarie vengano riprogrammate e riassegnate in favore di altre regioni o enti pubblici interessati al programma di investimenti, tenuto conto della capacità di spesa e di immediato utilizzo.

In tale scenario assume dunque ulteriore spessore la sollecitazione, già espressa, ad un recupero della capacità progettuali per quelle Regioni che nel passato hanno evidenziato valori non soddisfacenti di attrazione delle risorse e concrete performances realizzative[60], anche alla luce della disposizione contenuta nell'art. 1 della legge n. 144/1999, che prevede che sia le amministrazioni regionali, che quelle centrali si dotino di propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Ad essi, in raccordo tra loro e con il Nucleo del Ministero del tesoro, bilancio e p.e., è affidato il supporto tecnico nelle fasi di programmazione valutazione, attuazione e verifica dei piani, programmi e politiche di interventi promossi ed attuati, così contribuendo alla realizzazione - in una sinergia tra Organi centrali ed Autonomie, tramite la utilizzazione comparata di sistemi e metodologie progettuali - di strutture riqualificate in coerenza alle indicate linee programmatiche generali e di settore.

---

[58] Si tratta dell'art. 5-bis inserito dopo l'art. 5 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n.502, e successive modificazioni (Ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico).

[59] Sul piano dell'evoluzione procedurale erano già state registrare le inclusione della materia nelle intese istituzionali di programma, in base alla legge n. 662/1996 (Toscana e Lombardia), ponendo le premesse di un utile potenziamento della programmazione concertata in un settore di particolare rilievo finanziario.

[60] Cfr. Relazioni precedenti.

Gli accordi[61] connotano dunque la seconda fase del programma straordinario, avviato con delibera CIPE n. 52 del 6 maggio 1998, con la quale è stato approvato il quadro programmatico generale (Programma nazionale quadro) relativo al completamento del programma, con la ripartizione alle Regioni ed alle Province autonome della somma risultante dalla differenza tra la quota complessiva e quanto effettivamente assegnato nel primo triennio, per un ammontare complessivo di 20.600 mld, con una riserva di 1.226,811 mld destinata agli enti diversi dalle Regioni[62]. Con delibera n. 53 in pari data è stato approvato il "programma specifico" per un ammontare complessivo di 2.500 mld, finalizzato ad interventi per opere complete o da completare, dotate di progetti esecutivi o preliminari, nonché ad interventi considerati prioritari per le esigenze di maggiore funzionalità del complesso delle strutture regionali e provinciali, richiedendo adeguata certificazione circa l'utilizzo delle risorse finalizzate ad un programma rivolto alla sicurezza delle strutture[63].

Alla migliorata capacità progettuale a livello regionale[64] deve dunque corrispondere una ulteriore risposta positiva anche nei tempi di istruttoria ai livelli

---

[61] Nel corso del 1999 sono stati perfezionati gli accordi con le regioni Toscana e Lombardia e nel 2000 con la regione Basilicata, già promossi nell'ambito delle intese istituzionali di programma, utilizzando le risorse rese disponibili dall'art. 50 della legge finanziaria 1999 (legge n. 448/1998), successivamente integrate dalla legge n. 39/1999, che hanno complessivamente stanziato 4.000 mld per la prosecuzione del programma, incrementati dalla legge finanziaria 2000 (legge n. 488/1999) con ulteriori 8.127 mld. In relazione a dette disponibilità, e con il procedimento introdotto dal d.lgs. 229/99, nel corso del 1999 è stato anche sottoscritto l'accordo con la regione Emilia Romagna. L'amministrazione informa che sono stati definiti gli accordi con le Regioni Lazio, Umbria, Veneto e con la P.A. di Trento, e che risultano in avanzato stato di definizione gli accordi con le regioni Liguria e Marche, mentre è in corso l'attività di negoziazione dei contenuti degli accordi con tutte le altre regioni.

[62] Si tratta degli enti di cui all'art. 4, comma 15 della legge n. 412/1991 (IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali).

[63] Dei 2.500 mld complessivamente rientranti nel programma specifico 1.476,9 risultano destinati al completamento di opere iniziate nel primo triennio, interventi considerati prioritari per le esigenze di maggiore funzionalità del complesso delle strutture sanitarie, regionali, provinciali e degli enti, nonché opere urgenti da realizzare nelle regioni Umbria e Marche, colpite dal sisma, e pertanto già autorizzate in deroga alle ordinarie procedure; 793,094 mld risultano destinati ad interventi necessari per adeguare le strutture e le tecnologie sanitarie alla normativa vigente in materia di sicurezza ed agli interventi di cui all'art.32, comma 4, legge n. n.449/1997. Una residua somma di 129,996 mld risulta infine accantonata e da assegnare agli enti di cui all'art.4, comma 15 della legge n. 412/1991 (IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali). Nella stessa data è stata disposta l'assegnazione e di quote residue del programma di interventi urgenti per la lotta all'AIDS, di cui alla legge n. 135/1990; il CIPE ha altresì deliberato l'utilizzo delle somme (165,908 mld) riservate dalla legge n. 34/96 al settore materno infantile, con particolare riferimento al completamento della rete consultoriale.

[64] Della indicata quota di 2.500 mld si registrano al 10 aprile 2000 autorizzazioni complessivamente pari a 2.227,8 mld; dedotte le quote riservate agli IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici

centrali, conseguibile attraverso una riqualificazione delle strutture valutative ed un decisivo rilancio della funzione programmatoria, in linea con quanto previsto dalla legge n. 144/1999, in ordine alla tempestiva costituzione anche presso le amministrazioni centrali di efficienti nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Nel contesto di riqualificazione del patrimonio immobiliare sanitario si inserisce anche il "Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS" (di cui alla legge n. 135/90), che prevede la costruzione e la ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive, comprese le attrezzature e gli arredi, e l'istituzione e il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia e immunologia, per un importo massimo di 2.100 mld[65]. Con riguardo ad esso riemergono talune difficoltà progettuali, manifestatesi soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, nell'utilizzo delle quote di finanziamento assegnate. Ancora debole appare la richiesta di finanziamento per strutture alternative all'ospedale, tranne che da parte di alcune Regioni, come la Lombardia e l'Emilia Romagna; va peraltro considerato che il settore della residenzialità per i malati di AIDS viene svolto in larga parte da strutture a carattere privato sociale[66].

In relazione al nuovo ruolo della programmazione e dell'attuazione degli interventi in materia si segnala infine che, in base alla disciplina comunitaria

---

sperimentali, per le Regioni, a fronte di una assegnazione complessiva pari a 2.248,8 mld, le autorizzazioni risultano pari a 2.147,8 mld (96%). Quasi tutte le regioni hanno ottenuto il 100% delle autorizzazioni, salvo le Marche (89%) ed il Lazio (53%) per il centro-nord e, per il Mezzogiorno, la Sicilia (96%) e la Calabria (19%).

[65] Il d.l. 25 marzo 1997, n. 67 recante "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione", convertito dalla legge 23 maggio 1997 n. 135, all'art. 10, disciplina le modalità di ridestinazione dei finanziamenti stanziati dalla legge n. 135/90 per i reparti di malattie infettive, residuati alla data del 31 agosto 1996, pari a 464,7 mld. Con delibera n. 55/98 il CIPE ha assegnato alle regioni interessate la somma di 270,8 mld, accantonando la restante somma di 193,8 mld in attesa di ulteriori verifiche istruttorie da parte del Ministero della sanità. Nel termine stabilito dalla delibera CIPE (22 gennaio 1999), le regioni hanno presentato richieste di finanziamento per 81,7 mld, pari al 30% della quota totale assegnata incrementate alla data del 31 dicembre 1999 a 164,3 mld; peraltro, anche in relazione alla necessità di perfezionare tali richieste di finanziamento l' erogazione alla stessa data è pari a 117,8 mld.

[66] Per completezza di materia si ricorda che la legge n. 130/83 (Fondi Investimento Occupazione - FIO) prevedeva la possibilità, con appositi stanziamenti nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, bilancio e della p.e., di far fronte al finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per rilevanti interventi di carattere economico, nell'edilizia e nelle infrastrutture, oggi praticamente esauriti.

relativa ai Fondi strutturali della U.E., è previsto il cofinanziamento della Comunità europea per la realizzazione nelle regioni del centro-sud dell'Italia di investimenti strutturali, per la ricerca e la formazione, anche nel settore sanitario; attualmente sono quattro le regioni che hanno attivato tale procedura (Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia).

3.3 Le dinamiche finanziarie.

3.3.1 Le misure indicate nei D.p.e.f. e nel collegato per il 1999.

Gli interventi sulla spesa sanitaria già indicati nel D.p.e.f. 1998-2000[67] concernevano la razionalizzazione, la riorganizzazione e la riqualificazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), nell'intento di completare il progetto di riforma e di applicare le misure già previste dalla legge collegata alla Finanziaria 1997 (quali, ad esempio, l'attivazione della libera professione intramuraria dei medici e la fruizione di servizi alberghiero ospedalieri su richiesta degli assistiti, i percorsi diagnostici e terapeutici, l'osservatorio centrale acquisti e prezzi, la contestualità tra la contrattazione dei piani annuali preventivi e la fissazione del limite massimo della spesa sostenibile, la riduzione dei posti-letto sottoccupati) i cui effetti coinvolgevano più anni.

Temi prioritari di attenzione, anche alla luce delle dinamiche finanziarie riscontrate nei precedenti esercizi, erano il controllo della spesa ospedaliera e la rivisitazione del complesso sistema farmaceutico, (sia in tema di riclassificazione dei farmaci nelle previste "classi", che in ordine delle modalità di accesso ad esse, e dai percorsi di supporto alle decisioni tecniche del medico prescrittore, attivando un "osservatorio della prescrizione"). Per tale settore si riteneva necessaria una revisione generale in ordine alla disciplina del prontuario, ai criteri di distribuzione dei farmaci tra le diverse classi, alle modalità di accesso alle singole fasce, per garantire la tutela dei soggetti più deboli. L'intento era anche quello di promuovere una efficace informazione farmaceutica da parte del Servizio

[67] II-3.4.2 Il sistema sanitario.

Sanitario Nazionale a supporto delle decisioni tecniche del medico prescrittore, attivando un osservatorio della prescrizione attento ai profili di qualità dell'assistenza e di corretto impiego del farmaco[68].

Sul versante della spesa farmaceutica, la manovra per il 1999, interveniva prevedendo la realizzazione di risparmi rispetto al tetto di spesa per il 1999 già fissato dalla legge n. 449/97 (11.451 mld di lire, più un ulteriore incremento del 10%, purché contestuale ad una riduzione di spesa di altre funzioni) modificando anche i criteri per l'applicazione delle sanzioni per lo sfondamento. Per tale spesa, che assorbe ormai stabilmente circa l'12% delle spese correnti totali), emerge un trend crescente in termini assoluti, a partire dal 1996, con ritmi sostenuti (+44,2%, a livello nazionale, tra il 1995 e il 1999), che superano costantemente i limiti fissati dalle leggi finanziarie succedutesi. E' da segnalare che la spesa relativa al 1999 fornita dagli Assessorati alla sanità, pari a 14.691 mld risulta superiore al valore rendicontato dalle aziende[69].

Al di là della verifica dell'effettiva dimensione della spesa e della congruenza delle misure di contenimento sinora disposte, il dato ripropone la centralità, già sottolineata, di una univoca ricognizione informativa in tale nevralgico settore, oggi affidata all'Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali, con compiti di raccolta, monitoraggio e analisi dei dati sui consumi, le modalità di impiego e la spesa per la totalità dei farmaci, inclusi quelli non a carico del SSN. In materia si ricordano anche le iniziative di informazione degli operatori sanitari sulle proprietà, sull'impiego e sugli effetti indesiderati dei medicinali, nonché per le campagne di educazione sanitaria.

Per quanto riguarda in particolare l'assistenza ospedaliera, l'indicazione della manovra per il 1999 era nel senso di una responsabilizzazione delle regioni e

---

[68] In tal senso, in base alla finanziaria per il 1998, risultano stanziati 50 mld sul cap. 1229 (2885) per somme da assegnare alle regioni e p.a., oltre a 40 mld sul cap. 6971 (2858) per spese di informazione ed educazione sanitaria in larga parte passati a residui (vedasi Vol. II, Capitolo relativo al Ministero della sanità).

[69] Relazione generale sulla situazione economica del Paese. Sulla base dei dati in possesso dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, la spesa farmaceutica convenzionata netta prevista in circa 12.600 mld nel FSN dalle prime stime, appare invece assestarsi nell'ordine dei 14.496 mld con un incremento dell'11,3% rispetto al 1998. Lo scostamento rispetto alle previsioni del FSN appare nel complesso pari a +15,1%.

delle province autonome nell' obiettivo di pervenire alla riduzione del volume di ricoveri in regime di degenza ordinaria (almeno l'1% annuo dei ricoveri e della spesa corrispondente)[70].

La spesa del SSN per l'assistenza ospedaliera, a partire dal 1997 è individuabile unitariamente in base alle rilevazioni di dati contabili delle aziende, aggregati per i sei livelli uniformi di assistenza definiti dal PSN 1996-1998: tale dato evidenzia, a livello nazionale, che la spesa ospedaliera assorbe il 54,8% della spesa complessiva. Gli andamenti rappresentati[71], da ricondurre anche all'aumento nel consumo di risorse necessarie durante il ricovero ed alla possibile tendenza a ricorrere al ricovero per i casi relativamente più complessi, sono anche considerati come possibile sintomo di distorsioni nella codifica di diagnosi e procedure nelle schede, al fine di privilegiare i Drg cui sono associate tariffe maggiori: emerge dunque l'esigenza di attivare, soprattutto a livello regionale e aziendale, appropriati sistemi di controllo del comportamento degli erogatori, così come previsti anche da ultimo dalla citata legge finanziaria per il 1999.

Nella più generale problematica della rimodulazione dell'offerta ospedaliera va ricondotta anche la spesa per l'assistenza ospedaliera convenzionata, che nel corso del quinquennio 1995-1999 mostra una dinamica superiore rispetto all'insieme della spesa corrente, con un incremento complessivo del 38%, passando dai 10.708 mld del 1995, ai quasi 15.000 mld del 1999 ed assorbendo a livello nazionale, nel 1999, il 12,4% delle spese totali, rispetto all'11,5% del 1995.

Anche nel D.p.e.f. 1999-2001 si dedica particolare attenzione alla razionalizzazione della spesa, già iniziata con il riordino del SSN, attraverso il sistema dei controlli, il completamento del processo di aziendalizzazione in tutte le realtà sanitarie, la realizzazione operativa dell'istituto dell'accreditamento in

---

[70] Nonostante le ripetute indicazioni programmatiche, il tasso di spedalizzazione resta piuttosto elevato, facendo rilevare valori superiori alla media dei paesi europei, mentre il volume di posti-letto totali, pur riducendosi nella direzione auspicata, evidenzia un trend inferiore a quello previsto (passando dai 6,3 posti-letto totali per 1.000 abitanti del 1993 ai 5,9 del 1997). Risulta aumentata la quota di posti-letto di day hospital (da 0,25 a 0,38 per 1.000), così come il relativo tasso di utilizzo, soprattutto nelle strutture pubbliche e nelle aree della riabilitazione e della lungodegenza.

[71] *Relazione generale sulla situazione economica del paese per il 1999.*

tutto il SSN, l'introduzione dei percorsi diagnostico-terapeutici, il completamento del processo di revisione del sistema di remunerazione dei soggetti pubblici e privati produttori di prestazioni sanitarie, la revisione dei nomenclatori tariffari, l'introduzione di nuove modalità di acquisizione e distribuzione di alcune tipologie di beni e servizi.

La spesa per acquisto di beni e servizi, pur a fronte delle misure di contenimento ripetutamente introdotte nel corso dell'intero decennio, e da ultimo dalla manovra per il 1998, che aveva previsto una contrazione del 2,25% rispetto alla spesa rendicontata per il 1996, rideterminata in base al tasso di inflazione (il tetto di spesa fissato per il 1998 era dunque pari a 19.450 mld) risulta di non agevole controllabilità, evidenziando tra il 1995 e il 1999 un andamento incrementale, passando da 17.965 mld a circa 21.959 mld. In un settore di tale consistenza quantitativa e di non agevole comprimibilità si innestano le innovazioni conseguenti all'ulteriore processo di aziendalizzazione previsto dalla riforma ter, che consente esplicitamente (art 3, c.1 d.lgs. n. 229/99) il ricorso a strumenti privatistici, nei casi di forniture di beni e servizi per valori inferiori a quello stabilito dalla normativa comunitaria.

Va ricordata, quale elemento caratterizzante delle linee programmatiche e della manovra per il 1999, l'introduzione di un regime di rapporto di lavoro esclusivo per il personale della dirigenza sanitaria, volto al rafforzamento del servizio pubblico e alla qualificazione dell'offerta. Al fine di favorire l'esclusività del rapporto dei dirigenti del ruolo sanitario che abbiano optato per l'esercizio della libera professione intramuraria, sono previste specifiche risorse dall' art. 72 della legge n. 448/98, incrementate dall' art. 28 della legge n. 488/99 (finanziaria per il 2000), in larga parte correlate alla realizzazione di risparmi conseguenti al processo di razionalizzazione del sistema ospedaliero. In tale contesto si colloca la previsione di incentivi finanziari per l'attivazione da parte di regioni e aziende Usl di idonei e sistematici strumenti di controllo del comportamento degli erogatori in

ordine all'appropriatezza e alla qualità dell'assistenza (948,5 mld di lire per il triennio 1999-2001).

Da ciò l'importanza - evidenziata anche di recente in sede di certificazione delle ipotesi di CCNL per la dirigenza del Servizio sanitario - di una effettiva attivazione dei meccanismi prefigurati, di una responsabilizzazione ai diversi livelli sia di Governo (centrale e regionale) che gestionali, di un adeguato monitoraggio. In tal senso è stato espressamente assicurato l'impegno del Governo per l'immediato avvio del monitoraggio degli andamenti della spesa derivante dai contratti, con riguardo anche alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale, informandone tempestivamente la Corte dei risultati. La parte negoziale pubblica ha altresì assunto l'impegno di rendere operativa la disposizione di cui all'art. 52 c. 2 del d.lgs. n. 29/1993, che fa sistema con le previsioni contrattuali degli artt. 10 e 11 dei contratti, in virtù della quale si provvede alla sospensione parziale o totale dell'efficacia del contratto in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa.

In generale, per la spesa per il personale, che costituisce la componente quantitativamente più significativa (passando da 47.134 mld nel 1998 a circa 48.000 mld nel 1999 e contraendosi in termini percentuali dal 41,4% al 39,7% delle spese totali) va tenuto conto che il tendenziale ridimensionamento percentuale negli ultimi due anni, va ricondotto in larga misura alla assenza di rinnovi contrattuali, siglati invece, come è noto, nel corso del 1999 e del corrente anno[72]. Ciò sollecita ancor più, alla luce della già problematica situazione finanziaria del settore, il concreto esercizio del monitoraggio e l'attivazione di eventuali necessari correttivi.

In tale contesto, può collocarsi anche la spesa per l'assistenza specialistica convenzionata (interna ed esterna), cresciuta significativamente nella seconda

[72] Come per il personale, anche la spesa per l'assistenza medica di base in assenza di ulteriori rinnovi della convenzione ha seguito una crescita in linea con quella della spesa complessiva, passando dai 5.541 mld del 1995 ai 6.816 mld del 1999 (+ 23%); e conservando costante il suo peso relativo (dal 5,9% delle spese totali nel 1995, al 5,7% nel 1999), più elevato nelle regioni meridionali (dove assorbe, nel 1999, il 6,3% delle spese totali), che non in quelle del centro (5,8%) e del nord (5,3%).

metà degli anni novanta, sia in termini assoluti (dai 2.315 mld di lire del 1995 ai 3.768 del 1999), sia in termini relativi (dal 2,5% al 3,2% delle spese totali). L'incremento del volume e della tipologia delle prestazioni consumate[73] (tuttora non quantificabili a livello nazionale per le difficoltà di rilevazione attraverso il Sistema informativo) costituisce, per la *Relazione generale sulla situazione economica del paese* il principale fattore dell'aumento della spesa per l'assistenza specialistica ambulatoriale; al riguardo vanno segnalate le difficoltà di avviare i percorsi diagnostico-terapeutici, già previsti dalla legge finanziaria per il 1998 al fine di migliorare e contenere il ricorso alle prestazioni specialistiche da parte dei medici prescrittori.

Per le entrate, si riteneva necessario proseguire il processo di attuazione della normativa in materia di autofinanziamento delle regioni, anche attraverso un uso più generale della compartecipazione alla spesa da parte dell'assistito, volto a contrastare la tendenza all'eccessivo ricorso alle prestazioni assistenziali e ad evitare il fenomeno della crescita dei ricoveri ospedalieri. In particolare si prefigurava una revisione del sistema delle esenzioni dalla partecipazione diretta del cittadino alla spesa per le prestazioni ricevute, nell'intento di pervenire ad una maggiore equità distributiva, calibrando l'attenzione dedicata all'età come fattore di bisogno assistenziale con la capacità reddituale dei nuclei familiari di appartenenza dell'assistito, ed introducendo un criterio di sostegno alle fasce deboli accanto a quello della protezione delle patologie a più elevato impatto sociale. Con riguardo al riordino del sistema della partecipazione alla spesa sanitaria e delle relative esenzioni, il collegato alla finanziaria 1999 (legge n. 449/1999 art. 59, c.50) ha previsto una delega[74] al Governo, esercitata con d.lgs.

[73] In particolare, è cresciuta molto la componente esterna, soprattutto dopo il 1997, ossia dopo l'applicazione sull'intero territorio nazionale del d.m. 22 luglio 1996, che ha aggiornato l'elenco delle prestazioni erogabili in regime di assistenza specialistica ambulatoriale, inserendovi molte prestazioni complesse e costose precedentemente escluse e quindi erogabili solo in regime di ricovero ed ha ridefinito le corrispondenti tariffe.

[74] Il successivo c. 51 prevedeva una delega, che presenta profili di connessione, per la individuazione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazioni pubbliche, esercitata dal Governo con d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109 (G.U: n. 90 del 18 aprile 1998). Anche la manovra per il 1999, è intervenuta anche dal lato delle entrate del SSN, modificando il regime di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie: la quota fissa per le

29 aprile 1998, n. 124 recante "*Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie*", avviato in via sperimentale in alcune regioni e la cui proroga, disposta con provvedimenti legislativi d'urgenza adottati dal Governo, non è stata accolta dal Parlamento[75].

3.3.2. La costruzione delle previsioni e gli andamenti della gestione.

Nella ricostruzione del finanziamento complessivo del SSN per il 1999, pari a 112.958 mld (inclusi 4.950 mld di lire di integrazione, assegnati in sede di assestamento della legge di bilancio[76]), le risorse del FSN[77] risultano pari a 51.519 mld[78], essendo dunque maggiore la complessiva previsione delle risorse provenienti dalle regioni (con 50.288 mld, stimati, di IRAP e addizionale IRPEF e 5.883 mld di partecipazioni delle regioni a statuto speciale e delle province autonome) e dalle aziende sanitarie[79] (5.269 mld, di entrate proprie). A fronte di tale quadro previsionale, la spesa stimata dalla *Relazione generale sulla situazione economica del paese* indica un ammontare provvisorio, per il 1999, superiore a 120.000 mld[80]. Il relativo squilibrio, pari alla differenza tra spese e finanziamenti

---

prescrizione di prestazioni di assistenza specialistica e di diagnostica ambulatoriale a carico degli assistiti esenti è stata eliminata e la quota fissa per la prescrizione di farmaci è stata ridotta a 1.000 lire per confezione.

[75] Vedasi d.l. n. 46/2000, non convertito.

[76] Legge 19 novembre 1999, n. 435. Tale ammontare è stato ripartito alle regioni con delibera CIPE del 18 aprile 2000.

[77] Si ricorda che nella complessa articolazione delle risorse pubbliche destinate alla sanità il FSN di parte corrente, rappresenta una integrazione dello Stato alle risorse proprie delle Regioni ed in primo luogo appunto, dei contributi sanitari (che, come è noto, prima della riforma del 1992 affluivano ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata), a partire dal 1998 ricompresi nell'IRAP (art. 36 d.lgs. n. 446/1997).

[78] Del FSN 50.611 mld sono stati destinati alle regioni e 908 ad altri enti sanitari. La ripartizione della quota indistinta del FSN tra le regioni, è stata effettuata in base ai criteri enucleabili dalla legge n. 662/96: popolazione residente e frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso; tassi di mortalità della popolazione; indicatori epidemiologici territoriali; indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari della popolazione, operando una correzione per tenere conto della mobilità sanitaria interregionale.

[79] Le entrate proprie sono rappresentate dalle partecipazioni al costo delle prestazioni erogate dal SSN da parte dei cittadini non esenti (19) (tickets) introitati dalle strutture a gestione diretta, dai proventi derivanti da attività erogate a pagamento e da gestioni patrimoniali e finanziarie delle aziende sanitarie, da eventuali risorse proprie regionali e trasferimenti di altri enti del settore pubblico allargato.

[80] Sulla base dei dati provvisori desunti dalla *Relazione generale sulla situazione economica del paese*, risulta che la spesa sanitaria pubblica totale procapite, pari a 2.074.000 lire a livello nazionale nel 1999, a 1.975.000 nel 1998 e a 1.625.000 nel 1995, continua a far riscontrare scostamenti significativi tra le singole regioni, nonostante nel corso degli ultimi anni si siano notevolmente ridotti, soprattutto se si corregge la spesa sostenuta a livello regionale sulla base del saldo finanziario della mobilità sanitaria interregionali.

complessivi di parte corrente, è stimato, sempre nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, di oltre 7.000 mld[81]. Va segnalato che per talune regioni, non essendo ancora pervenuta la relativa rendicontazione al Dipartimento della programmazione, si è proceduto ad una stima sulla base della spesa storica.

Come già segnalato dalla Corte, la compresenza di sistemi differenziati di contabilità genera sensibili problemi di consolidamento e non consente ancora una chiara leggibilità delle risultanze complessive, necessarie per il monitoraggio e le correzioni degli andamenti.

Va altresì ricordato che in base all'art. 39, 2° comma del d.lgs. 446/97, la disponibilità di cassa viene assicurata alle regioni, attraverso anticipazioni mensili da parte del Ministero del tesoro per importi pari ad un dodicesimo del complessivo gettito presunto dell'IRAP e dell'integrazione statale, privilegiando nel settore una ricomposizione dei flussi per cassa, rispetto ai profili di competenza; ai fini di una più consapevole definizione delle previsioni programmatiche di bilancio e della conseguente decisione parlamentare è peraltro da segnalare, nella decisione di bilancio per il 2000, che l'art. 30, c.18, indica l'ammontare dell'importo massimo della spesa per il SSN[82].

In tale ottica si innesta l'obiettivo di una prioritaria utilizzazione delle giacenze di tesoreria di parte corrente: al riguardo è da segnalare il trend discendente per l'ammontare delle giacenze nelle tesorerie provinciali delle aziende sanitarie esistenti ancora al 31 dicembre 1999, che denuncia una sensibile contrazione (-29%) proprio nell'ultimo esercizio[83] (per la parte corrente si passa da 12.523 mld del 1995 a 10.814 mld del 1996, 6.950 mld del 1997, 6.176 mld del 1998, 4.329 mld del 1999).

Al di là della analisi degli scostamenti stimati (che possono registrare modifiche anche sensibili in sede di verifica, sulla base dei dati definitivi) deve comunque rilevarsi il permanere di una dinamica della spesa superiore agli sforzi

[81] La quota di risorse complessivamente destinate alla sanità assorbe, pertanto, il 5,7 % del PIL allineando l'Italia tra i Paesi che fanno riscontrare i valori meno elevati.tra quelli industrializzati.
[82] Pur essendo ancora assente nelle costruzioni sottese, la stima dei contributi, rimessa alle delibere del CIPE.
[83] Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

di adeguamento del quadro previsionale, ancora non coerente con gli andamenti effettivi, e che conferma negativamente un fenomeno che continua a rivestire preoccupante consistenza. Nel rinviare per una più approfondita valutazione, sulla scorta dei dati definitivi che verranno elaborati ed acquisiti, alle successive sedi di esame della Corte, deve richiamarsi dunque ancora maggiore attenzione, oltre che alla coerenza del quadro previsionale, alla soluzione dell'indicato problema di una adeguata quantificazione dei livelli di assistenza, alla verifica degli aspetti qualitativi della spesa nelle diverse realtà , al completo dispiegarsi del sistema dei controlli, alla adozione di nuove metodologie e strumenti gestionali, introdotti dalla recente normativa e che sollecitano indirizzi attuativi e concreta operatività[84].

3.4. I disavanzi pregressi ed il Patto di stabilità.

Di centrale importanza è il problema della definitiva soluzione della gravosa situazione dei disavanzi pregressi, conseguente ai reiterati squilibri già registrati nei precedenti esercizi, più volte segnalata dalla Corte come esigenza prioritaria, coinvolgente il complessivo quadro dei rapporti e delle responsabilità finanziarie tra Stato e Regioni e condizionante lo stesso compiuto avvio delle gestioni aziendali. Al riguardo, nella più complessa definizione del Patto di stabilità (art. 28 legge 23 dicembre 1998, n. 448 collegato per il 1999), il legislatore ha espresso il deciso intento di provvedere attraverso misure "concertate" di ripiano e di rientro attraverso percorsi non solo temporanei, ma duraturi, di soluzione dei disavanzi del settore, individuando la quota di maggiore spesa attribuibile a provvedimenti di carattere nazionale rispetto a quella attribuibile a provvedimenti regionali, con conseguente ripartizione dell'onere tra livello centrale regionale[85].

---

[84] Le SS.RR. con delibera n. 3/2000 ("*Criteri generali e indirizzi di coordinamento per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione*") hanno approvato una specifica analisi in materia.

[85] La ricognizione prevista dalla legge è avvenuta in un'ottica di contabilità finanziaria, riconducendo le poste più tipiche della contabilità economica nei valori finanziari degli aggregati costituenti la spesa corrente per la parte alla stessa pertinente, mentre ammortamenti, accantonamenti e saldo delle rimanenze di magazzino non sono stati considerati al fine di definire la spesa complessiva del triennio. Per quanto concerne l'entrata si è tenuto conto del finanziamento assegnato attraverso le deliberazioni CIPE che si sono susseguite negli anni di riferimento, per la parte corrente indistinta integrata dalle entrate proprie secondo le rilevazioni delle stesse Regioni.

Sulla base dei dati rilevati, è stato calcolato l'ammontare dei disavanzi regionali, sia degli esercizi anteriori al 1995, sia del triennio 1995-1997[86]. Tuttora da realizzare, anche se avviati a definizione a livello tecnico, sono invece gli accordi previsti dalla norma per assicurare livelli soddisfacenti di prestazioni e di economicità, essenziali all'ottica sottesa al Patto ed alla stessa disciplina del federalismo fiscale, intesa ad assicurare, come si è detto, le garanzie dei livelli uniformi, coniugando la coerenza dei vincoli finanziari alla qualità delle prestazioni ed a efficienti livelli di gestione. In tale contesto va inquadrato il sistema di indicatori e di parametri concernenti gli aspetti strutturali e organizzativi dei sistemi sanitari regionali ed i livelli di spesa, finalizzati alla verifica dei livelli di assistenza assicurati in ciascuna regione e provincia autonoma, alla valutazione dei risultati economico-gestionali ed alla individuazione delle cause degli eventuali disavanzi[87].

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

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

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

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

Ministero della sanità[88], cui sono demandate fondamentali funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento nel sistema policentrico della sanità, anche nel nuovo quadro riformatore disegnato dal d.lgs. n. 300/1999[89].

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

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

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

[88] Vedasi amplius, vol. II, cap.

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

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

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

Si ricorda, al riguardo che, nella complessa articolazione delle risorse pubbliche destinate alla sanità, il FSN di parte corrente rappresenta una integrazione dello Stato alle risorse proprie delle Regioni ed in primo luogo appunto, dei contributi sanitari (che, come è noto, prima della riforma del 1992 affluivano ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata e che a partire dal 1998 sono stati ricompresi nell'IRAP, per effetto dell'art. 36 d. lgs. n. 446/1997)[91]. Va altresì segnalato che i principali canali di finanziamento delle spese per investimenti del SSN sono rappresentati dai fondi stanziati dall'art. 20 della legge n. 67/88, e dalla legge n. 135/90, di cui si è detto[92], mentre un ruolo minore è rivestito dal FSN in conto capitale, fissato annualmente dalla legge finanziaria[93].

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

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

---

[91] Vedasi amplius, par. 3.3.

[92] Par. 2.6.

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

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

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

Si osserva che alcune funzioni di quarto livello, individuate dalla Corte all'interno della divisione 7 "Sanità", vengono perseguite esclusivamente dal Ministero della sanità mentre altre sono condivise con altri ministeri[94]. Di queste ultime assume rilievo la *regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria*, alla quale concorrono i Ministeri di sanità e difesa: dei 218 mld di stanziamenti di competenza (71,3 mld nel bilancio della difesa e 146,7 mld in quello della sanità) con massa impegnabile di 248,2 mld, risultano impegni totali per 125,9 mld (le risorse della difesa sono state interamente impegnate); sulla massa spendibile di 265,2 mld, (le autorizzazioni di cassa erano pari a 241,5 mld) sono stati effettuati 129,9 mld di pagamenti totali (82,7%).

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

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

sanità), per 53,5 mld[95], con una pari massa impegnabile e 46,8 mld di impegni totali (87% della massa impegnabile). Sulla massa spendibile, pari a 61,8 mld, risultano autorizzazioni di cassa per 56,0 mld (90% della massa spendibile) mentre i pagamenti totali ammontano a 48,8 mld[96] (79% della massa spendibile).

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

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

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

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

---

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

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

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

esercitate dall'amministrazione penitenziaria a favore dei detenuti, sono trasferite con il relativo personale[98], al servizio sanitario nazionale, assicurando anche ai detenuti ed agli internati, al pari dei cittadini in stato di libertà, il diritto alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione previste nei livelli essenziali e uniformi di assistenza individuati nel Piano sanitario nazionale, nei piani sanitari regionali e in quelli locali. In tal senso si assiste, oltre che ad uno specifico e rilevante processo riformatore del settore, ad una più agevole e unitaria impostazione e rendicontazione delle risorse finanziarie destinate alla sanità, e che, come da tempo la Corte aveva segnalato, richiedono peraltro ulteriori momenti di definitiva ricomposizione in termini di allocazione e ricognizione contabile.

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

4. Analisi finanziaria delle politiche di protezione sociale.

4.1 Spesa previdenziale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Interventi diversi di spesa sociale.

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

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

Particolare rilievo assume la funzione di *lotta alla droga e recupero della tossicodipendenza*, per l'elevato impatto sociale del fenomeno. Gli stanziamenti complessivi sono di 191 mld[100], con una massa impegnabile di 660,5 mld (a causa della notevole incidenza di circa 469,3 mld di residui di stanziamento da ricondursi alla gestione della Presidenza del Consiglio dei ministri) sulla quale risultano effettuati impegni per 655,4 mld (98% della massa impegnabile). Per un elevato ammontare di residui ad inizio esercizio (circa 563,5 mld)[101] la massa spendibile raggiunge 754,5 mld; le autorizzazioni di cassa risultano di 722,8 mld (91% della massa spendibile) e i pagamenti totali sono pari a 619,9 mld (86% delle autorizzazioni di cassa e 79% della massa spendibile).

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

---

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

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

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

fenomeno quest'ultimo che connota la trasformazione della società in senso multietnico: alla stessa è dedicata un'apposita analisi nella parte della presente Relazione dedicata all'immigrazione[102].

Le funzioni *sostegno alle vittime dell'usura*, *sostegno agli esuli agli sfollati ed altre categorie indigenti* e *sostegno alle vittime della violenza criminale*, aggregano complessivamente stanziamenti destinati a interventi assistenziali finalizzati, per circa 383,8 mld, dei quali 330 mld destinati al finanziamento delle politiche di assistenza agli esuli ed agli sfollati, correlate anche alla crisi dei Balcani. Sulla massa impegnabile complessiva delle tre funzioni (386,4 mld), sono stati effettuati impegni per 378,5 mld (98% della massa impegnabile) mentre sulla massa spendibile, che per l'elevata presenza di residui passivi ad inizio esercizio[103] (227 mld), risulta pari a 610,8 mld (con autorizzazioni di cassa per 542,3 mld; 89% della massa spendibile), si registrano pagamenti totali per 494,3 mld (81% della massa spendibile e 91% delle autorizzazioni di cassa).

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

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

---

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

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

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

Le riferite funzioni, attinenti alla *Protezione sociale*, confluiranno a partire dalla prossima legislatura nell'unitario Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali[104].

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

PAGINA BIANCA

Capitolo X

Ministeri per le politiche dell'istruzione, della cultura e della ricerca

Premessa.
1. Nota metodologica sulle articolazioni funzionali dell'area cultura-istruzione.
2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: i documenti di programmazione economica e finanziaria: *2.1 Il documento di programmazione economica e finanziaria 1999 – 2001; 2.2 Il Patto sociale per lo sviluppo e per l'occupazione del 22 dicembre 1998; 2.3 Il D.p.e.f. per il 2000 – 2003.*
3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa: *Il Ministero della pubblica istruzione; il Ministero dell'Università; il Ministero per i beni e le attività culturali*
4. L'istruzione scolastica ed universitaria: gli andamenti delle politiche per l'istruzione e cultura e le più rilevanti innovazioni normative: *4.1 Istruzione; 4.2 Cultura.*
5. I dati finanziari complessivi e per servizi.
6. Formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.
7. Le funzioni dello Stato e la partecipazione degli enti territoriali.
8. Il modulo organizzativo caratterizzante la fornitura dei servizi: la rete.
9. Le iniziative per l'attuazione dell'autonomia scolastica e per quella universitaria.
10. Gli utenti e gli addetti: dati quantitativi e aspetti retributivi.
11. Indicatori: misurazione dei servizi, la rilevazione e la valutazione dei risultati.
12. La gestione del personale: il contratto per il personale della scuola.

Premessa.

Il rafforzamento dell'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca costituisce un obiettivo strategico del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione per la costruzione di un modello sociale equilibrato con possibili significativi riflessi sul miglioramento del livello di efficienza del sistema produttivo italiano. Si è avviato un vasto processo di riforma del sistema di istruzione finalizzato all'elevamento della sua qualità ed efficacia con l'adozione di misure dirette all'ampliamento delle opportunità di formazione sul posto di lavoro e dei programmi di formazione esterna, ritenuti strumenti di un processo di crescita diretto ad accompagnare l'individuo lungo l'arco dell'intera vita. L'insieme delle misure di trasformazione del sistema dell'istruzione e cultura presuppone la concreta attuazione dell'autonomia scolastica e di quella didattica degli atenei, una ulteriore valorizzazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici, la riqualificazione dell'edilizia scolastica ed universitaria.

1. Nota metodologica sulle articolazioni funzionali dell'area cultura-istruzione.

Per una valutazione delle politiche pubbliche relative all'istruzione e cultura si fa qui riferimento alle classificazioni COFOG[1] divisioni 8 e 9.

La divisione 8 – nella quale sono ricomprese attività ricreative e culturali – in termini più specifici – attiene principalmente ai servizi sportivi e ricreativi, ai servizi culturali, ai servizi radiotelevisivi e di editoria.

Secondo le risultanze del rendiconto generale dello Stato la divisione 8 ha potuto contare su una disponibilità –massa impegnabile- di 5.876 mld, lo 0,68% del totale Stato.

[1] Classification of the functions of Government (OCSE) – Vedi V. Corte dei conti – Quaderni di documentazione 2/2000.

La divisione 9 – istruzione – si riferisce ai gradi di istruzione prescolastica, primaria secondaria inferiore e superiore, universitari ed equiparati, per le cui esigenze sono state disponibili risorse per 78.378 mld, pari al 9,13% delle dotazioni statali per il 1999.

L'area cultura - istruzione non comprende il complesso di risorse destinate al finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica. In questo contesto sono infatti comprese esclusivamente le attività di ricerca direttamente connesse alle funzioni obiettivo proprie dell'area, secondo le scelte della classificazione COFOG. Ne deriva un'anomalia di duplice ordine.

Nel complesso di dati contabili resi dalle classificazioni COFOG riesce di notevole difficoltà ricostruire il volume di risorse destinate alla ricerca.

A ciò si aggiunge che la dotazione finanziaria del MURST, pertinente alla COFOG 9 Istruzione per il 70,51%, reca risorse di notevole entità, che le classificazioni non evidenziano, destinate alle attività di ricerca svolte dalle istituzioni universitarie

2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: i documenti di programmazione economica e finanziaria.

Anche il 1999 è stato caratterizzato dal processo di riforma del sistema scolastico che, in tempi relativamente brevi, porterà a profondi mutamenti diretti all'elevamento degli aspetti qualitativi e di efficacia dell'istruzione, con trasformazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici, la cui portata applicativa completa potrà essere colta appieno nei prossimi anni. Gli indirizzi programmatici e gli obiettivi trovano riscontro nei provvedimenti normativi approvati nell'esercizio.

Essi sono stati esposti nei documenti di programmazione economica e finanziaria; nei diversi provvedimenti normativi, quali le leggi finanziarie e provvedimenti legislativi collegati; nelle direttive ministeriali.

Gli indirizzi programmatici possono essere così sintetizzati: a) nell'avvio del processo di realizzazione dell'autonomia degli istituti; b) nel miglioramento della qualità del processo formativo; c) in forme di incentivazione dei docenti; d) nel monitoraggio dei risultati dell'apprendimento e della qualità dell'insegnamento.

Gli obiettivi della riforma del sistema istruzione- formazione sono, anzitutto, l'aumento della scolarità, e quindi l'incremento del numero dei diplomati accompagnato dall'accertamento dell'effettivo grado di apprendimento, nonché la riduzione degli abbandoni e degli insuccessi.

Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di conoscenze per il rilascio del diploma che sia pari a quello internazionalmente riconosciuto, l'integrazione tra scuola- lavoro- formazione professionale, l'educazione permanente.

Nel corso del 1999 i principali interventi normativi hanno riguardato il finanziamento del servizio di mensa nelle scuole (legge n. 4), l'elevamento dell'obbligo di istruzione (legge n. 9), le disposizioni urgenti in materia di personale scolastico, con le quali sono disciplinate le modalità di immissioni in ruolo del personale docente, non docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario (legge n.124), la valorizzazione del personale della scuola (legge n. 292), la riforma delle accademie di belle arti (legge n. 408), la riforma degli organi collegiali territoriali della scuola (d.lgs n. 233).

Nei primi tre mesi del 2000 sono stati, inoltre, emanati provvedimenti legislativi che recano caratteri di forte innovatività nell'ordinamento scolastico: il nuovo assetto dei cicli didattici (legge n. 30), l'introduzione di misure volte a promuovere le condizioni di parità tra scuola statale e non statale (legge n. 62).

2.1. Il documento di programmazione economica e finanziaria 1999-2001.

Il D.p.e.f. 1999-2001 ha previsto, sempre nel quadro del processo di riorganizzazione delle strutture pubbliche avviato con le leggi n. 59 e n. 127 del 1997, una serie di interventi direttamente mirati al miglioramento della qualità

dell'offerta formativa, negativamente caratterizzata dal ridotto numero di diplomati, dalla marginale incidenza della cultura scientifica e dalla relativa incidenza degli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, dallo scarso grado di integrazione tra sistema scolastico e formazione professionale, nonché dalla mancanza di un sistema di formazione superiore non universitaria.

Costituiscono, inoltre, riferimenti programmatici lo sviluppo di quelli previsti nel D.p.e.f. 1998-2000, di innovazione del sistema scolastico, quali la definizione degli ambiti di attività dell'amministrazione centrale statale rispetto a quelli propri delle regioni, degli enti locali ed degli istituti scolastici e l'incremento della spesa complessiva del Ministero della pubblica istruzione rispetto al totale della spesa statale.

Gli elementi prioritari sono quindi l'elevazione dell'obbligo scolastico, in parte avviato con la legge 20 gennaio 1999 n. 9 a partire dall'anno scolastico 1999-2000, con interventi mirati al contenimento della dispersione scolastica e ad una incisiva azione di orientamento e di monitoraggio del successo formativo, la realizzazione dell'autonomia scolastica, le offerte formative integrative e aggiuntive, il sistema nazionale di valutazione e di certificazione, le politiche per il diritto allo studio, l'adeguamento e la riqualificazione delle strutture scolastiche, ed infine la formazione e l'aggiornamento del personale.

Per l'istruzione universitaria il D.p.e.f. 1999-2001 ha posto come obiettivi prioritari della riforma delle università l'effettiva operatività del sistema di reclutamento dei docenti, l'avvio dell'autonomia didattica degli atenei, la riduzione dei tempi di conseguimento dei diplomi da parte degli studenti e degli abbandoni, il potenziamento degli interventi atti a migliorare la condizione studentesca (diritto allo studio) e le strutture edilizie.

Per i "beni e attività culturali" il Documento stesso, dopo averne sottolineato il ruolo insostituibile nell'evoluzione dei livelli di vita e nel miglioramento della qualità del territorio e dell'ambiente, con particolare riguardo ai processi di

sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno, ha tracciato quattro obiettivi essenziali:

1. lo snellimento delle regolamentazioni e l'introduzione di forme innovative di gestione per le istituzioni operanti nel settore;
2. il miglioramento delle condizioni di accessibilità al patrimonio e alle attività culturali;
3. l'acquisizione di nuove risorse finanziarie;
4. l'introduzione della partnership tra pubblico e privato.

La maggiore attenzione politica per il patrimonio culturale era già avvertibile nel D.p.e.f. 1998-2000 che aveva, per la prima volta, fatto esplicito riferimento alle "politiche di sviluppo della cultura", individuando tra le fondamentali priorità del Governo la crescita della produzione, dei consumi e delle attività culturali in tutti i settori ed ha delineato l'intendimento di proseguire e sviluppare questa azione nella convinzione che "la politica per il libero sviluppo della cultura debba avvalersi di indirizzi unitari in grado di sostenere uno sviluppo integrato dei vari settori, in un quadro di rafforzamento europeo".

2.2. Il Patto Sociale per lo sviluppo e per l'occupazione del 22 dicembre 1998.

L'insieme delle misure di potenziamento dei sistemi universitario e di ricerca hanno trovato una più organica considerazione nell'ambito del c.d. Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione, sottoscritto dal Governo con le parti sociali il 22 dicembre 1998. Notevole soprattutto la visione integrata dei diversi livelli di istruzione con le esigenze della formazione professionale per l'effettivo inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

Ciò dovrebbe avvenire anche con la formulazione di un masterplan delle attività e delle risorse per un'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico. Il Piano è stato presentato alle Parti sociali il 20 aprile 1999.

Conseguentemente gli articoli 66 e seguenti della legge 144/99, in attuazione degli indirizzi del Patto, hanno disposto, in connessione con il settore scolastico, l'elevazione dell'obbligo di frequenza delle attività formative fino al 18° anno di età, la creazione del sistema integrato di istruzione e formazione tecnica superiore, cui presiederà l'agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, la cui costituzione è prevista dall'art. 88 del d.lgs. n. 300/99.

2.3 Il D.p.e.f. per il 2000- 2003.

L'aggiornamento degli indirizzi programmatici effettuato dal D.p.e.f. 2000 e dalla conseguente legge finanziaria ha previsto:

a) per il settore dei beni e delle attività culturali il rilancio dei consumi e delle produzioni culturali, che si concreta nell'incremento della spesa destinata al restauro, alla conservazione ed al miglioramento delle condizioni espositive delle collezioni. L'allestimento di nuove sedi museali, unitamente all'adozione di iniziative per assicurare il prolungamento dell'orario di apertura al pubblico.

Misure attuative sono l'attribuzione di forme di autonomia gestionale, secondo il modulo già sperimentato con la soprintendenza agli scavi di Pompei, alle soprintendenze ed ai grandi complessi museali, archivistici e bibliotecari, l'attribuzione della natura giuridica di fondazione agli enti lirici e agli istituti culturali. Una maggiore attenzione dell'azione amministrativa per i legami col territorio. Particolare cura deve essere data al consolidamento del patrimonio professionale costituito dal personale addetto a questo servizio.

La definizione di nuove discipline per le attività teatrali e musicali attraverso l'approvazione dei disegni di legge in discussione in Parlamento.

b) per il settore istruzione obiettivo strategico del patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione è l'integrazione dell'offerta formativa e la complementarietà del sistema formativo con il mercato e il mondo del lavoro. I conseguenti interventi sono diretti all'elevazione dell'obbligo di frequenza ad attività formative, nell'avvio di nuovi percorsi di istruzione e formazione tecnica

superiore, nell'eliminazione dell'abbandono e della dispersione scolastica, nello sviluppo di specifiche funzioni di orientamento, nel sostegno degli istituti scolastici e delle università nell'esercizio delle iniziative di autonomia, nella riqualificazione infrastrutturale dei sistemi sia nelle sedi che nelle dotazioni tecnologiche.

Questi indirizzi sono sostenuti mediante la provvista dei seguenti mezzi finanziari:

(in miliardi)

- beni ed attività culturali	2.100
- istruzione formazione ricerca	2.650 così ripartiti:
- potenziamento delle strutture scolastiche ed universitarie	*1.000*
- borse di studio	*150*
- finanziamento delle università	*1.100*
- interventi per l'istruzione e la ricerca cofinanziati con fondi europei	*400*

Questi interventi, in particolare, nel settore istruzione si rivelano quanto mai necessari ed urgenti tenendo conto che le risultanze di contabilità nazionale attestano che nel comparto SERVIZI, a fronte di un complessivo incremento del valore aggiunto dell'1% verificatosi nel 1999, il settore istruzione per il settimo anno consecutivo segna un decremento dello 0,7%. A conferma di ciò l'incidenza delle spese dell'istruzione sul PIL è passata dal 1990 al 1997 dal 5,8% al 4,6%.

3. Le note preliminari e le direttive generali per l'azione amministrativa: *il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero dell'Università; il Ministero per i beni e le attività culturali.*

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, pure migliorata rispetto al precedente esercizio, non presenta i contenuti di una nota politica quali indicati dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 468 del 1978; ciò anche in relazione alla non ancora avvenuta riorganizzazione dell'amministrazione scolastica centrale e periferica in coerenza con gli indirizzi

della legge n. 59 del 1997 e, soprattutto, dell'ormai avviata configurazione autonomistica delle istituzioni scolastiche.

La nota reca una chiara indicazione degli obiettivi strategici, definiti da documenti programmatici e da specifici provvedimenti normativi ed amministrativi, verso i quali il Ministero si orienta: la piena attuazione dell'autonomia scolastica, l'elevamento dell'obbligo scolastico, la razionalizzazione delle unità scolastiche, il riordino dei cicli scolastici, la realizzazione del piano di formazione per i capi di istituto.

Manca l'indicazione di alcuni obiettivi pur rilevanti che accompagnano il processo di riforma del sistema istruzione quali lo sviluppo di offerte integrative ed aggiuntive, l'integrazione istruzione/formazione, il sistema nazionale di valutazione e certificazione.

La nota contiene la generica indicazione che le assunzioni di personale sono state programmate in riferimento al processo di razionalizzazione ma non vi sono elementi precisi su quelle che si prevede di effettuare nell'esercizio.

Non vengono indicati i tempi previsti per la realizzazione degli obiettivi, e non sono fissate le priorità da perseguire e soprattutto non sono prospettati indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutare i risultati attesi che sono indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione.

Nella nota viene rimarcata, infine, l'incidenza, in termini di oneri di spesa per il personale, per l'applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro e di quelli integrativi nazionali.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per l'esercizio 1999, è stata emanata dal Ministro della pubblica istruzione nel mese di aprile 1999 (n.108 del 19 aprile 1999). Due circostanze concorrono a rendere ragione del carattere della direttiva.

La prima è che il sistema scolastico vive in una fase di profonda trasformazione che è andata definendosi nelle sue linee essenziali in particolare con l'emanazione degli atti normativi di attuazione dell'articolo 21 della legge n.

59 del 15 marzo 1997 che avvia il processo di autonomia delle istituzioni scolastiche.

La seconda è il perdurare della mancanza di un assetto dell'amministrazione coerente con l'impianto organizzativo delineato dal d.lgs n. 29 del 1993, assetto che potrà ritenersi completo solo quando sarà concluso il processo di riordinamento amministrativo con l'effettivo esercizio dei poteri di autonomia conferiti alle istituzioni scolastiche.

Circa i contenuti la predetta direttiva ha delineato alcune priorità quali l'attuazione delle innovazioni legislative in materia di autonomia scolastica, elevamento dell'obbligo scolastico, l'applicazione della nuova regolamentazione degli esami di Stato, la definizione degli standard formativi e degli obiettivi formativi nazionali, la diffusione delle esperienze di innovazione didattica ed organizzativa e di utilizzo delle tecnologie, la realizzazione del servizio nazionale per la qualità dell'istruzione ai fini dell'avvio dei processi di valutazione del sistema scolastico, l'incentivazione della formazione universitaria dei docenti, la riorganizzazione degli uffici centrali e periferici in vista del riordino dell'amministrazione scolastica e dell'attuazione dell'autonomia, l'attivazione del monitoraggio dei flussi di cassa dell'istruzione pubblica, l'attuazione delle sperimentazioni per una più ampia autonomia nell'utilizzo delle risorse finanziarie da parte delle istituzioni scolastiche.

Pur tenendo conto della caratteristica del Ministero dell'università di essere un'Amministrazione di programmazione e di assegnazione di risorse agli atenei, le notazioni relative alla nota preliminare alla tabella relativa allo stato di previsione del bilancio dello Stato per il 1999 ed alle direttive impartite ai dirigenti generali, non sono positive. La nota della tabella n. 20 non presenta i contenuti prescritti dalla legge n. 468 del 1978. Essa si limita ad illustrare i dati finanziari e contabili, venendo quindi a mancare il necessario strumento di raccordo tra indirizzi programmatici e impiego delle risorse che presuppone la precisa indicazione dei concreti obiettivi da raggiungere nella gestione attuale. Le

direttive emanate nel 1999 sono accomunate da grande genericità cui consegue la difficoltà di una verifica puntuale dei risultati da raggiungere da parte dei dirigenti generali. La mancata precisa indicazione dei servizi da fornire, degli interventi da realizzare e dei parametri per misurarne l'attuazione pongono il Ministero in una condizione di precarietà, nella quale diviene di estrema difficoltà coltivare il valore del buon andamento che resta l'obiettivo finale dell'azione amministrativa.

Tale situazione dovrà essere riconsiderata alla luce degli esiti dell'attività del Comitato che la legge n. 370 del 1999 (art. 2) ha istituito assegnandogli il compito della valutazione dei servizi resi dalle università e dall'attuazione che lo stesso Ministero darà ai procedimenti di controllo disciplinati dal d.lgs. n. 286/99.

Per i "beni ed attività culturali" la nota politica premessa allo stato di previsione, che presenta alcune significative novità per l'accento posto sulla programmazione, ha fissato in ordine prioritario, con la prospettazione di indicatori di valutazione, alcuni puntuali obiettivi per il 1999, tra i quali di particolare rilievo: lo sviluppo delle iniziative e degli interventi per la prevenzione e la sicurezza del patrimonio culturale; l'ampliamento dell'offerta al pubblico, anche con l'attivazione di servizi aggiuntivi; la realizzazione di attrezzature informatiche e dei relativi programmi di gestione per le strutture centrali e periferiche del Ministero.

4. L'istruzione scolastica ed universitaria: gli andamenti delle politiche per l'istruzione e cultura e le più recenti innovazioni normative.

4.1 Istruzione

La spesa pubblica per l'istruzione, secondo dati riportati nella Relazione sulla situazione economica del Paese per il 1999, ha superato i 93.000 mld; in rapporto al PIL si colloca in un rapporto pari al 4,5%. La spesa complessiva statale per l'istruzione è stata di quasi 74.000 mld; quella relativa al Ministero della pubblica istruzione ha superato i 64.000 mld. Il calo in termini di quota sulla spesa pubblica complessiva si interrompe con una spesa per l'istruzione al 9% in

relazione alla dinamica del costo del personale, che rappresenta circa l'80% della spesa, per gli effetti dell'attribuzione al personale insegnante della scuola di risorse aggiuntive rispetto agli altri comparti del pubblico impiego in applicazione della contrattazione collettiva nazionale.

Oltre alle politiche salariali il sistema scolastico è stato influenzato da esigenze gestionali del personale, con riferimento alle modalità di utilizzazione-composizione delle classi ed articolazione delle cattedre -, alla gestione delle supplenze ed al turn over. La gestione della spesa avviene per il 70% a livello centrale e per il restante 30% in periferia (regioni, province, comuni); in particolare lo Stato sostiene gli oneri per i docenti ed in parte per il personale non docente, nonché per le attrezzature e per il funzionamento. A carico degli enti locali sono gli oneri per le strutture edilizie, per alcuni servizi (quali mensa, trasporto), per il personale ausiliario, per il personale non docente di alcuni livelli ed indirizzi di scuola, nonché la gestione del diritto allo studio (circa 13.700 mld).

I destinatari dei programmi dell'istruzione, sempre secondo dati forniti dalla citata Relazione, sono stati circa 8,2 milioni di giovani, con lievi e costanti miglioramenti nella propensione agli studi.

Dal confronto tra i dati definitivi dell'anno scolastico 1997/98 e i dati provvisori dell'anno scolastico 1998/1999 della stessa Relazione risulta confermata la tendenza ad un aumento degli iscritti nelle scuole materne (+7.000), in quelle elementari e nelle Accademie di belle arti ed una diminuzione degli iscritti nelle scuole secondarie inferiori (- 96.000) e superiori (- 43.000).

Secondo la medesima Relazione risulta inoltre la tendenza ad una diminuzione degli iscritti nel sistema universitario nel loro complesso, con particolare riguardo ai corsi di laurea dove negli ultimi anni si è avuta una diminuzione media annua delle iscrizioni di circa l'1%, solo parzialmente compensata dalla forte crescita delle iscrizioni nei corsi di diploma. In sensibile aumento il numero dei laureati: dagli 86 laureati per 1000 coetanei del 1986 ai 140 del 1998; molto elevata la percentuale degli studenti che conclude fuori corso la

propria carriera accademica all'interno dei corsi di laurea (circa il 90%), mentre la stessa percentuale è più bassa nei corsi di diploma (48%).

Ad una ripresa delle iscrizioni alle elementari si sono accomunati elevati tassi di riuscita scolastica e di prosecuzione negli studi, nonché di licenziati della scuola media; quasi il 75% dei giovani consegue il diploma di scuola secondaria superiore con avvicinamento all'obiettivo del futuro obbligo formativo a 18 anni. Tuttavia, nel triennio 1997-1999 sono diminuiti in termini assoluti e percentuali i licenziati della scuola elementare (- 47.000), i licenziati della scuola secondaria inferiore (- 5.000), i qualificati negli istituti professionali (- 4.000) ed i maturi delle scuole secondarie superiori (- 3.000).

Il rapporto alunni per docente, secondo dati forniti dal Ministero, permane su livelli elevati: 12,12 per la scuola materna, 10,87 per la scuola elementare, 9,49 per la scuola secondaria di primo grado e 9,91 per la scuola secondaria superiore.

Sono stati conseguiti miglioramenti nei livelli di scolarizzazione e nel conseguimento dei traguardi formativi, anche se rimangono problemi irrisolti, quali la dispersione scolastica per la quale si verificano ancora sprechi di risorse umane e finanziarie.

L'indice di non raggiungimento del primo traguardo formativo è intorno al 5% per gli alunni della scuola dell'obbligo. Per la scuola secondaria superiore rilevante è l'incidenza dell'insuccesso, che si concretizza nel 20% di bocciati al primo anno e punte del 30% per gli istituti professionali; il tasso complessivo degli abbandoni è pari al 7% degli alunni.

Durante gli anni 1998 e 1999 il Ministero della pubblica istruzione ha posto particolare cura nell'assicurare la realizzazione degli adempimenti previsti dal processo di autonomia per gli istituti scolastici. Risultano emanati il regolamento n. 233/98 per il dimensionamento degli istituti, provvedimento di notevole importanza perché condizionante l'esercizio delle competenze attribuite alle Regioni dal d.lgs. n. 112/98 concernenti la programmazione della rete scolastica.

Il percorso di avvicinamento alla data nella quale gli istituti dovrebbero esercitare i poteri della nuova condizione di autonomia (settembre 2000) è stato per alcuni di essi facilitato dalla fase di sperimentazione promossa dal d.m. 19 luglio 1999, con l'adozione di iniziative che hanno inciso anche indirettamente sulla qualità delle prestazioni e sul servizio scolastico, quali la realizzazione di compensazioni tra discipline ed attività previste dagli attuali programmi, la riorganizzazione dei percorsi didattici secondo modalità fondate su obiettivi formativi e competenze.

Ormai la cornice ordinamentale può dirsi sostanzialmente completata con l'emanazione del regolamento n. 275/99 che reca la disciplina completa per l'esercizio delle nuove funzioni da parte degli istituti scolastici.

Va precisato che l'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia alle istituzioni scolastiche richiede requisiti dimensionali idonei a garantire agli utenti una più agevole fruizione del servizio di istruzione tenendo anche conto delle particolari situazioni territoriali o ambientali ed in relazione alla tipologia dei settori di istruzione.

Coerentemente con i tratti evolutivi dell'ordinamento scolastico il Ministero ha presentato al Consiglio dei ministri lo schema di regolamento per l'organizzazione dipartimentale delle proprie strutture. Adempimento già assolto nello scorcio dell'anno 1999 anche dal MURST.

4.2. Cultura

Il MBAC ha assunto questa denominazione a seguito del d.lgs. n. 368 del 1998 col quale ha acquisito le nuove competenze. Esso ha anche disposto un potenziamento della struttura centrale, organizzata in un maggior numero (10) di uffici dirigenziali generali e, confermata la articolazione degli organi periferici, vi introduce una significativa innovazione costituita dall'istituzione del soprintendente regionale con compiti di raccordo a livello territoriale tra i diversi rami dell'amministrazione.

L'innovazione corrisponde ad uno dei tratti caratterizzanti quella amministrazione, costituito dal modulo organizzativo che, soprattutto nell'articolazione periferica, si concreta in uffici distinti per ciascuna tipologia di beni culturali.

Importante intervento di riordino normativo è stato l'emanazione del testo unico sulla disciplina dei beni culturali che ha riunito in un corpo unitario i diversi rami della normativa preesistente, mediante un'attenta opera di aggiornamento (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490).

La riforma del CONI (d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242) – cui spetta la diretta responsabilità del governo delle attività sportive - si è incentrata sui seguenti aspetti:

- partecipazione di tutte le componenti del mondo sportivo all'attività di regolazione e disciplina sullo svolgimento dell'attività sportive;
- democrazia interna nella composizione degli organi con la possibilità di l'accesso di atleti e tecnici;
- attribuzione della natura giuridica di associazione riconosciuta alle federazioni sportive;
- regime della incompatibilità per la composizione degli organi.

Con riferimento al nuovo assetto che assumerà l'amministrazione periferica dello Stato, ordinariamente organizzata dagli uffici territoriali del Governo, in applicazione del d.lgs. n. 300/99, va ricordato che non entreranno a farne parte, mantenendo la loro autonoma configurazione, gli organi periferici dell'amministrazione per i beni culturali e dell'amministrazione scolastica.

5. I dati finanziari complessivi e per servizi.

Dell'intera dotazione finanziaria che lo Stato ha destinato all'insieme delle politiche pubbliche nel 1999 – 858.049 mld (spese finali - massa impegnabile) – il 9,82% ha riguardato le politiche per la cultura e l'istruzione per una somma di 84.253 mld. (Tabella 1)

Sul complesso delle suddette disponibilità l'area cultura e istruzione ha impegnato il 90,42%, cioè 76.181 mld, rispettivamente, 5.409 mld per le attività culturali, etc. e 70.771 mld per i diversi rami dell'istruzione. Sono stati effettuati pagamenti per 75.267 mld, dei quali 4.975 per le attività culturali e 70.292 per l'istruzione.

Le Tabelle 2 e 3, espongono, rispettivamente, per il settore cultura e il settore istruzione con riferimento agli impegni, ai pagamenti e ai residui, la destinazione delle risorse 1999 per le principali finalità di spesa. Ciò consente di cogliere, in termini più diretti le effettive destinazioni di spesa che si raggruppano nelle COFOG 8 e 9 e di evidenziarne l'incidenza, richiamando l'attenzione sull'entità dei rispettivi volumi di spesa.

Si rileva in tal modo che nell'area cultura (COFOG 8) il più consistente volume di risorse è devoluto alla conservazione e valorizzazione dei beni culturali di proprietà statale delle diverse tipologie: il 56% degli impegni (2.567 mld) ed il 59% dei pagamenti (2.562 mld), mentre i beni non statali richiamano solo circa il 5% della spesa in termini di impegno (235 mld) e di pagamenti (237 mld).

Questi valori, per una corretta valutazione, debbono essere messi in rapporto con l'oggettiva consistenza dei due complessi di beni. Il sostegno alle istituzioni culturali impegna circa il 2,8% della spesa (126 mld). Nella scala dei volumi di spesa segue il settore dello spettacolo che impegna risorse per il 22,2% (1.003 mld) ed eroga pagamenti per il 24,3 % (1.056 mld).

Il finanziamento delle attività sportive a carico diretto dello Stato è pari al 9,2% (414 mld) degli impegni e si traduce in effettiva erogazione nel limite del 3,2% (165 mld).

L'analisi della COFOG 9 – istruzione, che, comprendendo essenzialmente le spese per il personale scolastico, rivela una sostanziale coincidenza tra impegni e pagamenti, consente di conoscere la distribuzione delle disponibilità finanziarie tra i diversi gradi di istruzione: scuola materna 7,2%; scuola elementare 23,7%;

scuola media 21,4%; scuola secondaria superiore 27,4%; istruzione superiore 19,3%.

6. Formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.

Come visto in precedenza per quest'anno vengono esposti i risultati complessivi secondo una classificazione che prevede l'imputazione dei capitoli di spesa alle COFOG di 4 livello che consente una migliore individuazione dei compiti specifici svolti dall'amministrazione.

L'attuale classificazione per COFOG nell'istruzione e cultura non consente di formulare valutazioni di politiche scolastiche di completa significatività, basti considerare che la parte preponderante delle risorse è destinato tradizionalmente alle erogazioni di stipendi a favore del personale in attività di servizio ed al funzionamento. Di ausilio per una migliore valutazione si presenta la funzione obiettivo di 4° livello che accomuna le spese per il personale di ruolo con quelle per il supporto e vigilanza delle istituzioni scolastiche incrociata con quella per categorie economiche semplificate che consente di distinguere tra spese destinate agli oneri di personale rispetto a quelle per il supporto o funzionamento delle istituzioni scolastiche. Altra incongruenza superata con la classificazione di 4 livello è quella che consente di superare l'allocazione di cospicue risorse secondo "altre spese non classificabili", rilevando ad esempio quelle destinate all'autonomia scolastica.

In apposite tavole, concernenti la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile, viene posto in evidenza l'andamento della gestione per ciascuna funzione obiettivo e, in particolare, la rispettiva ponderazione nei confronti del volume complessivo delle risorse finanziarie destinate nel 1999 all'istruzione e cultura.

L'istruzione prescolastica e primaria con l'istruzione secondaria assorbono il 99% della totalità degli stanziamenti definitivi (98% nel 1998).

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione 64.739 mld (60.676 nel 1998):

- istruzione prescolastica e primaria 24.624 mld (22.537 nel 1998) ; in particolare, 5.712 mld destinati alla istruzione prescolastica e 18.912 mld a quella primaria;

a) di essi 4.935 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza per l'istruzione prescolastica e 17.316 mld per l'istruzione primaria;

b) per oneri connessi con le scuole non statali 401 mld per l'istruzione prescolastica e 175 mld per quella primaria;

c) le spese per supplenze hanno riguardato per 360 mld l'istruzione prescolastica e per 1.388 mld quella primaria;

- istruzione secondaria inferiore 17.019 mld;

d) di essi 15.759 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;

e) 13 mld per oneri connessi con le scuole non statali;

f) 1.209 mld per spese destinate alle supplenze;

- istruzione secondaria superiore 21.662 mld; l'importo complessivo di 38.681 mld per la scuola secondaria inferiore e superiore è raffrontabile con quello verificatosi nel 1998 (37.513 mld; + 1.168);

g) di essi 19.337 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;

h) le spese per supplenze sono state di 2.132 mld;

- istruzione superiore 680 mld (546 nel 1998);

i) di essi 596 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;

j) le spese per supplenze sono state di 79 mld.

Con riferimento agli impegni effettivi secondo le funzioni obiettivo per classi COFOG "istruzione pre-scolastica e primaria" e "istruzione secondaria"

assorbono la quasi totalità delle spese del Ministero: 55.823 a fronte di 56.407 mld.

Secondo valori assoluti.

- istruzione pre-scolastica e primaria 21.632 mld (21.775 mld nel 1998);

  a) di essi 4.298 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza per l'istruzione prescolastica e 15.149 mld per l'istruzione primaria;

  b) per oneri connessi con le scuole non statali 400 mld per l'istruzione prescolastica e 174 mld per quella primaria;

  c) le spese per supplenze hanno riguardato per 329 mld l'istruzione prescolastica e per ben 1.234 mld quella primaria;

- istruzione secondaria inferiore 14.996 mld;

  d) di essi 13.885 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza.

  e) 12 mld connessi con le scuole non statali;

  f) 1.060 mld per spese destinate alle supplenze;

- istruzione secondaria superiore 19.195 mld; l'importo complessivo di 34.191 mld per la scuola secondaria inferiore e superiore è raffrontabile con quello registrato nel 1998 (34.040 mld; + 151);

  g) di essi 17.211 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;

  h) le spese per supplenze sono state di 1.794 mld;

- istruzione superiore 607 mld (543 nel 1998);

  i) di essi 541 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza;

  j) le spese per supplenze sono state di 62 mld;

Ponendo a raffronto i dati relativi agli impegni rispetto agli stanziamenti definitivi si osserva che la COFOG "istruzione superiore" con l'89,13% (607 su 681 mld), presenta la percentuale di impegni più alta, seguita dalla "istruzione

secondaria" con l'88,4% (34.190 su 38.681 mld) e dalla "'istruzione pre-scolastica e primaria" con l'87,8% (21.633 su 24.625 mld).

Per quanto riguarda i residui al 31 dicembre 1999 la funzione obiettivo "istruzione secondaria" con 1.412 mld assorbe ben il 53,4% del totale dei residui complessivi (2.644 mld); da un'analisi più approfondita circa la classificazione economica dei predetti residui totali si rileva la maggiore concentrazione per gli oneri di personale nell'ambito delle spese di funzionamento con 1.363 mld seguita dalle spese per interventi con 363 mld.

Anche con riferimento alla massa impegnabile le funzioni obiettivo "istruzione pre- scolastica e primaria" e "istruzione secondaria" assorbono la parte preponderante della spesa dell'Amministrazione: 63.337 a fronte di 64.776 mld.

Secondo valori assoluti:

- istruzione pre-scolastica 5.718 mld;
- istruzione primaria 18.917 mld;
- istruzione secondaria inferiore 17.030 mld;
- istruzione secondaria superiore 21.672 mld;
- istruzione superiore 684 mld.

La maggiore concentrazione di massa impegnabile si è avuta per gli oneri al personale in servizio per "l'istruzione secondaria superiore" (16.649 mld), seguita dall'"istruzione primaria" (18.469 mld) e dall'"istruzione secondaria inferiore" (16.649 mld).

I pagamenti totali si sono avuti essenzialmente nell'"istruzione pre-scolastica e primaria" con 22.294 mld (5.001 mld per l'"istruzione pre-scolastica" e 17.292 mld per l'"istruzione primaria") e nell'"istruzione secondaria" con 35.078 mld, che hanno rappresentato, in termini percentuali, rispettivamente il 38 e il 59,8% delle risorse complessive. Anche per i pagamenti la maggiore concentrazione si è avuta per gli oneri al personale in servizio per "l'istruzione secondaria superiore" (18.842 mld), seguita dall'"istruzione primaria" (16.930 mld) e dall'"istruzione secondaria inferiore" (15.274 mld).

Dai dati sopra esposti in termini di COFOG emerge che l'istruzione primaria nel 1999 ha avuto a disposizione maggiori disponibilità in assoluto rispetto all'istruzione secondaria inferiore che regredisce rispetto al precedente esercizio; in forte espansione l'istruzione pre-scolastica ed in diminuzione quella secondaria superiore.

L'andamento descritto è da porre in correlazione all'aumento della popolazione scolastica nelle scuole elementari, anche in conseguenza dell'accentuarsi del fenomeno immigratorio, ed all'azione di contenimento della rete scolastica, con riduzione delle classi e con la soppressione di plessi e di scuole, anche in preparazione dei nuovi assetti dell'autonomia scolastica.

La riduzione degli oneri complessivi per l'istruzione secondaria superiore è conseguente al calo demografico, verificatosi negli anni scorsi nel nostro Paese.

Per il Ministero dell'università il raffronto con i dati del precedente esercizio con riferimento alle COFOG pone in evidenza che per il "primo grado di istruzione superiore", che corrisponde alla COFOG denominata lo scorso esercizio "Istruzione universitaria e post-laurea" vi è stato un aumento del 13,42% degli stanziamenti definitivi, con un pressochè pari aumento della massa impegnabile (+12,43%), degli impegni totali (+12,44%) e della massa spendibile (+13,20%). Minore l'incremento delle autorizzazioni di cassa (+9,22%) e dei pagamenti totali (+5,87); il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa è sceso dal 91,02% all'89,62%, anche in conseguenza del monitoraggio dei flussi di cassa.

Consistente l'incremento dei residui totali (+16,20%) e la riduzione delle economie (-50%).

I valori assoluti sono desumibili dalla tabella che viene qui di seguito riportata.

MURST

(in miliardi)

ANNO	1998	1999	
CLASSE COFOG	*9.3.2 (Istruzione universitaria e post-laurea)*	*9.4.1 (Primo grado di istruzione superiore)*	*% Variazione*
Stanziamenti definitivi	11.385	12.914	13,42
Residui di stanziamento iniziali	101	0	-99,90
Massa impegnabile	11.485	12.913	12,43
Impegni totali su massa impegnabile	11.480	12.908	12,44
Massa spendibile	17.392	19.688	13,20
Autorizzazioni di cassa	10.699	11.685	9,22
Pagamenti totali	10.605	11.229	5,88
Residui totali	6.776	7.874	16,20
Economie totali	10	69	590,00

Per il Ministero per i beni e le attività culturali, tenuto conto che, a causa dell'ampliamento delle sue competenze e delle conseguenti modifiche apportate alle classificazioni, non risulta possibile un raffronto in ordine ai dati finanziari degli anni 1998 e 1999, si evidenziano per il 1999 i parametri contabili di maggiore significatività.

Come massa impegnabile il Ministero ha avuto a disposizione 4.753 mld che ha costituito circa il 79% delle risorse dell'area funzionale attività culturali (COFOG 8), gli impegni assunti sono stati pari al 98% della suddetta dotazione, 4.589 mld.

La massa spendibile ha raggiunto 8.110 mld. (84,9% sul corrispondente dato della COFOG 8) ed i pagamenti 4.408 mld, esprimendo una percentuale di circa l'82% sulle autorizzazioni di cassa.

Le economie e i residui totali sono stati pari, rispettivamente, a 6 mld e a 3.697 mld.

7. Le funzioni dello Stato e la partecipazione degli enti territoriali.

Le tre amministrazioni cui è affidata la responsabilità delle politiche dell'istruzione e cultura (pubblica istruzione, università, beni culturali) sono state interessate dal riassetto dei poteri centrali dello Stato disposto in attuazione degli indirizzi organizzativi dettati dalla legge n. 59 del 1997. Il MBAC ha acquisito nuove competenze nel settore dello spettacolo, dello sport e dell'editoria e, soprattutto, ha visto confermato il rilievo politico dell'area funzionale cui presiede mediante la sua diretta rappresentanza nel Consiglio dei ministri e la presenza nel CIPE.

I due altri ministeri nella prossima legislatura torneranno a riunificarsi ma in un contesto ordinamentale del tutto nuovo (articoli 49-50-51 d.lgs. n. 300/99), Infatti, il processo autonomistico, avviato dapprima per le università fin dal 1989 (legge n. 168/89) e poi dal 1997 (legge n. 59/97) per gli istituti scolastici di tutti i gradi di istruzione, rende possibile la costituzione di un'unica struttura di governo dei sistemi scolastici ed universitari. Ciò a condizione che le autonomie, che, per ora, trovano prevalente riscontro nelle norme emanate in questi anni e meno nella prassi quotidiana, possano pienamente dispiegarsi in funzione del progressivo ritrarsi dell'amministrazione centrale dagli interventi di gestione diretta, come ancora avviene per il personale.

Il processo di distribuzione della titolarità delle funzioni pubbliche avviato dalle leggi del 1997 per l'area cultura-istruzione ne ha sostanzialmente confermato l'attribuzione allo Stato. Infatti, nel settore cultura viene prevista unicamente la possibilità di trasferire alle Regioni la gestione di musei e di singoli beni culturali,

previsione che finora non ha avuto alcun concreto riscontro. Per il settore sport è trasferita alle Regioni l'elaborazione dei programmi e l'ammodernamento degli impianti sportivi, mentre lo Stato mantiene il riparto degli stanziamenti e la vigilanza sul CONI e l'Istituto per il credito sportivo.

Nel settore istruzione sono previste deleghe alle Regioni in ordine alla programmazione della rete scolastica e dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, deleghe che saranno operative due anni dopo l'avvenuta riorganizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione.

Compiti attuativi circa l'istituzione, la fusione degli istituti scolastici sono attribuiti alle Province ed ai Comuni.

8. Il modulo organizzativo caratterizzante la fornitura dei servizi: la rete.

I contenuti e le caratteristiche dei servizi da rendere da parte di queste amministrazioni esigono che il *focus* dell'attenzione sia posto nell'organizzazione della loro distribuzione sul territorio. Quindi, grande importanza acquista il disegno territoriale delle articolazioni organizzative. Ciò è da sempre avvenuto, anche se con non sufficiente consapevolezza, con le reti costituite dagli istituti scolastici e degli atenei. In questi ultimi anni con la scelta, sempre più marcata, in favore dell'autonomia scolastica ed universitaria viene riconosciuta una piena responsabilità dei docenti e dei dirigenti non solo nella diretta erogazione del servizio agli studenti/utenti, ma anche nei momenti precedenti della elaborazione e messa a punto dei contenuti didattici e dell'organizzazione del servizio. A ciò consegue che la stessa amministrazione deve riconsiderare il suo ruolo di supporto nell'articolazione territoriale e contenerlo correttamente in funzione delle esigenze di programmazione, di indirizzo, di provvista finanziaria nell'articolazione centrale.

Questa prospettiva evolutiva, pur tenendo conto della peculiarità dei servizi culturali focalizzati essenzialmente sulla conservazione e sull'esposizione al pubblico dei beni culturali, sulle esigenze del mondo dello spettacolo e sulle

prorompenti problematiche dello sport agonistico, appare meno avvertita da parte dell'amministrazione per i beni e le attività culturali.

L'evoluzione degli indirizzi organizzativi finalizzati all'erogazione di questi servizi pubblici trova espressione nelle formule organizzative che le amministrazioni interessate stanno assumendo.

Per i servizi dell'istruzione scolastica e universitaria esse sono state precedute da forti innovazioni negli ordinamenti didattici. Prolungamento dell'obbligo scolastico di un anno e ristrutturazione dei cicli scolastici dalla scuola elementare alla secondaria, introduzione del diploma universitario triennale e, complessivo riassetto dei percorsi didattici volti a fare acquisire capacità professionali e di ricerca dei vari livelli, quale nuova configurazione dell'offerta formativa universitaria.

9. Le iniziative per l'attuazione dell'autonomia scolastica e per quella universitaria.

Dallo scorso anno scolastico le scuole italiane hanno concretamente avviato il processo di sperimentazione dell'autonomia didattica e organizzativa, sviluppando, in questa prima fase, le loro esperienze soprattutto negli ambiti specificamente richiamati dal D.M.251/98.

Per tale regolamento le Sezioni Riunite nell'Adunanza del 19 luglio 1999, con delibera 31/E/99, hanno apposto il visto con riserva ed ordinato la registrazione relativamente all'art. 12, comma 1 (in ordine alla possibilità che il Ministro della pubblica istruzione possa ampliare con successivi decreti gli ambiti di esercizio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche previsti dal decreto ministeriale del 29 maggio 1998) e all'art. 16, comma 6 (con riferimento al riconoscimento a tutti gli effetti valido come servizio di istituto di quello prestato dal personale della scuola in posizione di comando, utilizzazione, collocamento fuori ruolo, esonero purchè riconducibile a compiti connessi con la scuola). Circa le argomentazioni vedasi la citata delibera 31/E/99.

In particolare, le Sezioni Riunite, nel dichiarare per tale parte il provvedimento non conforme a legge, hanno rilevato che il predetto decreto non si è limitato a porre una disciplina, ma ha previsto di lasciare un potenziale spazio di assoluta discrezionalità ministeriale, che si pone in contrasto con una delegificazione condizionata alla sostituzione della normativa primaria con altra secondaria di livello governativo.

La legge n. 440/97 ha finanziato i progetti di sperimentazione liberamente proposti dalle scuole, attribuendo una quota standard a tutte le scuole che avevano presentato un progetto, e una ulteriore quota aggiuntiva per i progetti di particolare complessità affidata alle scelte degli uffici periferici.

Per il finanziamento delle iniziative di sperimentazione dei piani dell'offerta formativa è stato previsto un meccanismo per l'erogazione di somme a ciascuna scuola sulla base di parametri oggettivi costruiti per garantire la quantificazione delle risorse disponibili per le attività da progettare e realizzare. In particolare, è previsto un finanziamento di 4 milioni e 250.000 per ogni scuola, una quota calcolata moltiplicando 7.150 per il numero degli alunni, una quota calcolata moltiplicando 74.500 per il numero dei docenti, ed ulteriori risorse assegnate alle scuole, e non utilizzate, per la realizzazione di progetti presentati nel precedente anno scolastico.

Per il finanziamento della formazione finalizzata alla sperimentazione, indirizzata in modo prioritario allo sviluppo delle competenze connesse all'elaborazione ed attuazione dei piani dell'offerta formativa, è previsto un meccanismo per l'erogazione di somme a favore di ciascuna scuola di una quota uguale per tutte di 890.000 ed una quota calcolata moltiplicando 31.500 per il numero dei docenti.

Dei 40 mld per le iniziative complementari integrative degli studenti, 1 miliardo è stato destinato per le attività in favore del Kosovo, mentre i restanti 39 mld sono ripartiti per due terzi con il criterio della proporzionalità rispetto al numero degli alunni di scuola secondaria superiore e per un terzo secondo un

criterio correttivo fondato su un indicatori riferiti a dispersione scolastica, dispersione territoriale, tenore di vita culturale.

Dei 237,3 mld per il 1999, la quota fissa è stata di 37,7 mld (dei quali 12,7 mld per i circoli, 14,9 mld per le scuole secondarie di primo grado, e 10 mld per le scuole secondarie di secondo grado), 44 mld la quota differenziata per dimensioni di istituti, 44 mld per finanziare progetti di particolare complessità, 40 mld per iniziative complementari integrative studenti scuole superiori, 33 mld per l'introduzione della seconda lingua comunitaria scuola media inferiore e 38,6 mld per iniziative di formazione per l'autonomia.

Alla sperimentazione hanno aderito circa 10.000 scuole su 13.000, il 75% delle quali ha ottenuto anche una quota aggiuntiva per la "complessità" dei progetti presentati.

L'ampiezza della partecipazione e la vitalità dei processi in corso hanno reso strategica la conoscenza delle attività proposte e realizzate dalle scuole:

- come supporto alle decisioni per le successive importanti scadenze istituzionali;
- come ricognizione e comprensione dei processi in atto, anche per mettere in circolazione esperienze, percorsi, attività utili a tutto il sistema scolastico;
- come segnale dei problemi emersi in questa prima fase di sperimentazione.

Il monitoraggio della sperimentazione è stato dunque progettato a partire da tre presupposti metodologici:

- conoscenza dei processi attivati con la sperimentazione;
- ricognizione delle esperienze in corso nelle scuole, anche per acquisire informazioni sulle potenzialità e sui problemi comuni;
- un'esplorazione delle metodologie di conoscenza dei processi reputate utili ed individuare modelli di *monitoring* in grado di attivare strumenti di autoregolazione e sviluppo della qualità nelle scuole.

Sono state interessate 8.600 scuole di quasi tutte le province; di esse hanno risposto in modo significativo 6.296 che rappresentano più della metà delle scuole italiane.

Da tale rilevazione emerge che le scuole si sono orientate a sperimentare la flessibilità didattica rimarcando come obiettivo primario il c.d. successo formativo; gli insegnamenti aggiuntivi integrativi hanno riguardato sei scuole su dieci, ma con forti differenze tra scuola elementare (40%) e scuola media inferiore (75%).

Almeno sei scuole su dieci hanno previsto di sperimentare attività dedicate al recupero e sostegno, con una forte differenza tra scuola elementare e scuola superiore. La prima si rivela orientata verso forme di individualizzazione, la seconda verso la ristrutturazione in sotto-classi o sotto-gruppi. La scuola media sembra svolgere, per le diverse tipologie di recupero, la più elevata varietà di iniziative.

Dagli elementi della rilevazione emerge la presenza di flessibilità delle classi (che è uno degli elementi strutturali dell'autonomia didattica) nei due terzi delle scuole italiane, che pone in evidenza un atteggiamento di apertura verso forme di maggiore flessibilità nel rapporto insegnamento-apprendimento.

La maggiore presenza di insegnamenti integrativi è stata rilevata nella scuola media e nel 60% delle scuole sono offerte da 2 a quattro insegnamenti, segno, probabilmente, di un ventaglio di offerte che rende possibile diverse opzioni tra i diversi alunni.

E' molto presente la continuità nei progetti di sperimentazione e lo scambio di docenti negli istituti comprensivi rispetto ai restanti gradi di scuole, non altrettante le scuole che hanno adottato la flessibilità del calendario; emerge, invece, un'articolazione delle attività che prevede un elevato numero di iniziative con rientri pomeridiani. Dai dati del monitoraggio risulta che le iniziative sui curricula hanno riguardato più che gli aspetti quantitativi le diverse forme di

flessibilità curricolare. Si è rilevato un diffuso utilizzo nelle scuole medie della flessibilità dell'orario per lo svolgimento di attività di recupero (69%).

Un aspetto qualificante dell'attività di monitoraggio è connesso alla grande varietà di tipologie che emerge dall'analisi dei progetti proposti dalle scuole qualificate come "attività per innalzare il successo scolastico", non previste nei rispettivi ambiti e che hanno trovato nell'autonomia la possibilità di emergere. Tra i dati più significativi la forte richiesta come "attività aggiuntiva" di laboratori didattici nella scuola elementare ed in quella secondaria di primo grado, seguita dal recupero scolastico nella scuola secondaria di secondo grado e dall'alfabetizzazione informatica negli istituti comprensivi.

Per quanto riguarda il numero degli insegnamenti integrativi è interessante notare che per la scuola media il numero di quattro insegnamenti rappresenta quello più frequente e che mediamente sempre in questo livello scolastico, si registra il numero più alto di insegnamenti integrativi. In tutti i livelli scolastici comunque si può rilevare come i modelli prevalenti siano quelli che prevedono uno, due o quattro insegnanti. Per quanto riguarda le ore settimanali dedicate a questi insegnamenti sempre la scuola media e gli istituti comprensivi hanno le percentuali più alte per le due ore mentre tutti gli altri livelli scolastici sono concentrati su un'ora settimanale. Per quanto riguarda la certificazione delle attività queste sono presenti in modo significativo solo nelle scuole secondarie superiori.

Il processo di autonomia risulta ben più avanzato nel sistema universitario. Esso, infatti, avviato fin dal 1989 con il pieno riconoscimento dell'autonomia statutaria e regolamentare degli atenei (legge n. 168/1989), ha interessato anche gli ordinamenti didattici con la legge n. 341/1990, che promosse l'introduzione generalizzata dei corsi di durata triennale. Successivamente, in attuazione dell'art.17, comma 95, della legge n. 127/1997, il regolamento 3 novembre 1999, n. 509 ha definito i criteri generali dell'ordinamento degli studi universitari e determinato la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università agli studenti

che abbiano portato a termine i corsi: la laurea per i corsi triennali; la laurea specialistica per coloro che abbiano proseguito gli studi per un ulteriore biennio; il diploma di specializzazione ed il dottorato di ricerca.

Le università, in conformità dei criteri definiti e dei successivi decreti ministeriali che avranno individuate le classi di appartenenza dei corsi di studio caratterizzati dagli stessi obiettivi formativi, disciplinano, nell'esercizio dei poteri di autonomia, gli ordinamenti didattici dei propri corsi di studio.

L'emanazione di tali decreti da parte del MURST è ormai prossima e quindi ben presto gli atenei saranno in grado di svolgere pienamente i poteri di autonomia didattica, circostanza che consentirà una migliore rispondenza dei contenuti formativi dei corsi con le esigenze delle professioni. Il referto della Corte sulla condizione del sistema universitario (articolo 5, comma 21, legge n. 537/93) costituirà occasione per fornire una compiuta informazione circa gli esiti del processo.

10. Gli utenti e gli addetti: dati quantitativi e aspetti retributivi.

Le problematiche finora discusse trovano concreti elementi di riferimento ove si passi a verificare gli utenti dei servizi ed i termini della loro utilizzazione, gli operatori, le unità organizzative ed alcuni indicatori atti a misurare i servizi forniti e dei prodotti da essi assicurati.

Ovviamente, questa verifica costituisce un approccio che tiene conto delle caratteristiche e dei contenuti dei servizi qui in discorso, anche se incontra difficoltà tecniche di esecuzione e di esaustività; difatti, la creazione di un sistema di indicatori risponde comunque all'esigenza di disporre di strumenti di analisi in grado di offrire una sintesi di un fenomeno rispetto alla sua complessità.

Un primo dato è fornito dalla spesa delle famiglie per consumi finali, dal quale si ricava che le famiglie destinano circa il 7% e circa l'1% delle loro spese, rispettivamente, alla ricreazione e cultura ed all'istruzione. Si potrà notare come

questi dati siano pressoché speculari con l'entità delle risorse che lo Stato destina ai servizi culturali ed a quelli della formazione.

Più in dettaglio, la spesa del pubblico per spettacoli si aggira intorno a 5 mld annui e ciascun abitante sostiene una spesa di circa 80.000 lire.

I visitatori di musei, gallerie, monumenti e scavi dello Stato sono in crescita: dai circa 25 milioni del 1996 ai circa 27,7 milioni del 1998, dei quali 22 milioni paganti, che assicurano un introito di 128 mld con un incremento di 26.000 mld rispetto al 1996.

Le consultazioni di volumi nelle biblioteche statali nei tre anni 1996-98 si aggirano sui tre milioni per ciascun anno.

In tutti i vari gradi di istruzione gli studenti e gli insegnanti risultano in progressiva diminuzione. Negli anni 1997, 1998 e 1999 gli alunni dalla scuola materna alla scuola secondaria superiore sono stati circa 8,5 milioni con un calo annuo dello 0,7-0,8%.

Gli studenti universitari, non disponibili tuttora i dati per il 1999, risultano diminuiti ancor di più, passando da 1.761.245 nel 1997 a 1.676.702 nel 1998: -4,8%.

Parimenti, gli insegnanti, come conseguenza necessitata del calo demografico e delle misure di contenimento delle dotazioni organiche legate alla riduzione della spesa pubblica, sono stati nel settore dell'istruzione scolastica negli stessi anni circa 900.000 unità, portando, nel 1998 il rapporto alunni insegnanti a 9,58.

Comprendendo il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario e con l'inclusione dei dipendenti degli enti locali dei corrispondenti profili professionali addetti agli istituti scolastici che transitano nei ruoli statali per effetto della legge n. 124 del 1999, il numero complessivo del personale della scuola statale raggiunge 1,1 milione di unità.

Il personale delle università risulta composto da circa 50.000 professori delle tre fasce (ordinari, associati, ricercatori) e da 70.000 unità di personale tecnico e amministrativo.

Il costo del personale nella scuola ha determinato nel 1998 una spesa complessiva di oltre 57.000 mld, nelle università di circa 10.000 mld. Il personale della scuola esprime circa il 53% della spesa per tutti i dipendenti statali ed il 27% di quella relativa a tutto il pubblico impiego, mentre la spesa per il personale universitario raggiunge il 5% circa. Tali volumi di spesa nel confronto degli anni 1997-1998 risultano cresciuti, rispettivamente, dello 0,7 e del 5,5 %.

Nelle università le retribuzioni medie al netto degli oneri contributivi gravanti sull'amministrazione sono state negli anni 1997 e 1998:

Categorie di personale	**Retribuzioni medie**	
	1997	**1998**
Professori (I e II fascia)	106.745	105.438
Ricercatori (III fascia)	64.490	64.914
Dirigenti	95.730	108.740
Personale dei livelli	39.837	40.684

Fonte: Corte dei conti -Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997 – 1998

L'incremento delle retribuzioni dei dirigenti delle università è da mettersi in rapporto all'adozione dei contratti privatistici per i direttori amministrativi delle università.

Le risorse statali assegnate per il funzionamento ordinario sono assorbite per oltre l'88% per le spese di personale .

11. Indicatori: misurazione dei servizi, la rilevazione e la valutazione dei risultati.

La descrizione degli elementi costitutivi dei servizi costituenti l'area funzionale cultura-istruzione acquista significato portando l'attenzione su possibili indicatori di risultato, idonei a dimostrare gli elementi incrementativi registrati nel

settore quali gli esiti ed i risultati espressi dalla erogazione dei servizi stessi: se ne ottiene una verifica delle condizioni di efficienza e di efficacia dell'azione esplicata degli apparati ad essi preposti.

Per i vari gradi di istruzione le rilevazioni indicano che nel 1998:

-la scuola elementare su circa 2,8 milioni di alunni ha prodotto circa 500.000 licenziati;

-la scuola media su circa 1,7 milioni di alunni ha prodotto circa 600.000 licenziati;

-la scuola secondaria superiore su circa 2,6 milioni di iscritti ha prodotto circa 480.000 maturi;

-le università su circa 1,6 milioni di iscritti, di cui circa 1 milione in corso, hanno prodotto 140.000 laureati o diplomati, di cui solo circa 20.000 sono riusciti a concludere gli studi entro la durata legale dei corsi (15%). I laureati costituiscono il 7,25% degli iscritti.

Il rapporto tra laureati e docenti è di 2,43 tra studenti e docenti è di 33,69.

Nel 1998 si sono immatricolati 320.000 nuovi studenti.

L'inserimento professionale dei diplomati e laureati nelle università è espresso da questi dati:

Condizione occupazionale	**Diplomati***	**Laureati***
Occupati	82,7%	71,6%
Occupati dopo il diploma	58,4%	55,4%
In attesa di occupazione	13%	21,9%
Non lavora e non cerca lavoro	4,3%	6,4%

** i dati riguardano diplomati del 1996 con riferimento alla condizione occupazionale 1999.*
** analogamente, ci si riferisce a laureati del 1995 ed alla condizione occupazionale 1998.*

Con esclusivo riferimento alle spese di personale il costo di uno studente universitario è di circa 11 milioni; il costo di un laureato è di 102 milioni.

L'esigenza di introdurre sistemi di valutazione del prodotto scolastico è dettata da una serie di motivazioni connesse alle richieste del mercato del lavoro, alla maggiore attenzione dell'opinione pubblica circa l'efficienza degli investimenti scolastici e l'aggiornamento dei programmi di insegnamento, alle crescenti richieste di attività parascolastiche, ai confronti con i sistemi scolastici di altri Paesi. Certamente la crisi dell'occupazione è stato fattore decisivo per valutazioni della qualità dei sistemi scolastici anche in relazione all'individuazione di rimedi contro la disoccupazione, specialmente quella giovanile.

La valutazione del sistema scolastico comporta un processo dinamico a lungo termine, strutturato a diversi livelli, nel quale confluiscono la verifica dell'efficacia, l'innovazione e la sperimentazione di programmi formativi. Per una verifica della congruità tecnico-economica dei costi sostenuti potrebbe essere utile il coinvolgimento di organi specializzati e l'affinamento di tecniche per l'individuazione di indicatori di risorse, di "processo", di prodotto (demografici, economici e socio-culturali) e per la misurazione dei risultati ottenuti.

La qualità del prodotto scolastico è connessa ad una serie di fattori sui quali è possibile misurare la conformità rispetto ad obiettivi che sono prefissati anche tenendo conto dei livelli europei di istruzione; nel periodo 1995- 1998 sono state avviate iniziative comuni per rafforzare a livello europeo la collaborazione nel campo della valutazione della qualità dell'istruzione.

Con risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 22 febbraio 1999 sono stati invitati gli Stati membri a migliorare la qualità del loro sistema scolastico, in modo da ridurre sostanzialmente il numero dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi, specialmente a quelli con difficoltà di apprendimento; per il 2000 la Commissione dell'Unione europea ha previsto una particolare attenzione allo sviluppo delle conoscenze informatiche, alla dotazione per le scuole delle necessarie apparecchiature ed alla agevolazione dell'accesso ad Internet entro il 2002.

Il Parlamento europeo ed il Consiglio dell'Unione europea hanno individuato una serie di elementi sulla base dei quali promuovere il miglioramento qualitativo del prodotto scolastico;

a) il sostegno a sistemi trasparenti di garanzia della qualità per salvaguardare la qualità dell'insegnamento scolastico, per incoraggiare l'autovalutazione nelle istituzioni scolastiche come metodo per creare scuole aperte all'apprendimento ed al perfezionamento, e per chiarire lo scopo e le condizioni della valutazione;

b) il sostegno e lo sviluppo dei sistemi di valutazione esterna per controllare e fornire un sostegno metodologico ed un incentivo all'autovalutazione, per fornire un'analisi esterna della scuola diretta a garantire un processo di costante miglioramento;

c) il sostegno per la partecipazione degli operatori scolastici all'intero processo di valutazione al fine di migliorare un elemento creativo all'autovalutazione scolastica ed a conseguire una responsabilità comune per il miglioramento della scuola;

d) il sostegno della formazione dei dirigenti scolastici e dell'uso della autovalutazione per rafforzare la capacità di perfezionamento delle scuole e per garantire un'efficace divulgazione di esperienze positive e di nuove modalità di autovalutazione;

e) il sostegno delle capacità delle scuole di apprendere l'una dall'altra a livello nazionale ed europeo per individuare esperienze positive, strumenti e modelli validi e per costituire reti che consentendo aiuti reciproci e di fornire un impulso esterno di valutazione;

f) l'incentivazione della collaborazione tra autorità responsabili della qualità dell'insegnamento scolastico e la promozione della costituzione di reti europee con scambio di informazioni ed esperienze, con l'elaborazione di dati, indicatori e punti di riferimento comparabili sugli ordinamenti scolastici nazionali, con l'acquisizione di una perizia europea da porre a disposizione delle autorità

competenti degli Stati membri, e con la promozione dei contatti internazionali tra esperti.

Sono ancora scarse le esperienze in Italia di analisi dei processi educativi che siano in grado di connettere processi di innovazione, anche introdotti con sperimentazioni, a momenti di valutazione che definiscano un sistema di monitoraggio delle esperienze avviate e che aiutino a misurazioni di ordine qualitativo, anche attivando settori di ricerca e sviluppo all'interno del servizio scolastico, incentivando la formazione e la crescita professionale degli insegnanti.

12. La gestione del personale: il contratto per il personale della scuola.

Con il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto scuola per l'anno 1998-2000, sottoscritto in data 3 maggio 1999, è avvenuta una profonda trasformazione della struttura della retribuzione per il personale della scuola e del personale docente, in particolare, con la previsione di un capovolgimento nel rapporto tra quota fissa (1.158 mld per il 1999 e 1.404 mld per il 2000) ed elementi accessori (619 mld per il 1999 e 1.319 mld per il 2000) che in precedenza costituivano una componente minima della stessa e superamento delle rigidità preclusive a possibilità di carriera secondo parametri meritocratici all'interno dei livelli economici e delle qualifiche funzionali, anche con riferimento a possibili passaggi a compiti dirigenziali.

Il contenuto economico e normativo del contratto va posto in connessione con l'intero processo di riforma della scuola espressamente indirizzato ad una razionalizzazione nell'organizzazione ed alla riqualificazione del personale del comparto.

Altro aspetto innovativo del contratto è dato dal fatto che al primo livello di contrattazione collettiva nazionale segue poi un'ulteriore contrattazione integrativa, anch'essa peraltro riguardante l'intero comparto e, quindi, nazionale, con la quale vengono fissati i principali aspetti della qualificazione e distribuzione del trattamento accessorio.

Nell'ambito di tale contrattazione integrativa seguono poi due ulteriori livelli di contrattazione, qualificabile come decentrata, a livello regionale e di singolo istituto al momento della piena attuazione dell'autonomia delle singole istituzioni.

Per tale contratto le Sezioni Riunite nell'adunanza del 24 maggio 1999 nel rapporto di certificazione, reso ai sensi dell'art. 51, commi 4, 5 e 7 del d.lgs n.29 del 1993 e successive modifiche ed integrazioni, hanno considerato che "l'incremento della produttività del sistema scolastico e il miglioramento dei servizi previsti" nel predetto contratto "rappresentano un investimento strategico destinato ad avere riflessi nel lungo periodo, da inserire in un più ampio discorso di riforma dell'intero sistema scolastico, riforma che prevede l'autonomia dei singoli istituti, l'aumento dell'età prevista per l'obbligo scolastico e la profonda modificazione dei programmi e dei metodi di insegnamento".

Le Sezioni Riunite, nel rendere certificazione positiva in ordine alla compatibilità finanziaria ed economica dei costi contrattuali, hanno tuttavia rilevato la subordinazione dell'effettiva operatività degli istituti contrattuali demandati alla contrattazione integrativa, alla specifica approvazione parlamentare di specifico disegno di legge, nella misura in cui le risorse ivi previste fossero necessarie a rendere effettiva la copertura finanziaria dell'intero contratto e realizzare, quindi, l'espressa volontà parlamentare di attribuire ai dipendenti del comparto scuola, nell'ambito del complesso processo di riforma, incrementi retributivi superiori ai parametri macroeconomici precedentemente indicati nei documenti di programmazione economica e finanziaria e nelle leggi annuali di finanza pubblica.

La rilevanza finanziaria degli oneri contrattuali, ed il possibile superamento dei limiti di compatibilità economica previsti dal D.p.e.f., hanno indotto le Sezioni Riunite a trasmettere il rapporto di certificazione al Parlamento. Al fine di informarlo della portata e delle conseguenze finanziarie ed economiche derivanti dalla completa attuazione del predetto accordo collettivo, rinviando agli organi di

monitoraggio dei costi contrattuali il compito di verificare in modo puntuale e concomitante che non si verifichino esorbitanze di spesa rispetto ai costi quantificati e positivamente certificati, con gli strumenti previsti dall'art. 52, commi 5 e 6 del d.lgs. n. 29/93.

Una delle forme di copertura del predetto contratto è quella che ha previsto la realizzazione di economie di spesa per supplenze, previsione che tuttavia si è rilevata di difficile concreta realizzazione.

Dai dati delle spese per il personale supplente per il 1999, se ne ricava una evidente difficoltà nella determinazione del fabbisogno finanziario e un incremento, anche se in termini limitati, della spesa rispetto al 1998.

La proliferazione di personale precario, conseguente all'applicazione di meccanismi applicativi di disposizioni normative del settore dell'istruzione, costituisce un fenomeno che caratterizza il funzionamento delle istituzioni scolastiche, nel senso che l'utilizzazione di personale supplente è condizione essenziale per la copertura delle esigenze di loro funzionalità.

Le difficoltà nella riduzione delle cause di formazione del precariato, che costituisce forma occupazionale di giovani laureati, dovrebbero indurre a maggiore prudenza nella previsione di forme di copertura basate su riduzioni di personale supplente.

Capitolo XI

Ministeri per i settori produttivi

1. Premessa: il contesto programmatico.
2. Le attività produttive nel conto consolidato della pubblica amministrazione.
3. Gli investimenti diretti nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.
4. Le risultanze del rendiconto generale dello Stato in ordine ai settori produttivi.
5. Attività manifatturiere.
6. La politica energetica.
7. L'area del commercio interno.
8. L'area del commercio con l'estero.
9. L'area delle comunicazioni.
10. L'area delle risorse agricole.
11. Le dismissioni delle partecipazioni pubbliche: privatizzazioni e concorrenza nei mercati: *11.1 Profili generali; 11.2 I proventi delle dismissioni; 11.3 L'utilizzazione delle somme affluite al fondo per l'ammortamento del debito pubblico; 11.4 L'azionariato diffuso; 11.5 Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza; 11.6 La gestione delle operazioni di privatizzazione delle società controllate direttamente dallo Stato:* 11.6.1 ENI S.p.A. - Vendita della 4a tranche; 11.6.2 Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. - Vendita della quota del tesoro; 11.6.3 INA S.p.A. - Esercizio del diritto di conversione; *11.7 Le operazioni di vendita dei Gruppi IRI ed ENI.*

1. Premessa: il contesto programmatico

1.1 Nell'ambito dei programmi governativi, un profilo centrale delle politiche pubbliche risulta assegnato ai settori produttivi (cfr. Documenti di programmazione economico - finanziaria 1998-2000 e 1999-2001).

In linea generale, dal quadro delle politiche industriali, si evince che le politiche del Governo dirette al sistema produttivo nazionale sono state orientate verso un superamento dei tradizionali interventi settoriali, nella direzione di una più incisiva azione sul contesto in cui effettivamente operano le imprese.

Nella prospettiva sopra delineata, le principali linee governative di intervento programmato hanno investito, con un approccio unitario:

a) una politica industriale da realizzarsi attraverso una maggiore finalizzazione di azioni di politica industriale orizzontale con interventi attenti alle compatibilità con la normativa comunitaria e basati sul confronto con le parti interessate;

b) un complesso di politiche per il mercato, a tutela della concorrenza e dei consumatori;

c) un programma di privatizzazioni;

d) azioni di risanamento ambientale, in ottemperanza agli impegni derivanti dal Protocollo di Kyoto;

e) un opera di razionalizzazione delle procedure amministrative per la localizzazione d'impresa e per le agevolazioni pubbliche.

Con riguardo ad alcuni settori di maggiore impatto occupazionale e di interscambio con l'estero, quali il tessile e la chimica, che presentano particolari criticità congiunturali, sono stati costituiti Osservatori settoriali d'intesa con le parti sociali al fine di monitorare l'evoluzione e le prospettive dei comparti e predisporre eventuali interventi.

Per quel che concerne poi alcuni settori di particolare rilievo per le ricadute in termini di competitività sull'intero sistema produttivo nazionale - quali le telecomunicazioni e l'informatica - sono stati avviati tavoli di concertazione con

tutti i soggetti pubblici e privati interessati al fine di predisporre specifiche azioni di sviluppo.

Con riferimento, inoltre, all'innovazione ed all'alta tecnologia, le priorità sulle quali si sono concentrati i programmi governativi hanno riguardato principalmente il rafforzamento della presenza dell'industria italiana nella commercializzazione dei prodotti avanzati, l'ampliamento della presenza delle imprese italiane nelle iniziative internazionali nonché il rilancio del contributo italiano alle nuove tecnologie di punta dei settori ove ne è più elevato il contenuto. In particolare, le politiche per l'innovazione sono state orientate verso il coinvolgimento dei soggetti locali e territoriali, la promozione dei servizi tecnologicamente avanzati presso le PMI e la facilitazione per queste ultime dell'accesso ai fondi per la ricerca, attraverso una riforma delle modalità di funzionamento del Fondo per l'innovazione tecnologica e del Fondo speciale per la ricerca applicata nella direzione di una semplificazione e di una maggiore integrazione con le altre azioni di politica industriale.

Circa le linee di azione delle politiche per il settore energetico, interessato dal processo di liberalizzazione conseguente anche alle direttive europee in materia di mercato unico dell'energia elettrica e del gas, nel quadriennio 1998-2001 l'ENI ha previsto di realizzare investimenti nelle aree meridionali per circa 6.000 mld, tali da portare ad una rapida globalizzazione del mercato dell'energia ed un incremento stimato dell'occupazione (diretta e indiretta) pari nel periodo a 14.000 addetti.

Nei settori dell'energia elettrica, del gas e dei prodotti petroliferi, i documenti governativi di programmazione hanno previsto che il processo in atto di progressiva introduzione della concorrenza possa assicurare al Paese maggiore efficienza e prezzi contenuti per gli utenti e che, al tempo stesso, una opportuna regolazione dei settori stessi possa indirizzare ed incentivare, anche su base volontaria, una produzione ed un utilizzo dell'energia rispettosi dell'ambiente e

della salute, facilitando lo sviluppo dell'occupazione con particolare riguardo all'area del Mezzogiorno.

Gli investimenti concernenti la rete di trasporto e distribuzione primaria sono stati mirati essenzialmente al perseguimento di obiettivi, quali il potenziamento delle dorsali connesse ai nuovi contratti di importazione, gli allacciamenti alle centrali Enel, gli ampliamenti della rete di distribuzione. In particolare, è stato previsto il completamento del programma di metanizzazione del Mezzogiorno, con investimenti per 500 mld da realizzarsi nel biennio 1998-99, nuove opere per la metanizzazione di 400 Comuni con un incremento del numero dei Comuni metanizzati del Mezzogiorno da 800 a 1.200 nel 2001. In ordine alla distribuzione secondaria sono stati previsti investimenti nel Mezzogiorno per oltre 440 mld, da destinarsi principalmente a nuove reti o all'estensione di quelle esistenti.

Gli investimenti nel settore della raffinazione e della commercializzazione dei prodotti petroliferi sono stati rivolti principalmente alla riqualificazione della rete carburanti per adeguarla agli standard europei ed al mantenimento della qualificazione ambientale dei siti. In particolare, per la raffinazione sono stati previsti investimenti per 560 mld nel Mezzogiorno, concentrati nelle aree di Gela, Priolo e Taranto.

Nel settore della petrolchimica gli investimenti (interessanti principalmente le Regioni Sardegna, Sicilia e Puglia) sono stati finalizzati allo sviluppo di alcuni comparti fondamentali (poliuretani, cloro e intermedi), al recupero di efficienza degli impianti ed all'affidabilità dei siti a fini ambientali e di sicurezza.

Gli investimenti nel Mezzogiorno, previsti nel quadriennio 1998-2001 per un ammontare pari a 900 mld, sono stati finalizzati a produrre un incremento di occupazione indiretta di circa 1.000 unità nel 1998 e di oltre 2.700 addetti a fine periodo.

Nell'arco del triennio 1998-2000, l'ENEL ha previsto di realizzare investimenti in impianti per circa 17.600 mld, di cui 5.400 nella produzione, 2.000

nella trasmissione e 10.200 nella distribuzione. Nell'ambito degli investimenti in impianti di trasmissione, particolare importanza è stata attribuita al collegamento elettrico tra Italia e Grecia, anche in ragione dell'interesse strategico di detto collegamento con tale ultimo Paese, che è l'unico ancora non interconnesso con gli altri Paesi membri dell'Ue. Dal punto di vista del territorio, il totale degli investimenti, pari a circa 18.000 mld, è stato ripartito per il 41% alle regioni settentrionali, per il 22% a quelle centrali e per il 37% a quelle meridionali e insulari.

Per quel che concerne la politica commerciale, appare evidente nei documenti governativi una crescente attenzione alle tematiche della tutela del mercato, della promozione della concorrenza e della difesa dei consumatori. Appare, poi, significativa, anche sotto il profilo dell'attuazione del disegno posto dal d.lgs. n. 300/1999, la recente unificazione, a livello di titolarità politica, dei due Dicasteri dell'industria, commercio e artigianato e del commercio con l'estero.

L'azione del Governo si è tra l'altro rivolta alla deregolamentazione ed alla individuazione di nuovi meccanismi di regolazione in alcuni comparti in cui l'eccesso di vincoli amministrativi poteva costituire ostacolo alla concorrenza ed una barriera di entrata per le nuove imprese. In tale prospettiva vanno collocati gli avviati processi di razionalizzazione del settore dei servizi, e in particolare del settore commerciale, nonché l'estensione del processo di liberalizzazione ad altri settori dell'economia, inclusi gli ambiti professionali. Sull'attuazione di tali processi si è previsto poi che interagiscano le politiche di sostegno all'innovazione, quali quelle concernenti i contributi automatici agli investimenti ed il commercio elettronico.

Lo scopo delle riforme è chiaramente duplice: produrre un incremento del livello di concorrenza nella distribuzione dei beni ed al tempo stesso una riduzione del contributo all'inflazione.

Il processo di riforma è culminato nel d.lgs. del 13 marzo 1998 che ha introdotto importanti innovazioni: per facilitare le necessarie razionalizzazioni del settore è stato istituito un fondo pari a 100 mld di lire per gli indennizzi di fine attività, di cui beneficiano coloro che restituiscono le licenze nell'arco di 24 mesi. Si è prevista inoltre la concessione di contributi ministeriali a società finanziarie operanti nei settori del commercio e del turismo ed il finanziamento, con il fondo per il cofinanziamento di programmi regionali di sostegno per il commercio, istituito dalla legge n. 266 del 1997.

Pur non apparendo agevole una quantificazione degli effetti che la riforma potrà produrre sul settore, studi recenti dell'OCSE («The economy-wide effects of regulatory reform», 1997) dimostrerebbero che una migliore regolamentazione del settore distributivo determina un aumento della produttività del lavoro e del capitale, con conseguente razionalizzazione dei costi, ed un contenimento dei margini di profitto. Tale indice per i paesi OCSE comproverebbe come i paesi con meno regolamenti registrino un minore differenziale tra prezzi al consumo e prezzi all'ingrosso.

In ordine alle politiche delle telecomunicazioni e per la società dell'informazione, nel presupposto che i settori delle telecomunicazioni, dell'informatica e della multimedialità presentano considerevoli prospettive di crescita e fenomeni di convergenza tecnologica, nei documenti governativi sono stati stimati dati di progressiva evoluzione di rilevante entità, tali da condurre per l'anno 2000 il fatturato oltre i 100.000 mld. Circa gli investimenti in infrastrutture e in ricerca e sviluppo, nonché le ricadute occupazionali nel periodo 1999-2003, il documento di programmazione economico-finanziario 1999-2001, sulla scorta degli elementi forniti dalle nuove imprese che hanno richiesto licenze per la telefonia vocale e l'installazione di reti pubbliche, espone i dati seguenti:

Investimenti e crescita occupazionale previsti

(in miliardi di lire)

Anno	Investimenti	R&S	crescita occupazione
1999	308	5	1.698
2000	325	8	1.032
2001	353	10	582
2002	294	11	635
2003	537	24	748
Totale	1.817	58	4.695

Per quanto concerne il settore audiovisivo, il contratto di servizio tra Ministero delle comunicazioni e RAI ha previsto che l'Azienda di servizio pubblico investa una percentuale rilevante del canone di abbonamento in produzioni italiane ed europee. Assumendo l'ipotesi di un incremento annuo dell'1 % del canone per il biennio successivo al 1997 - anno in cui lo stesso è risultato pari a 2.133 mld - gli investimenti minimi richiesti dal contratto di servizio, i valori realizzati nel 1997 e quelli previsti nel 1998 e 1999 sono i seguenti:

(in miliardi di lire)

Investimenti della RAI

Anno	Investimenti richiesti dal contratto RAI	Investimenti effettuati o previsti
1997	213	362
1998	320	370
1999	427	378
Totale	960	1.110

Nel settore agricolo ed agro-industriale, le politiche pubbliche sono state finalizzate al rilancio ed all'ammodernamento delle strutture nonché all'incremento delle capacità imprenditoriali e concorrenziali del sistema, sia nel mercato europeo sia in quello internazionale, tenute presenti le linee di riforma

sulle quali si muove la Politica Agricola Comune. In via generale, va osservato come si tenda a ridurre il novero dei regimi specifici, in vista di una possibile liberazione dalle restrizioni all'esportazione previste dall'Uruguay Round.

In ordine alle politiche pubbliche sottese alla realizzazione delle strategie di settore, le potenzialità di sviluppo vanno analizzate nel quadro dei mutamenti in atto a livello europeo e internazionale, nella prospettiva delle rilevanti implicazioni che tali mutamenti determinano sia nelle strutture di produzione, sia nell'evoluzione dei mercati agricoli.

Le politiche destinate al settore si stanno orientando verso una crescente riduzione del livello di sostegno. E' pertanto indispensabile valutare le implicazioni di tale processo sul Paese e sulle regioni meridionali, in particolare. Queste ultime, infatti, sono le aree più esposte agli effetti di una crescente concorrenza internazionale e, in generale, meno in grado di competere, se non adeguatamente supportate.

Sono state previste alcune riforme di base dell'architettura della politica agricola ed alcune scelte più generali per quel che concerne il rinnovamento di infrastrutture e servizi, quali trasporti, credito ed energia. In tale quadro complessivo, sono stati indicati quali obiettivi prioritari la crescita dell'occupazione, particolarmente giovanile, e lo sviluppo delle aree depresse del territorio.

Più precisamente sono stati tracciati i seguenti indirizzi programmatici:

1. Una nuova politica agricola italiana nell'Unione Europea, attraverso: il rafforzamento del ruolo italiano nel processo di riforma della Politica Agricola Comune e della sua attuazione; il rispetto dei principi di equilibrio territoriale e settoriale e di equità finanziaria nella destinazione delle risorse comuni.

2. Una politica per lo sviluppo della multifunzionalità, attraverso l'identificazione delle vocazioni per aree e distretti omogenei e misure per il loro sostegno e promozione (agriturismo, agricoltura biologica, pesca, sistema forestale).

3. Una politica per la valorizzazione dei prodotti italiani attraverso la promozione della qualità e delle tipicità, anche mediante l'incentivazione della certificazione di prodotto e di processo, a tutela del consumatore e della concorrenza;

4. Una politica per l'innovazione, attraverso incentivi all'introduzione delle biotecnologie ed allo sviluppo di settori emergenti o fortemente deficitari nella bilancia commerciale.

Di particolare importanza per il rilievo internazionale che presenta l'"Agenda 2000", è il documento presentato dalla Commissione al Consiglio U.E., per la radicale revisione della P.A.C. - Politica Agricola Comune, a sua volta, varata nel 1992 con il Regolamento del Consiglio n. 1765/92.

I punti salienti di tale documento sono 16 e costituiscono, in qualche caso, una vera e propria modifica dell'impostazione concettuale precedentemente adottata.

Un esempio, al riguardo, è la diversa connotazione che ora riveste il c.d. prezzo d'intervento, diminuito del 20%, e che perde la caratteristica di garanzia di stabilità dei prezzi per assumere quella di dispositivo di sicurezza per il mantenimento dei redditi agricoli.

1.2 Ai fini di una corretta individuazione delle politiche pubbliche, la Corte – come per i precedenti esercizi - ha svolto una apposita indagine sul contenuto delle note preliminari al bilancio e delle direttive generali per l'azione amministrativa emanate ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 279 del 1997.

Con riferimento alla parte "politica" delle note preliminari al bilancio, va segnalata una maggiore attenzione, sia pure in diversa misura, da parte delle Amministrazioni operanti nel comparto dei "settori produttivi"[1], verso una più

[1] Si rammenta che per ragioni di comparabilità dei risultati esposti nelle ultime relazioni al Parlamento, oltre alle Amministrazioni indicate nel d.lgs. n. 300/1999, il comparto "settori produttivi" comprende anche il Ministero delle politiche agricole.

puntuale indicazione degli obiettivi e degli indirizzi programmatici della gestione tracciati nei documenti di programmazione economica e finanziaria ed ulteriormente specificati nello svolgimento dell'attività di indirizzo e coordinamento affidata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ai singoli Ministri.

La strada da percorrere per la completa realizzazione del disegno normativo appare tuttavia ancora lunga, atteso che - come la Corte ha avuto occasione di notare nelle "Osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per la funzione pubblica", formulate ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in tema di direttive ministeriali generali di indirizzo politico-amministrativo per l'esercizio finanziario 1999 - la minore analiticità del bilancio "politico" dello Stato, introdotta dalla legge n. 94/1997, deve trovare un adeguato contrappeso nella maggiore significatività delle note preliminari allegate al disegno di legge di bilancio, che, secondo l'art. 2, comma 4, quater, della legge n. 468/1978, costituiscono il supporto illustrativo dei dati contabili, il dimensionamento delle risorse finanziarie stanziate, la loro correlazione con obiettivi, priorità, qualità e quantità dei risultati, piani e programmi da attuare nell'esercizio nonché gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati della gestione, tenuto conto del raffronto con i risultati conseguiti nell'esercizio precedente.

Nel comparto dei settori produttivi, è indubbiamente da registrare nel complesso un miglioramento, rispetto agli analoghi dati dell'anno precedente, della qualità delle note preliminari.

Tuttavia, agli effetti di una reale significatività di queste ultime, manca spesso una logica correlazione tra risorse finanziarie ed obiettivi della gestione, né è dato riscontrare un raffronto critico tra le risultanze della gestione dell'anno precedente e l'impostazione dei nuovi documenti di bilancio e di programmazione dell'azione amministrativa.

Permane, inoltre, la difficoltà di distinguere gli ordinari obiettivi di

"routine" - talvolta limitati alla mera esposizione di compiti senza alcun rilievo per il bilancio, quali la predisposizione di testi normativi - rispetto alle vere e proprie azioni con incidenza finanziaria programmate in base sia alla vigente normativa, sia alle linee di indirizzo desumibili dai documenti governativi di programmazione, sia infine agli obiettivi strategici elaborati all'interno dell'Amministrazione.

Vi è poi da considerare che per qualche Amministrazione la indicazione degli obiettivi può presentare una maggiore complessità. Come riferito nella precedente relazione sul rendiconto generale, la programmazione nell'ambito del commercio estero, comporta infatti che, accanto alla direttiva generale per l'azione amministrativa emanata ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 279 del 1997, debbano essere approvate dal Ministro le linee direttrici per l'attività promozionale pubblica nonché il programma delle attività promozionali dell'Istituto per il commercio estero. Ai diversi livelli, tali strumenti individuano la politica di settore per l'esercizio di riferimento e, appartenendo ad un contesto comune, comportano l'esigenza di una reciproca coerenza.

Diversi sono inoltre i tempi nei quali devono essere emanati i predetti atti di programmazione.

Mentre le direttive del Ministro concernenti l'attività del Ministero sono emanate all'inizio dell'esercizio di riferimento, le linee direttrici dell'attività promozionale pubblica devono essere emanate, ai sensi dell'art. 7 della legge 25 marzo 1997, n. 68, con la quale è stata varata l'attuale riforma dell'I.C.E., entro il mese di febbraio dell'anno precedente, allo scopo di individuare le aree ed i settori di intervento prioritario per l'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano.

Infine, sulla base di dette linee direttrici, è varato il Programma delle attività promozionali entro il termine di cui all'art. 7 della legge n. 68 del 1997, e, cioè,

entro il mese di giugno dell'anno precedente all'esercizio di riferimento, con una proiezione triennale.

Va detto, al riguardo, che mentre il *Programma* per il 1998 è stato approvato con il d.m. 12 gennaio 1998, l'analogo strumento per il 1999 è stato approvato con il d.m. 1 ottobre 1998.

Si registra dunque un progressivo adeguamento della procedura ai tempi stabiliti dalla riforma dell'I.C.E.; non va, d'altro canto, sottovalutata la complessità di detta procedura che vede interagire, a livello propositivo, non solamente gli organi istituzionali (regioni e province autonome), ma anche associazioni di categoria e soggetti pubblici operanti nell'erogazione di servizi a supporto dell'internazionalizzazione.

Per quel che concerne più specificamente le direttive di indirizzo politico-amministrativo per la gestione del bilancio, come si è osservato, il documento che le comprende non costituisce soltanto un importante adempimento amministrativo-contabile, sul quale peraltro si appunta sempre più l'attenzione del Parlamento, del Governo e degli Organi di controllo, ma rappresenta anche il momento di maggior rilievo del raccordo istituzionale tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e quelle propriamente gestionali. Con l'individuazione degli obiettivi e l'assegnazione dei fondi ai funzionari responsabili, va infatti a compimento - pur nella scarsità delle risorse disponibili - il primo quadro degli strumenti necessari per lo svolgimento, anche in termini di investimenti, delle rilevanti funzioni tecnico-amministrative, nonché di vigilanza e di controllo dalla legge affidate alle singole Amministrazioni.

Nell'ambito del comparto dei settori produttivi, il documento predisposto per la gestione dello stato di previsione della spesa del Ministero delle comunicazioni per l'esercizio 2000, articolato coerentemente con la rinnovata struttura del conto del bilancio e costruito sulla base della classificazione per *funzioni-obiettivo* e per *unità previsionali di base,* segna un sensibile miglioramento rispetto ai documenti relativi ai precedenti esercizi e sembra

consentire una più agevole valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi.

Questi ultimi vengono opportunamente distinti in:

1) *obiettivi ordinari,* cioè in quei compiti di "routine" che discendono dalle finalità generali del Ministero e dal complesso degli obiettivi che hanno trovato già compiuta attuazione;

2) *obiettivi istituzionali,* che costituiscono attuazione di normative di settore;

3) *obiettivi strategici,* cioè le linee di azione che all'interno dell'Amministrazione fissa discrezionalmente l'organo politico e affida, come missione, alle strutture (riguardano essenzialmente finalità innovative, progetti migliorativi di servizi esistenti, nonché il miglioramento della loro qualità; essendo legati ad un "plusvalore" di carattere aggiuntivo costituiscono una minoranza rispetto agli altri obiettivi).

A ciascun obiettivo corrisponde una percentuale prestabilita di risorse assegnate.

Tra gli *obiettivi strategici* che presentano maggiore interesse, viene indicata l'attivazione del *Forum permanente delle comunicazioni*, che dovrebbe conferire al Ministero un importante ruolo strategico di riferimento nell'ambito degli operatori del settore delle telecomunicazioni in sede nazionale, europea ed internazionale. Altri obiettivi strategici di rilievo riguardano l'attività di regolamentazione del commercio elettronico, l'uso sicuro di *internet*, nonché la firma digitale, per i quali è ritenuta necessaria la partecipazione puntuale del Ministero nelle sedi istituzionali Ue ed extra comunitarie.

E ancora, nel settore postale, ove il Ministero è chiamato a svolgere compiti di autorità di regolamentazione, carattere strategico presenta la programmazone degli interventi per la sorveglianza del mercato, la tutela dell'area della riserva ed il controllo della qualità dei servizi.

In tale settore, l'orientamento chiaramente affermato in ambito comunitario di una moderata liberalizzazione che lasci spazio al mercato e che consenta

prestazioni rispondenti alle aspettative degli utenti, deve contemperarsi con l'esigenza di garantire la continuità del servizio universale.

In particolare, la direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997, che persegue l'obiettivo principale della salvaguardia del servizio postale come servizio universale a lungo termine, tende ad introdurre regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali, ai fini del miglioramento della qualità del servizio e della liberalizzazione graduale dei mercati.

La direttiva impone, inoltre, agli Stati membri un livello minimo di armonizzazione dei servizi universali che comprenda un servizio di qualità su tutto il territorio, con distribuzione regolare garantita a prezzi accessibili a tutti.

In materia, la Direzione generale per la regolamentazione e la qualità dei servizi, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 261 del 1999 con il quale la predetta direttiva è stata attuata, è chiamata ad avviare il monitoraggio ed il controllo della qualità dei servizi del settore postale. Al riguardo, è prevista la indizione a breve di una gara europea per la scelta di un organismo qualificato ed indipendente cui sarà affidato il compito di verificare la qualità del servizio postale.

Anche la direttiva generale per l'anno 2000, emanata il 9 marzo 2000 dal Ministro dell'industria, commercio e artigianato, è il frutto di un ulteriore sforzo di approfondimento degli strumenti di indirizzo e coordinamento, pur se non appare sempre ben esplicitata la correlazione tra gli obiettivi della gestione, la qualità e quantità dei risultati attesi e le risorse finanziarie poste in bilancio.

2. Le attività produttive nel conto consolidato della pubblica amministrazione.

Come evidenzia la Relazione generale sulla situazione economica del Paese, nel 1999 le branche produttive agricoltura, industria e servizi hanno contribuito alla formazione del prodotto dell'economia italiana nelle misure che seguono:

La produzione dell'agricoltura, silvicoltura e pesca ai prezzi di base nel 1999, è risultata pari a circa 85.800 mld di lire, con un incremento in valore

rispetto all'anno precedente dello 0,6%. La relazione pone tale aumento in stretta connessione alla forte crescita delle quantità prodotte (+ 3,3,%), unitamente ad una negativa dinamica dei prezzi di base (- 2,6%). Alla formazione della produzione ha concorso l'agricoltura per il 95,9%, la pesca per il 2,8% e la silvicoltura per l'1,3 %.

Il valore aggiunto ai prezzi di mercato recato dai settori industriali ha fatto registrare nel 1999 un incremento dell'1,9% in termini monetari, con un aumento contenuto (0,3%) dei prezzi impliciti. La crescita in termini reali è risultata pertanto pari a circa l'1,6%. I tassi di crescita in termini reali più consistenti riguardano il settore dell'estrazione dei minerali non energetici (+ 16,5%), dell'energia elettrica, gas e acqua (+ 9,8%) e delle altre industrie manifatturiere (+ 8,1%).

Per il 1999 trova infine conferma la tendenza all'aumento della quota del valore aggiunto dei servizi, che ha superato i due terzi del prodotto dell'intera economia. Il valore aggiunto dei servizi è aumentato in termini monetari di oltre il 3%. A fronte di un incremento dei prezzi impliciti superiore al 2%, la crescita in termini reali è stata pari all'1%. Nel 1999, tutti i settori dei servizi hanno fatto registrare aumenti dei prezzi impliciti superiori alla media dell'economia, eccezion fatta per i servizi sociali e personali non compresi nella pubblica amministrazione, la sanità e la difesa, nonché i trasporti e le comunicazioni, soprattutto per effetto di una consistente riduzione dei prezzi nel comparto delle telecomunicazioni.

Gli investimenti in macchine e attrezzature hanno seguito il trend degli ultimi anni, continuando a registrare variazioni percentuali in aumento intorno al 5%. Le opere pubbliche sono state la componente più dinamica della spesa in costruzioni non residenziali. Nel consuntivo del 1999 il tasso di crescita di questo tipo di investimento è stato pari all'1,9% a fronte dello 0,5% realizzato nel 1998.

Sempre secondo la Relazione generale sulla situazione economica del Paese, nel 1999 il complesso delle aziende a partecipazione statale ha investito in Italia

7.534 mld di lire (con un incremento superiore al 3% rispetto all'anno precedente), dei quali 1.970 mld localizzati nel Mezzogiorno.

Nel 1999 sono stati investiti all'estero 6.374 mld (25% in più rispetto al 1998), imputabili per la quasi totalità (oltre il 99%) agli interventi dell'ENI in campo energetico.

Al complesso degli investimenti in Italia nel 1999, le holding che hanno maggiormente concorso sono l'IRI, con 3.257 mld (43,2%) e l'ENI, con 4.249 mld (56,3%).

Nell'area dei servizi e delle infrastrutture, per il settore radiotelevisivo la RAI ha effettuato investimenti per 357 mld, dei quali 39 nel Mezzogiorno, rivolti per la quasi totalità all'adeguamento degli impianti di produzione televisiva, di diffusione e trasmissione, e della radiofonia.

Nel comparto delle attività manifatturiere, il gruppo Fimmeccanica ha effettuato investimenti per 310 mld, dei quali 67 mld nel Mezzogiorno, riguardanti i settori della difesa, dell'aerospazio, delle costruzioni elettromeccaniche, dei mezzi di trasporto su rotaia e dell'automazione.

Nel settore delle fonti di energia e delle attività connesse, il gruppo ENI ha investito in Italia 3.564 mld, dei quali 1.374 nel Mezzogiorno.

Più specificamente, nel campo della ricerca e produzione di idrocarburi, gli interventi hanno raggiunto i 1.120 mld, dei quali 370 nelle aree meridionali, mentre, in quello della raffinazione e distribuzione dei prodotti petroliferi, sono stati investiti 796 mld, dei quali 357 nelle aree meridionali, per interventi mirati all'adeguamento tecnologico dei processi ed al miglioramento della qualità dei prodotti.

Nel settore del trasporto e della distribuzione del gas, gli interventi hanno impegnato risorse per circa di 1.581 mld, dei quali 643 impiegati nel Mezzogiorno, finalizzate all'ampliamento della rete di distribuzione del metano, nonché agli allacciamenti alla rete di centrali per la produzione di energia elettrica e/o di siti produttivi industriali.

Nella petrolchimica, il gruppo ENI ha investito in Italia circa 496 mld, dei quali 260 nelle aree meridionali, con interventi finalizzati al miglioramento delle tecnologie produttive, alla razionalizzazione ed automazione dei processi.

Nel 1999 il Gruppo ENEL ha effettuato investimenti in nuovi impianti per 5.686 mld, con esclusione delle variazioni scorte e delle immobilizzazioni immateriali, a fronte dei 5.860 mld del 1998.

La parte degli investimenti realizzati nelle regioni meridionali ed insulari sul totale nazionale, che era scesa al 35,7% nel 1996, è risalita al 37,2% nel 1998.

In ordine agli impianti ultimati, nel 1999 sono entrati in servizio impianti di produzione ENEL per 512.500 kW, di cui 250.300 kW termoelettrici e 262.200 kW idroelettrici.

È proseguita con un volume accresciuto degli investimenti superiore al 50% la realizzazione di notevoli lavori di ampliamento e potenziamento delle reti di distribuzione, finalizzati anche ad un miglioramento della qualità del servizio.

Nel settore della distribuzione dei carburanti è proseguito il processo di razionalizzazione e qualificazione dei punti vendita. Con il d.lgs. n. 346/1999 sono state introdotte alcune modifiche alla normativa in materia per accelerare il processo di ristrutturazione già avviato. Il d.l. n. 383/1999 ha dato poi un ulteriore impulso a detto processo attraverso una parziale defiscalizzazione delle imposte dei principali prodotti energetici mirata a compensare in parte l'effetto del rialzo delle quotazioni del greggio sul prezzo al consumo dei carburanti.

L'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas ha portato a termine, alla fine del 1999, la ristrutturazione delle tariffe per i clienti vincolati dell'energia elettrica che, al netto dei costi dei combustibili, dovrebbe comportare significative riduzioni del relativo onere.

3. Gli investimenti diretti nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.

Alla fine del 1999, le spese per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni hanno raggiunto circa 54.301 mld, con un incremento del 9% rispetto al 1998 (49.795 mld). Una gran parte di tali spese (circa il 75%) è da ricondurre all'interno delle Amministrazioni locali e, in particolare, dei comuni e delle province che, anche a mezzo di un maggior ricorso all'indebitamento, hanno potenziato la loro capacità di spesa, realizzando un aumento di circa il 15% nei confronti dell'anno precedente.

Le spese delle amministrazioni centrali hanno registrato complessivamente un lieve incremento, pari a quasi il 2%, strettamente connesso alla accelerazione dell'attività di spesa da parte dello Stato (+7,3%).

Gli Enti previdenziali segnano una significativa ripresa dell'attività di investimento, che ha fatto registrare rispetto al 1998 una crescita del 12,2%.

In dettaglio, le spese della pubblica amministrazione per investimenti pubblici, risultano dal seguente prospetto[2]:

	1998	**1999**	**variazione %**
Amministrazioni centrali	*13.243*	*13.500*	*1,9*
Stato	9.505	10.195	7,3
ANAS	3.071	2.681	-12,7
Altri enti centrali	667	624	-6,4
Amministrazioni locali	*35.587*	*39.718*	*11,6*
Regioni	4.683	4.814	2,8
Province e Comuni	24.989	28.719	14,9
Az. sanitarie loc. e ospedaliere	3.170	3.254	2,6
Altri enti amm. locale	2.745	2.931	6,8
Enti previdenza	*965*	*1.083*	*12,2*
TOTALE	**49.795**	**54.301**	**9,0**

[2] Dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese (1999). Secondo la metodologia adottata nella predetta relazione, le spese sono riferite ai pagamenti in conto competenza dell'anno di riferimento e in conto residui per gli anni precedenti.

Le somme impegnate dalle Amministrazioni dello Stato sulla competenza 1999 per investimenti diretti (titolo II - cat. X e XI) si sono attestate a 7.701,6 mld, facendo registrare un aumento complessivo dell'11,57% rispetto all'importo di 6.903 mld dell'esercizio precedente, che a sua volta aveva fatto segnare un incremento del 30,76% sull'anno 1997 (5.279 mld). Nel corso del 1999 poi i pagamenti per investimenti diretti hanno fatto registrare una ulteriore accelerazione, superando i 10.000 mld, con un incremento di circa il 7% rispetto al 1998. Dette erogazioni si riferiscono per circa il 65% ad investimenti immobiliari nel settore delle opere pubbliche e per il restante 35% all'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature scientifiche.

Nell'ambito del settore del Ministero dei lavori pubblici i pagamenti per investimenti diretti, senza tener conto di quelli relativi alle opere di difesa del suolo disposti in base alla legge n. 183 del 1989 ed accreditati direttamente alle Autorità di bacino ed alle Amministrazioni regionali, ammontano ad oltre 1.700 mld, pari a circa il 17% della spesa complessiva per investimenti dello Stato e al 27% delle erogazioni destinate alla realizzazione di opere pubbliche nello stesso settore.

Il 47% dei pagamenti complessivi, pari a circa 820 mld, ha riguardato il settore dell'edilizia pubblica, e soprattutto il completamento delle iniziative relative all'ex intervento nel Mezzogiorno e gli interventi infrastrutturali nelle aree depresse.

Nel settore delle opere idrauliche e di difesa del suolo, circa 240 mld sono stati corrisposti per la costruzione, sistemazione e riparazione di opere idrauliche di competenza statale, la realizzazione di interventi nelle aree depresse ed in quelle colpite da pubbliche calamità. Nell'ambito delle opere marittime, i pagamenti, pari ad oltre 190 mld, hanno riguardato per la quasi totalità costruzioni di opere portuali a cura dello Stato.

Il Ministero per i beni e e le attività culturali ha effettuato investimenti diretti per circa 1100 mld, in gran parte riguardanti il restauro, il recupero e la

valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, nonchè l'adeguamento strutturale e funzionale degli immobili adibiti a sedi di biblioteche, archivi statali, musei e gallerie dello Stato. Ulteriori pagamenti, pari a circa il 27%, hanno riguardato il piano di interventi di interesse nazionale relativamente a percorsi giubilari ed iniziative specifiche nel Lazio per il Giubileo, nonché la ricostruzione dei beni culturali situati nei territori colpiti dagli eventi sismici.

A circa 450 mld ammontano gli investimenti effettuati dal Ministero della difesa, dei quali 180 mld hanno interessato il settore della ricerca scientifica, degli studi riguardanti l'assistenza al volo, la difesa aerea ed il settore dell'informatica applicata alla strategia aerea.

Il Ministero delle finanze ha realizzato investimenti diretti per circa 530 mld riguardanti per oltre il 70% lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informativo e per circa il 20% la ristrutturazione ed arredamento degli edifici esistenti.

I pagamenti effettuati dal Ministero dell'interno ammontano a circa 315 mld e sono finalizzati per la maggior parte al potenziamento dei servizi e delle strutture, attraverso l'acquisizione di infrastrutture, impianti e mezzi tecnici e logistici, nonché l'ammodernamento delle dotazioni e degli apparati strumentali della sicurezza pubblica.

Il Ministero dei trasporti e della navigazione ha effettuato investimenti diretti per circa 570 mld, dei quali circa 380 destinati al comparto dell'aviazione civile e concernenti per la maggior parte il potenziamento e l'ammodernamento delle infrastrutture degli aeroporti intercontinentali di Roma-Fiumicino e di Milano-Malpensa. La restante parte, ammontante a circa 150 mld, riguarda interventi nel settore della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, principalmente destinati al rinnovo di impianti fissi e materiale rotabile delle ferrovie in regime di concessione ed in gestione governativa.

4. Le risultanze del rendiconto generale dello Stato in ordine ai settori produttivi.

Nel settore delle attività produttive, l'analisi triennale della spesa per funzioni obiettivo dal 1997 al 1999, condotta sulla base di una rielaborazione dei dati provvisori di consuntivo al 31 maggio c.a. (tabella 1), mostra come lo stanziamento complessivo in bilancio sia passato da 17.682 mld nel 1997 a 21.822 mld nel 1998 (+23,4%) ed a 30.934 mld nel 1999 (+41,7%). Risultano assunti impegni su tali importi, a valere rispettivamente, per 14.384 mld sul 1997, per 14.886 mld sul 1998 (+3,5%) e per 26.604 sul 1999 (+78,7%). Rilevante ed in forte ascesa si presenta peraltro l'ammontare dei residui di nuova formazione, che passa da 5.332 mld nel 1997 a 8.451 mld nel 1998 (+58,5%) ed a 14.993 mld nel 1999 (+77,4%) ed è in gran parte ascrivibile al Tesoro ed alle Politiche agricole.

Sul totale degli stanziamenti complessivi, gli importi di gran lunga più cospicui riguardano la funzione "Affari generali, economici e commerciali" (4.1.1) e, in particolare, il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che ha disposto stanziamenti pari a 10.448 mld per il 1997, a 14.167 mld per il 1998 e 13.072 mld per il 1999, assumendo impegni, rispettivamente, per 8.140 mld, 8.745 mld e 11.030 mld e determinando residui di nuova formazione che segnano un andamento in crescita (1.968 mld per il 1997, 5.677 mld per il 1998 e 5.849 mld per il 1999).

Le politiche rappresentate nella funzione di cui sopra è cenno sono perseguite, infatti, oltre che dal Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato (con uno stanziamento per il 1999 di 180 mld), dal Ministero del commercio con l'estero (con uno stanziamento per il 1999 di 413 mld) e dal Ministero delle politiche agricole e forestali (con uno stanziamento per il 1999 di soli 198 milioni), anche dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Passando, per una lettura più soddisfacente del rendiconto, alla disaggregazione al 4° livello della funzione affari economici, può notarsi come la

gran parte delle somme assegnate al Tesoro, ai fini di cui sopra, riguardi gli interventi di sviluppo economico nelle aree depresse (voce n. 8), che reca uno stanziamento definitivo di competenza per il 1999 di 9.952 mld, residui totali di stanziamento per 6.062 mld, e quindi una massa impegnabile di 16.014 mld, che ha prodotto impegni su detta massa per 9.454 mld. Quanto al rilevante ammontare dei residui di stanziamento per detta voce, l'analisi disaggregata dei pertinenti capitoli di spesa mostra come la maggior parte dei residui riguardi il capitolo 9012, "Fondo da ripartire per interventi nelle aree depresse", che reca residui di stanziamento di provenienza per 4.250,8 mld e di competenza per 867,1 mld, nonché il capitolo 7438, "Interventi programmazione negoziata, accordi di programma, etc.", con residui di stanziamento di provenienza per 892,5 mld e di competenza per 345 mld.

5. Attività manifatturiere.

Nell'ambito delle attività manifatturiere la regolamentazione e il sostegno del settore industriale è oggetto della microfunzione di terzo livello, qualificata "Attività manifatturiere". Si tratta della funzione istituzionale che maggiormente caratterizza il Ministero dell'industria, commercio e artigianato e che, in virtù della delega conferita al Ministro dell'industria in materia di turismo, ha assorbito anche le competenze relative agli incentivi del settore turistico. Tale funzione viene svolta dalla Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese e, per quanto si riferisce, ai profili generali dei rapporti con gli organismi internazionali e nazionali di normalizzazione e di garanzia della concorrenza e del mercato e allo sviluppo della politica industriale, con particolare riferimento ad alcuni settori specifici (industria aeronautica, amministrazione straordinaria di grandi imprese in crisi, cofinanziamenti CE), dalla Direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività.

Lo stanziamento definitivo, pari a 8.006,3 mld, è stato impegnato per complessivi 7.856,4 mld. In tale ambito, il sostegno alle imprese manifatturiere

nelle aree depresse, a fronte di uno stanziamento di 6.212 mld, ha fatto registrare impegni per 6.094,5 mld.

Quanto agli strumenti automatici in favore delle imprese, l'analisi svolta può fornire un quadro sintetico dei risultati conseguiti dall'applicazione dei tre strumenti predisposti dalle seguenti disposizioni: a) art. 13 della legge n. 140 del 1997, diretto al sostegno degli investimenti in spese di ricerca; b) art. 1 della legge n. 341 del 1995, riferito agli investimenti in macchinari e impianti nelle aree depresse del Paese; c) art. 8, comma 2, della legge n. 266 del 1997, riferito sempre agli investimenti in macchinari e impianti, ma applicabile su tutte le aree del territorio nazionale e limitato alla piccole e medie imprese.

Questi strumenti di intervento a sostegno dello sviluppo delle attività produttive, che costituiscono un affinamento delle prime disposizioni di intervento automatico poste dalla legge n. 317 del 1991, pur rispondendo a finalità differenti, presentano caratteristiche comuni, quali una notevole standardizzazione del procedimento, tempi contenuti, adempimenti semplificati a carico dell'imprenditore, facilità di accesso, ricorso a qualificati soggetti per la gestione degli interventi, procedure c.d. "a sportello".

In ordine alle risultanze complessive delle misure fiscali a sostegno dell'innovazione nelle imprese industriali (art. 13 della legge n. 140 del 1997), con la prima applicazione dell'intervento (domande presentate dal 16 novembre 1998 al 31 dicembre 1998) di sostegno dell'innovazione nelle imprese industriali, sono stati complessivamente concessi 126,3 mld di lire di agevolazioni. Il 96% delle agevolazioni concesse (121,2 mld di lire) è destinato ai programmi di innovazione previsti nelle unità locali del Centro-Nord; molto scarso risulta pertanto il ricorso a tale strumento da parte delle imprese del Mezzogiorno, rappresentato da 5,1 mld di lire di agevolazioni (il 4% del totale).

Quanto alle risultanze complessive degli incentivi automatici nelle aree depresse (art. 1, della legge 341/95), con riferimento alle domande presentate il 30 novembre 1998 risultano complessivamente "prenotati" 970,5 mld di lire di

agevolazioni, di cui 709,7 mld di lire (pari al 73,1% del totale) destinati al sostegno di investimenti previsti nelle unità locali del Mezzogiorno.

Per quel che concerne infine le agevolazioni concesse per gli incentivi automatici per le PMI dell'intero territorio nazionale (art. 8, comma 2, legge n. 266/97), le domande accolte, tra quelle presentate il 23 marzo 1999, hanno determinato la prenotazione di agevolazioni per 573 mld di lire. Di tale ammontare il 55% (317 mld di lire) è stato assorbito dai programmi di investimenti nelle unità locali del Centro-Nord.

Con la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, le competenze residue in materia di incentivazione industriale e di provvidenze agevolative a favore delle imprese operanti nelle aree depresse del Paese sono state attribuite al FIT, con risorse allocate nel bilancio del Ministero.

La normativa di riferimento è rappresentata dalla legge n. 64 del 1986, relativamente al completamento degli interventi ancora in corso alla data di soppressione dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno e dalla legge n. 488 del 1992, che ha fortemente innovato la legislazione specifica precedente mediante sostanziali modifiche territoriali e procedimentali non più limitate alle Regioni del Mezzogiorno (obiettivo 1) ma estese ad aree del centro-nord (obiettivo 2 e 5b) specificamente individuate, nonché ad alcune altre aree fuori obiettivo, ammesse alle medesime agevolazioni in virtù della deroga prevista dall'art. 93 - 3 c. del trattato U.E.

In merito allo stato di attuazione della normativa sopra richiamata, alla data del 31 dicembre 1999, a fronte di uno stanziamento di 4.850 mld[3] e di 6.033 domande pervenute[4], risultano 5.403 domande agevolate[5], con un ammontare di

[3] Come si evince dall'analisi dei risultati del terzo e del quarto bando di applicazione contenuta nel volume realizzato nel settembre del 1999, congiuntamente dalla Direzione Generale per il Coordinamento degli Incentivi alle Imprese e dall'Istituto per la Promozione Industriale, lo stanziamento è quello relativo ai bandi 4°, 5°, 6° e 7°.

[4] I dati si riferiscono ai bandi aperti nel 1999 (5°, 6° e 7°).

[5] Le domande agevolate si riferiscono ai bandi chiusi nel 1999.

agevolazioni concesse pari a 4.844 mld. Le erogazioni effettuate, a favore di 3.203 imprese, ammontano a 1.232 mld[6].

6. La politica energetica.

Passando alla funzione-obiettivo di secondo livello "combustibili ed energia", essa è costituita - per la parte relativa al Ministero dell'industria - dalle microfunzioni di terzo livello riguardanti "petrolio e gas naturale"; "combustibili nucleari"; "elettricità" e "energia non elettrica".

All'interno delle micro-funzioni il peso economicamente più rilevante è assunto dalle risorse assegnate ai combustibili nucleari, destinate in gran parte quale contributo all'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA). In conseguenza della riforma organizzativa effettuata dal d.P.R. n. 220 del 1997, l'attività di regolamentazione e incentivazione del settore spetta, sotto il primo profilo della regolamentazione, alla Direzione generale dell'energia e delle risorse minerarie, sotto il secondo alla Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese. La massa impegnabile di 224 mld, costituita solo dallo stanziamento 1998, è stata utilizzata al 99,9% con impegni effettivi per complessivi 223,9 mld.

La disaggregazione dei dati per microfunzioni evidenzia nel settore del "petrolio e gas naturale" stanziamenti definitivi per 14,5 mld, con impegni effettivi per 13,1 mld.

Alla microfunzione "elettricità" sono stati assegnati stanziamenti per 25,4 mld, con assunzione di impegni per 5,3 mld.

L'ultima micro-funzione riguarda "l'energia non elettrica" e comprende le attività dirette alla ricerca e allo sfruttamento di fonti rinnovabili di energia e assimilate. Lo stanziamento definitivo di 22,53 mld, è stato impegnato - a differenza dell'esercizio precedente - per la quasi totalità (22,48 mld).

[6] Le somme erogate si riferiscono ai bandi 2°, 3° e 4°.

Il perseguimento delle politiche di risparmio energetico e di usi razionali dell'energia, nonché le ricerche dirette allo sviluppo delle fonti rinnovabili - che sono inserite nella funzione-obiettivo "Ricerca e Sviluppo per gli Affari economici" – micro-funzione "Ricerca e sviluppo per combustibili ed energia" - è realizzato fondamentalmente attraverso la concessione di una serie di incentivi erogati a carico della Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese.

Particolare importanza riveste nel settore l'attuazione del Piano energetico nazionale che agli artt. 11, 12 e 14 della legge n. 10 del 1991 dispone l'erogazione di contributi in conto capitale per investimenti diretti al risparmio energetico e all'utilizzazione di fonti rinnovabili.

Notevole rilievo assume, inoltre, nel settore degli idrocarburi, l'attività relativa ai permessi di ricerca e di concessione, particolarmente nell'area già di esclusiva dell'ENI.

Nell'ambito della riforma della rete distributiva dei carburanti - di cui al d.lgs. n. 32 del 1998, diretto a superare le diseconomie del settore - è proseguita la graduale riduzione degli impianti di distribuzione. Detta riforma si ispira alla promozione della razionalizzazione della rete commerciale, finalizzata anche agli obiettivi di contenimento dei prezzi e di maggiore efficienza della distribuzione. Il sistema di distribuzione dei carburanti in Italia segna infatti un certo divario strutturale nei confronti degli altri paesi europei con un livello analogo di viabilità e motorizzazione. L'erogato medio annuo della rete distributiva dei carburanti italiana è pari a circa la metà di quello che si realizza in Francia e nel Regno Unito e ad un terzo di quello che viene conseguito in Germania. Inoltre, la struttura dell'industria petrolifera presenta una sensibile integrazione verticale nelle fasi di raffinazione, di logistica e di distribuzione, nonché una ristretta concorrenza. Un indizio di ciò è costituito dall'indicatore di concentrazione, che assegna ai primi quattro operatori circa l'80% del mercato.

La ratio del richiamato d.lgs. n. 32 del 1998 è quella di superare le diseconomie della rete distributiva dei carburanti, liberalizzando il settore nel suo complesso. Il decreto, nel dare attuazione agli obiettivi posti dalla legge n. 59 del 1997, si è posto l'obiettivo di perseguire la liberalizzazione in funzione degli interessi degli operatori e dei consumatori, evitando il rischio di rarefazione degli impianti in alcune zone del Paese.

Per la liberalizzazione della distribuzione dei carburanti è prevista, in primo luogo, la sostituzione del procedimento concessorio con una autorizzazione comunale ed il ricorso alla autocertificazione da parte del richiedente. Altre disposizioni sono poi preordinate alla razionalizzazione della rete distributiva, alla promozione dell'efficienza e al contenimento dei prezzi per i consumatori, attraverso una riduzione graduale degli impianti esistenti.

Non è ovviamente agevole quantificare puntualmente gli effetti che la riforma produrrà sui prezzi. E' possibile comunque prevedere che una apertura della concorrenza faciliti un maggiore allineamento dei prezzi italiani a quelli medi europei. Qualora le riduzioni dei prezzi industriali, in assenza di modificazioni della componente fiscale, si traslassero completamente sui prezzi finali dei prodotti petroliferi, il contributo alla riduzione dell'indice generale dei prezzi al consumo può essere stimato in -0,11 punti percentuali.

Analoga riforma, diretta al contenimento dei costi anche mediante la liberalizzazione del mercato e la privatizzazione delle aziende, è in corso di realizzazione nel comparto dei servizi del gas e dell'energia elettrica. In data 18 maggio 2000 il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di d.lgs. per il recepimento della direttiva comunitaria 98/30/CE del 22 giugno 1998, diretta alla liberalizzazione del mercato interno del gas naturale, con particolare riferimento alle attività di trasporto, stoccaggio e distribuzione.

7. L'area del commercio interno.

In tale area, i compiti che il Ministero dell'industria - Direzione generale del commercio, delle assicurazioni e dei servizi - svolge in materia hanno una limitata valenza gestionale, prevalendo l'attività di monitoraggio, *policy* e regolamentazione (consistente essenzialmente nella predisposizione di norme regolamentari e nella emanazione di circolari interpretative).

Peraltro, nell'ambito dell'Ufficio statistico si è registrato un forte incremento di attività in relazione all'istituzione dell'Osservatorio nazionale sul commercio, che dovrà consentire, attraverso un sistema di monitoraggio, di verificare ai diversi livelli territoriali (regionale e comunale) lo stato di attuazione della riforma varata con il d.lgs. n. 114/98, nonché di gestire la fase transitoria, sia sotto il profilo qualitativo, per quel che concerne la realizzazione delle modalità dell'offerta, della promozione di forme innovative e di aiuto all'ammodernamento del comparto, sia sotto quello quantitativo, della conoscenza della evoluzione della rete distributiva.

L'attività da svolgere per l'Osservatorio comporta lo studio e l'attivazione di un collegamento telematico tra l'Ufficio statistico, la società informatica delle Camere di commercio e le regioni. Per le spese di progettazione, impianto e funzionamento relative alla fase preparatoria ed a quella di gestione dell'attività di informazione è stato quantificato un fabbisogno di 3 mld, da ripartire nel triennio 2000-2002.

L'attività della Direzione generale del commercio, delle assicurazioni e dei servizi si compendia essenzialmente nelle micro-funzioni 4.1.1.2 "Promozione e sostegno al settore del commercio", che a fronte di uno stanziamento definitivo di 8,2 mld reca impegni per 6,7 mld, e 4.1.1.4 "Regolamentazione e vigilanza del settore assicurativo", con uno stanziamento definitivo di 15,4 mld (comprendenti le risorse da trasferire alle Camere di commercio, industria e artigianato e all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private) e impegni per 4 mld.

8. L'area del commercio con l'estero.

Nell'ambito della funzione 4.1.1 "Affari generali, economici e commerciali", va premesso che in tale voce viene a concentrarsi tutto il bilancio del Ministero del commercio con l'estero. E se ciò consente la rappresentazione, in unico contesto, dell'intero andamento gestionale del Ministero, che a fronte di 413,3 mld di stanziamenti definitivi (348,3 mld nel 1998 e di 330 mld nel 1997) fa registrare 404 mld di impegni (344 mld nel 1998 e 317,7 mld nel 1997) e 130,9 mld di residui di nuova formazione (rispetto ai 57,8 mld nel 1998 ed ai 128,5 mld nel 1997), rende d'altro canto indispensabile - per una disamina più significativa – che l'analisi sia condotta sino al quarto livello di disaggregazione, articolato, come proposto dalla Corte, in: "Programmazione e coordinamento per il sostegno della politica commerciale internazionale" (con 135,6 mld di stanziamento di competenza e 129,3 mld di impegni) e "Attuazione e coordinamento della politica commerciale internazionale" (con 277,7 mld di stanziamento di competenza e 274,6 mld di impegni).

In tale contesto, è interessante osservare l'andamento della seconda funzione-obiettivo ("Attuazione e coordinamento della politica commerciale internazionale") che si rapporta, essenzialmente, alla spesa "per interventi" e conferma come la spesa dell'amministrazione abbia una sua naturale caratterizzazione per la promozione degli investimenti e l'internazionalizzazione, attuata prevalentemente attraverso l'I.C.E. e tale da costituire il fondamento per una evoluzione del Ministero e dell'Istituto in una prospettiva dinamica e propositiva e con una incisiva attenzione per gli *utenti* imprese, regioni ed altri enti.

Il rapporto fra "Programmazione e coordinamento per il sostegno della politica commerciale internazionale" e "Attuazione e coordinamento della politica commerciale internazionale" rende poi evidente come, nell'ambito del commercio estero, esistano due tratti distinti dell'attività di coordinamento, la quale appare

sempre più rispondente ai compiti di un'amministrazione centrale "leggera" secondo i principi ispiratori della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 112 del 1998.

La funzione svolta comporta infatti un impegno pieno dell'amministrazione negli interventi di promozione ed internazionalizzazione del "prodotto Italia", sia attraverso strumenti programmatici, sia assicurando l'impegno, in sede internazionale, della componente estera negli equilibri complessivi dello sviluppo. La gestione delle spese che si ricollegano a tali rilevanti funzioni presenta profili assai diversificati, risultando più ampie, nel primo caso, sia la gamma delle opzioni disponibili per conseguire operativamente gli obiettivi prefissati, sia la portata finanziaria delle iniziative da assumere.

Per una analisi più approfondita e dettagliata, nella parte della presente relazione dedicata al Ministero del commercio con l'estero (capitolo di parte speciale) vengono presi in considerazione – seguendo la metodologia adottata per gli altri Ministeri - i capitoli più significativi del "bilancio amministrativo", quali quelli riguardanti il contributo alle spese di funzionamento dell'I.C.E. (passato da 180 mld a 200 mld nel 1999), nonché le somme da assegnare all'istituto per il finanziamento delle attività di promozione e di sviluppo degli scambi commerciali con l'estero.

Mentre da un canto i predetti capitoli mostrano un ripristino dell'andamento dei pagamenti relativi a dette spese, specie sulla competenza, dall'altro, sotto il profilo dei risultati, i dati contabili relativi all'andamento gestorio dell'Istituto per il 1999 segnano un netto miglioramento rispetto ai precedenti esercizi, dovuto anche allo sforzo di razionalizzazione dell'attività promozionale, il cui aumentato volume ha fatto segnare un significativo incremento rispetto all'esercizio precedente, con una decisa inversione di tendenza rispetto al trend decrementale degli ultimi esercizi. In particolare, l'aumento, rispetto all'esercizio 1998, dei ricavi di vendita (da 25,7 mld a 27,2 mld, con uno scostamento di quasi il 6%) e del margine operativo lordo (da 17,4 mld a 38,4 mld, con un incremento del

120%) ha contribuito a portare l'avanzo economico dell'esercizio da 5,3 mld a 9,2 mld (+72,9%).

Per quel che concerne l'attività svolta dalla Simest S.p.A., il 1999 è stato il primo anno in cui la predetta Società ha gestito gli interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed all'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano, previsti dal d.lgs. n. 143/98 nonché dalle leggi nn. 394/81, 304/90, 100/90 e 317/91, in precedenza affidati al Mediocredito Centrale S.p.A. Si tratta in particolare dei fondi destinati alle imprese italiane per il sostegno delle esportazioni, degli investimenti esteri, della commercializzazione e della partecipazione a gare internazionali, la cui gestione è stata attribuita alla Simest S.p.A. dal 1° gennaio 1999 con il richiamato d.lgs. n. 143/98, nell'ambito delle misure di riordino degli strumenti di sostegno finanziario alle imprese per le loro attività all'estero. La Simest è succeduta nei diritti, nelle attribuzioni e nelle situazioni giuridiche dei quali il Mediocredito Centrale S.p.A., in qualità di gestore, era titolare: in particolare, l'art. 25 del più volte citato d.lgs. ha disposto, oltre al trasferimento dei fondi e delle disponibilità finanziarie, anche il passaggio, dal Mediocredito Centrale alla Simest, delle risorse materiali e del personale impiegato per la gestione degli interventi trasferiti.

Per la gestione di detti interventi trasferiti, il Ministero del commercio con l'estero e la Simest hanno stipulato, in data 16 ottobre 1998, due Convenzioni, una relativa al Fondo contributi agli interessi di cui alla legge n. 295/73, per l'agevolazione di operazioni di credito all'esportazione e di investimenti in imprese estere, e l'altra relativa al Fondo rotativo di cui alla legge n. 394/81, per la concessione di finanziamenti agevolati per programmi di penetrazione commerciale e per la partecipazione a gare internazionali.

9. L'area delle comunicazioni.

In ordine ai *trend* del Ministero delle comunicazioni in sede previsionale (previsioni assestate) e consuntiva può osservarsi: lo stanziamento complessivo

del relativo stato di previsione della spesa risulta in progressiva espansione (+31% dell'esercizio finanziario 1999 su quello 1998, +9,6% dell'esercizio finanziario 2000 su quello 1999); la Direzione generale affari generali e personale continua a costituire il Centro di Responsabilità che assorbe la maggior parte delle risorse finanziarie stanziate per il Ministero, palesando il più alto indice di "rigidità" della spesa, in quanto si tratta essenzialmente di spese per il personale; gli scostamenti globali tra preventivo e consuntivo si mantengono pressoché costanti (16,76% nell'esercizio finanziario 1998 e 16,33% nell'esercizio finanziario 1999), mentre la Direzione generale concessioni ed autorizzazioni si pone in evidenzia per valori ampi rispetto alla media in entrambi gli esercizi finanziari, seppur ridotti del 50% da un anno all'altro (80,92% nel 1998 e 40,47% nel 1999).

Come si evince dalla tabella n. 1 dello stato di previsione dell'entrata, l'attività del Ministero delle comunicazioni presenta un rilievo notevole sotto il profilo delle entrate extra-tributarie.

Nell'ambito dell'unità previsionale di base "Ministero delle comunicazioni" 26 – Concessioni e autorizzazioni, infatti, alla voce 26.2.4 "Proventi relativi ai servizi di telecomunicazioni" è prevista per il 2000 un'entrata per 1.260 mld, che, pur in presenza della intervenuta liberalizzazione del settore, rappresenta un importo ancora considerevole, anche se segna una riduzione del 49,8% rispetto alla previsione assestata per l'esercizio 1999.

Il Ministero delle comunicazioni, in sede di emanazione della direttiva generale annuale per l'azione amministrativa e la gestione, ha di recente dimostrato una maggiore attenzione in materia di gestione di entrata. Tuttavia, l'individuazione di azioni amministrative non contiene ancora indicatori propri per una valutazione di sintesi.

In particolare, per il centro di responsabilità Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni sono stati individuati i seguenti obiettivi:

- gestione delle attuali concessioni e autorizzazioni radiotelevisive e recupero dei canoni inevasi;

- informativa aí concessionari sugli aumenti intervenuti dei canoni per le concessioni di collegamenti in ponti radio ad uso privato;

- monitoraggio dei rapporti finanziari relativi agli introiti versati dai gestori di pubblici servizi di telecomunicazioni;

- vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi da parte dei concessionari e dei licenziatari.

L'amministrazione ha fornito lo schema di raccordo da cui risulta che le funzioni obiettivo interessate per il collegamento dei capitoli d'entrata e corrispondente spesa di funzionamento sono le seguenti: 2- Gestione radiofrequenze; 3- Indirizzo servizi radiotelevisivi; 4- Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni; 5- Indirizzo e vigilanza servizi postali; 6- Indirizzo tecnico amministrativo dell'Istituto superiore e 7- Servizi generali.

Tuttavia, deve osservarsi su un piano generale per tutte le Amministrazioni che l'attuale sistema di classificazione dell'entrata non sembra ancora armonizzarsi perfettamente con la *ratio* della riforma, fondata sulla chiarezza e l'intelligibilità dei dati relativi ai vari capitoli, che escludono soluzioni di ambigue, quali la creazione dei cosiddetti capitoli "calderone". Accorpare capitoli di entrata la cui gestione è riferibile a centri di responsabilità diversi può spesso determinare una perdita di capacità di controllo, sia decisionale, da parte del Parlamento, sia gestionale da parte dell'Amministrazione. Uno snellimento delle voci di entrata dovrebbe quindi consentire la conservazione della denominazione della natura degli introiti e l'individuazione della responsabilità della gestione.

Il bilancio dello Stato deve costituire un valido strumento di analisi delle politiche pubbliche e rappresentare un quadro affidabile della situazione effettiva. Ai fini della corretta gestione appare quindi indispensabile disporre di elementi precisi in ordine alla corrispondenza tra le risorse introitate dallo Stato e le spese, che lo stesso sopporta, per il funzionamento del suo apparato.

Lo sforzo classificatorio che è stato avviato con il bilancio 2000 va pertanto sollecitamente proseguito sul versante delle entrate, la cui struttura ancora non si

discosta da quella degli anni precedenti, anche al fine dell'introduzione della contabilità analitica per centri di costo prevista dall'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 279/97.

Circa il concreto andamento della gestione relativa alle entrate, alcune problematiche hanno riguardato i canoni per l'esercizio della radiodiffusione televisiva privata in ambito locale, la cui disciplina è posta dall'art. 22, comma 1, lett. b) della legge n. 223/90 e dagli artt. 1, comma 6, e 6-bis della legge 27 ottobre 1993, n. 422.

Ai sensi del citato art. 6-bis della legge n. 422/93, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria era tenuto a comunicare, entro il 31 ottobre di ciascun anno, al Ministero l'elenco delle emittenti con il relativo fatturato, ai fini della determinazione del canone da parte del Ministero stesso. Tale compito, in base alla legge n. 249/97, è ora affidato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Sta di fatto che per gli anni 1998 e 1999, nonostante siano decorsi i termini di cui sopra, il Ministero non dispone ancora dell'elenco dei fatturati delle emittenti commerciali. In assenza della determinazione del canone, solo alcune emittenti hanno autonomamente provveduto a versare il canone sulla base della conoscenza del proprio fatturato.

Gli altri obiettivi di grande rilievo riguardano essenzialmente:

a) *il rilascio concessioni televisive locali*

Sulla base del d.l. n. 433 del 1999, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 5 del 2000, che ha stabilito i tempi per la procedura di rilascio delle concessioni televisive locali, il Ministero delle comunicazioni ha emanato, con decreto ministeriale 19 aprile 2000 il relativo disciplinare di gara.

La procedura di gara è stata costruita in modo analogo a quella già seguita per le concessioni in ambito nazionale.

L'accertamento della sussistenza dei requisiti di ammissibilità, la valutazione e la comparazione delle domande di concessione sono effettuate dalla

Commissione prevista dall'art. 9 del regolamento dell'Autorità, già nominata con decreto 21 maggio 1999 e successive integrazioni.

Le concessioni saranno rilasciate dal Ministro, secondo le risorse di frequenze stabilite dal Piano, sulla base delle graduatorie formate dalla predetta Commissione.

b) *Gara per l'aggiudicazione delle licenze UMTS*

Il Comitato dei Ministri ha individuato, a seguito di gara pubblica, l'*advisor* dal quale sarà affiancato per la gestione della gara sulle licenze UMTS.

Il Comitato ha altresì delineato i tratti essenziali della procedura di aggiudicazione delle predette licenze.

Il metodo di gara è la licitazione privata, ossia una procedura competitiva aperta a tutti coloro che dichiareranno di avervi interesse e saranno in possesso di determinati requisiti di carattere finanziario ed organizzativo.

La gara è intesa a garantire la valutazione delle offerte sia sotto il profilo tecnico-commerciale, secondo parametri proporzionati e non discriminatori, sia sotto il profilo economico. In particolare, sarà previsto un importo minimo di offerta economica e la possibilità di miglioramenti con rilanci sul prezzo, secondo le modalità che saranno stabilite nel bando di gara.

c) *Accesso disaggregato (unbundling local loop)*

Com'è noto, uno degli aspetti più significativi e innovativi dei provvedimenti di liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni concerne l'obbligo per gli organismi, con significativo potere di mercato di offrire ai nuovi operatori entranti, a prezzi orientati ai costi, un accesso disaggregato alla rete fissa locale, il c.d. *unbundling local loop*, in mancanza di una rete locale d'accesso all'utenza alternativa a quella di Telecom Italia.

Tale obbligo, in particolare, riguarda l'offerta disaggregata della rete locale d'utente, ossia di quella parte della rete locale che va dalla centrale urbana all'abitazione dell'utente, attraverso un tratto in fibra ottica, un dispositivo di

collegamento ed un tratto finale in rame. L'offerta consiste quindi nell'affitto dell'intero collegamento centrale - utente o di porzioni di tale collegamento.

Le disposizioni fissate dal Ministero delle comunicazioni fin dal 1998 con il d.m. "di interconnessione" sono state seguite recentemente dalla deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 2/00/Cir del 16 marzo 2000. Tale ultimo provvedimento dispone che deve essere possibile per gli operatori usufruire dei servizi di *unbundling local loop* offerti dall'operatore con significativo potere di mercato, a condizioni economiche orientate ai costi, secondo un calendario che prevede un tempo di sei mesi dalla entrata in vigore della delibera stessa.

Il Ministero dovrà far sì che tali disposizioni siano attuate nei tempi previsti e promuovere ulteriormente la concorrenza nel settore delle comunicazioni anche nell'ambito delle reti locali con conseguenti benefici per l'utenza che potrà scegliere tra una pluralità di operatori anche in ambito urbano.

Il Ministero, inoltre, dovrà promuovere ogni azione tesa allo sviluppo di nuove reti locali di accesso all'utenza alternative a quella esistente, quali ad esempio la realizzazione del collegamento locale di sistemi via radio e l'eventuale impiego, come supporto fisico per scopi di telecomunicazioni, delle linee che trasportano l'energia elettrica nell'abitazione dell'utente.

In ordine alla realizzazione di tali obiettivi, è da tenere presente che il Ministero continua a svolgere rilevanti compiti di collaborazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in base ad un appositi accordi. Le somme da corrispondere a tale titolo da parte dell'Autorità al Ministero (ammontanti a circa 1,78 mld per l'anno 1998 e 632 mln per il 1999, primo trimestre) affluiscono al bilancio di entrata dello Stato. Il Ministero, pertanto, allo scopo di far fronte allo svolgimento dei compiti di cui sopra, utilizza gli ordinari stanziamenti di bilancio che, nella previsione iniziale, non tengono conto degli oneri relativi al predetto tipo di attività. Va inoltre osservato che, non potendosi con precisione prevedere il momento in cui saranno devolute tutte le competenze all'Autorità, le previsioni di

competenza possono formare oggetto di riconsiderazione.

Pertanto, tale circostanza, unitamente all'alto grado di probabile scostamento che caratterizza di per sé gli obiettivi strategici, può costituire fattori di incertezza per la programmazione dell'azione amministrativa, anche in relazione alla circostanza che solo recentemente è stata avviata a completa definizione la pianta organica del Ministero, attraverso l'individuazione del personale, nell'ambito delle categorie esistenti, per livelli amministrativi e tecnici.

10. L'area delle risorse agricole.

La gestione condotta dal Ministero delle politiche agricole e forestali per l'esercizio 1999 induce ad una sostanziale conferma, almeno in parte, delle considerazioni che sono state svolte nelle relazioni riguardanti i precedenti esercizi, sia relativamente al dato fisiologico costituito dalla notevole incidenza dei trasferimenti, sia dall'anomalo accumulo di residui di rilevante entità, dovuto anche alla circostanza che per l'utilizzazione delle risorse per l'attuazione dei programmi interregionali il finanziamento di competenza è intervenuto solamente a fine anno.

Pur apprezzando lo sforzo dell'Amministrazione inteso a depurare, sia pure parzialmente, il bilancio amministrativo da capitoli che non hanno presentato alcuna attività nel corso dell'esercizio finanziario, può affermarsi che la situazione è solo limitatamente migliorata.

L'analisi delle funzioni-obiettivo pone infatti in evidenza come la funzione più significativa 4.2.1 "Agricoltura", che raccoglie la gran parte del bilancio con 1.943,5 mld di stanziamenti, espone impegni per 990,5 mld e residui di nuova formazione per 1.282,8 mld, rappresentando così in modo emblematico le caratteristiche del bilancio delle Politiche agricole e sottolineandone, in particolare, gli aspetti non positivi.

Con d.P.R. in data 25 marzo 1999, è stato emanato il regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole e forestali, a norma dell'art.

2, comma 4, del d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, che ha soppresso il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali ed istituito il Ministero per le politiche agricole e forestali.

La Corte, in sede di esame e pronuncia sul visto di detto regolamento, con ordinanza n. 441 emessa il 10 giugno 1999, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei primi 5 articoli del richiamato d.lgs. n. 143/97 per violazione degli artt. 70, 76 e 95 della Costituzione, in relazione alla mancata attuazione e alla violazione degli artt. 1,3,4,8,11, comma 1, lett. a) e b), 12 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

In particolare, la Corte ha ritenuto che le funzioni di "elaborazione" e "coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale", attribuite con il d.lgs. n. 143/97, godendo le regioni di potestà legislativa in materia, dovrebbero essere svolte non a livello amministrativo dal Ministero, bensì tramite una legge quadro, e che la attribuzione, nell'ambito di materie attribuite alla cura delle regioni, di compiti di "disciplina generale" e di "coordinamento generale" appare in contrasto con i principi direttivi dettati dalla legge n. 59/97 relativamente alle deleghe ivi previste e, inoltre, con l'art. 8 della medesima legge.

11. Le dismissioni delle partecipazioni pubbliche: privatizzazioni e concorrenza nei mercati.

11.1 Profili generali.

11.1.1 Le entrate dell'anno 1999 per dismissioni confermano ancora il rilievo già fortemente assunto nell'ambito della finanza pubblica negli ultimi esercizi. Come risulta dai dati esposti, detti proventi hanno concorso alla riduzione del rapporto del debito rispetto al PIL, agevolando la convergenza dei parametri di finanza pubblica verso i criteri del trattato di Maastricht.

Effetti molto positivi hanno prodotto poi le dismissioni delle partecipazioni azionarie pubbliche sui mercati finanziari, promuovendone lo sviluppo qualitativo

e quantitativo, potenziandone la liquidità e lo spessore e fornendo al sistema produttivo fonti di finanziamento alternative a quelle bancarie.

Un altro importante obiettivo rientra nel complesso degli interventi mirati a favorire la transizione dell'attuale sistema economico verso un modello maggiormente concorrenziale, idoneo anche a migliorare la qualità dei servizi forniti ai cittadini. Peraltro, il conseguimento di tale obiettivo, anche per essere legato ad altri complessi fattori, come si dirà nel prosieguo della presente disamina, presenta uno stato di realizzazione assai variegato in relazione ai diversi mercati e non ancora ai livelli degli altri due obiettivi sopra indicati (riduzione del debito e sviluppo dei mercati finanziari).

11.1.2 La Corte, nelle precedenti relazioni, ha svolto alcune riflessioni in ordine alla esigenza, nei processi di privatizzazione, di una distinzione maggiormente trasparente dei ruoli da svolgere al livello delle strutture sia politiche, sia di alta amministrazione, sia di gestione. E ciò al fine non solo di rendere possibile la rilevazione delle politiche pubbliche in materia ed il relativo monitoraggio ma anche di consentire una più chiara rappresentazione delle diverse responsabilità in ordine alle decisioni di dismissione, alle strategie da seguire per ottenere una effettiva liberalizzazione dei mercati nonché alla gestione delle partecipazioni da dismettere, le quali - come dimostrano ad esempio le fattispecie relative a IRI, Ferrovie e Poste - per ragioni spesso legate al necessario risanamento delle aziende, sono destinate a protrarsi per tempi ben più lunghi di quelli previsti.

Le tematiche di cui sopra è cenno sono state affrontate dal Tesoro nell'ambito di uno studio inteso a comporre in un quadro organico le regole sinora poste in materia di riordino e dismissioni delle partecipazioni pubbliche.

D'altro canto, una risoluzione parlamentare sul Documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000 ha impegnato l'Esecutivo a completare e meglio definire "nel processo di privatizzazione il quadro di regole e

di soggetti regolatori, restituendo al Parlamento la sua naturale funzione di indirizzo e di verifica dei risultati delle operazioni".

In tale impegno, il Governo ha presentato in data 26 gennaio 1999 un disegno di delega (A.C. n. 5601), che prevede un potere di riordino e di riforma dell'intera materia da realizzare nel rispetto dei princìpi dell'ordinamento comunitario e sulla base dei princìpi direttivi fissati dalla delega medesima, in parte ulteriori e diversi rispetto a quelli cui sono improntate le norme vigenti.

Un riesame sistematico delle norme vigenti in materia - come si legge nella relazione al disegno di legge - si rende necessario non solo al fine di eliminare eventuali contraddizioni esistenti fra le norme stesse, ma anche di eliminare o modificare discipline che, nell'esperienza di questi anni, si sono rivelate "inopportune" e "ritardanti" il processo di dismissione.

Secondo quanto prevede lo schema in esame, il testo unico da emanare dovrà contenere una disciplina generale, applicabile per tutte le ipotesi di dismissione di partecipazioni pubbliche e una parte speciale, contenente le disposizioni applicabili soltanto alle dismissioni relative a particolari settori che presentino ineliminabili specificità per la diversità, anche sotto il profilo economico, dei comparti e delle situazioni. La parte generale dovrà comprendere la disciplina sia per le dismissioni delle partecipazioni dello Stato, sia per le dismissioni delle partecipazioni detenute dalle regioni, dagli enti locali territoriali, per le aziende autonome statali, per le partecipazioni dirette e per quelle indirette, per le partecipazioni delle altre amministrazioni pubbliche non statali e per le partecipazioni afferenti a settori governati dalla concorrenza.

Nel predisporre l'assetto della struttura politico-amministrativa da preporre al processo di privatizzazione dovranno inoltre tenersi distinte le funzioni di controllo politico da esercitarsi da parte del Parlamento, da quelle di formazione delle decisioni, che saranno assunte dal Governo, dai Ministri, e dagli enti locali, nonché dai compiti di gestione imprenditoriale, spettanti ovviamente ai titolari delle partecipazioni oggetto di dismissione.

Un importante profilo considerato nello schema di delega riguarda poi i casi i cui le dismissioni, richiedendo tempi particolarmente lunghi, possono porre - come rilevato anche dalla Corte - problemi di gestione delle partecipazioni in assenza di criteri ai quali tale gestione si deve ispirare[7].

La valutazione delle compatibilità degli eventuali fenomeni di concentrazione connessi con le dismissioni e, per converso, l'esigenza dell'adozione di misure intese a favorire una maggiore apertura al mercato in determinati comparti, renderanno, altresì, indispensabile il riferimento anche alla disciplina della concorrenza, sotto il profilo sia del diritto interno, sia del diritto comunitario e con riguardo alla regime degli aiuti di Stato, al mutuo riconoscimento ed alla circolazione dei capitali.

Nella stessa prospettiva europea, infine, la normativa da porre in tema di privatizzazioni dovrà inserirsi nella cornice di sistema creata dai provvedimenti di grande rilievo che hanno riformato in profondità i mercati finanziari e creditizi nonché le figure che agiscono nell'ambito di detti mercati, e, cioè, il testo unico delle disposizioni in materia di mercati finanziari, emanato con d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, ed il provvedimento, di recente approvato dal Parlamento, di riordinamento delle "fondazioni bancarie"[8].

Un ulteriore profilo di collegamento - come sottolinea la relazione al disegno di delega A.C. n. 5601 - non potrà poi mancare, sulla base della disciplina dei servizi economici di interesse generale comunitaria e interna, tra le autorità preposte alla privatizzazione e le autorità di regolazione, dal momento che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità di regolazione nel

---

[7] Come si legge nella relazione al disegno di legge, "con la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali (d.l. 23 aprile 1993, n. 118, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 1993, n. 202) e l'attribuzione al Ministero del tesoro dei diritti dell'azionista riferiti alle società per azioni a partecipazione pubblica (art. 15, comma 3, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359) è emersa in termini nuovi la questione del rapporto e del coordinamento tra poteri pubblicistici e strumenti di diritto privato (societario) relativi al controllo e alla gestione delle società partecipate dallo Stato".

[8] Sotto il profilo considerato, la Corte, osservando le prime esperienze applicative in tema di dismissioni di partecipazioni dirette statali, ha segnalato l'esigenza di un sollecito completamento di tale processo attraverso la privatizzazione delle banche controllate dalle fondazioni. Su questo tema si è soffermata anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella relazione del 30 aprile 1996 .

settore dell'energia rappresentano ora i principali attori preordinati a consentire il passaggio dalla privatizzazione degli assetti proprietari alla liberalizzazione e regolamentazione dell'attività economica delle imprese di pubblica utilità (operanti nei settori di "*pubblic utilities*" definiti servizi di interesse economico dal Trattato UE, la cui disciplina integra il precetto dell'art. 43 Cost.).

Occorrerà dunque raccordare le linee portanti di tale quadro con quelle già poste, anche al di là delle tematiche concernenti le privatizzazioni, con la legge 14 novembre 1995, n. 481, con la quale sono state dettate norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità e si è proceduto alla istituzione delle autorità di regolazione dei predetti servizi[9].

Nel frattempo, con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 4 maggio 1999 sono stati ridefiniti i poteri speciali di cui all'art. 2 del d.l. 31 maggio 1994, n. 332, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 1994, n. 474. I nuovi poteri speciali, cui è stato assegnato l'obiettivo di salvaguardare vitali interessi dello Stato, devono rispondere, nel rispetto dei principi di concorrenza interni e comunitari ed in coerenza con gli obiettivi in materia di privatizzazioni, a imprescindibili motivi di interesse generale, con particolare riguardo all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica, alla sanità pubblica ed alla difesa.

La direttiva fissa, inoltre, il criterio che il gradimento può essere negato in relazione ad operazioni che non siano trasparenti e non assicurino, comunque, la conoscenza delle partecipazioni rilevanti ai fini del controllo, diretto o indiretto, della società, nonché degli obiettivi e dei programmi industriali dell'acquirente.

La disciplina da porre in attuazione della delega di cui all'A.C. n. 5601 appare dunque idonea a consentire il completamento e la razionalizzazione del sistema sotto i profili ora esaminati. Non è, peraltro, ancora avvenuto il varo del disegno di legge delega per il riordino della normativa regolatrice della materia

[9] Sul piano delle garanzie, si rammenta che detta legge ha tra l'altro introdotto una specifica regola procedurale per la privatizzazione dei servizi di pubblica utilità, stabilendo che occorre il parere delle competenti Commissioni parlamentari sui criteri per la privatizzazione di ciascuna impresa e le relative modalità di dismissione definiti dal Governo (art. 1, comma 2, della legge).

delle dismissioni e della gestione delle partecipazioni pubbliche in società per azioni.

11.2 I proventi delle dismissioni.

Dal 1994 e sino a tutto il 1999, le operazioni di dismissione delle partecipazioni dirette dello Stato hanno comportato un incasso lordo pari a circa 122.000 mld. L'incremento rispetto all'importo realizzato al 31 dicembre 1998 è del 47,06% ed equivale all'1,7% del PIL italiano per il 1999. Per l'anno 1999, le entrate al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato sono ammontate a 43.593 mld, per le causali e gli importi indicati nella tabella 2.

11.3. L'utilizzazione delle somme affluite al fondo per l'ammortamento del debito pubblico.

In ordine alla utilizzazione delle somme affluite al fondo per l'ammortamento del debito pubblico[10], si rammenta che sulla destinazione originaria del fondo stesso, istituito allo scopo di ridurre la consistenza dei titoli di Stato in circolazione (art. 2 della legge 27 ottobre 1993 n. 432), ha inciso la disciplina introdotta prima provvisoriamente dal d.l. 21 novembre 1996, n. 598, non convertito, e poi dall'art. 2, comma 182, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 («Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997), che ha autorizzato in via generale il Tesoro ad acquisire, ai fini della successiva dismissione, partecipazioni totalitarie indirette,

[10] Per quel che concerne il fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, si rammenta che la serie di provvedimenti di urgenza, iniziata con il d.l. 7 settembre 1994, n. 528, ha trovato conclusione con la conversione del decreto 8 gennaio 1996, n. 6, nella legge 6 marzo 1966, n. 110. Tra le modifiche di rilievo si cita quella apportata dall'art. 1 del d.l. 8 novembre 1995, n. 462, che ha istituito il fondo presso la Banca d'Italia. L'art. 4 di detto decreto ha poi aggiunto che i conferimenti al Fondo possono essere impiegati, oltre che nell'acquisto di titoli di Stato, anche nel rimborso dei titoli che vengono a scadenza.
Va, poi, rammentato che con decreto del Ministro del tesoro in data 13 novembre 1995 (in G.U. 22 novembre 1995, n. 273) sono state fissate le modalità di utilizzo delle somme depositate nel fondo.

utilizzando per la relativa spesa i proventi delle privatizzazioni accantonati sul fondo di ammortamento dei titoli di Stato[11].

L'utilizzazione del Fondo a tutto il 31 dicembre 1998 è stata pari a 88.628 mld di lire, così articolati: 63.967,6 mld di tale ammontare è stato utilizzato in operazioni di riacquisto di titoli del debito pubblico sul mercato e per il rimborso di titoli a scadenza. La rimanente somma di 24.660,5 mld è stata utilizzata per corrispondere all'IRI S.p.A. il valore di trasferimento della partecipazione in STET S.p.A. al Ministero del tesoro[12].

Per il 1999, a fronte di entrate al Fondo per 43.593 mld, risultano effettuati riacquisti e rimborsi per 35.994 mld, secondo il dettaglio riportato nella tabella 3.

Con l'afflusso dei proventi delle privatizzazioni e delle assegnazioni straordinarie degli utili già accantonati a riserva dell'ENEL, il Tesoro ha potuto riprendere un impiego attivo delle somme disponibili sul Fondo per l'ammortamento di titoli di Stato.

Per quel che concerne le operazioni di riacquisto, il 19 novembre 1999, mediante asta competitiva, è stata effettuata un'asta di riacquisto, proponendo il ritiro dal mercato di quattro CCT. L'asta si è svolta confrontando le offerte pervenute al Tesoro su ogni titolo per il quale è stata annunciata l'operazione con il prezzo massimo di acquisto per il medesimo titolo, individuato secondo criteri di convenienza economica. Sulla base di tali prezzi, dei quattro CCT oggetto del riacquisto, sono state accettate solo le offerte pervenute relativamente a tre di essi, per un controvalore di acquisto di 3.741 milioni di euro. L'importo nominale

---

[11] Un caso analogo è costituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 19 dicembre 1994 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 133 del 9 giugno 1995), con il quale si è provveduto, infine, ad attribuire al Ministero del tesoro, in attuazione dell'art. 5 del d.l. 20 maggio 1993, n. 149, convertito con modificazioni dalla legge 19 luglio 1993, n. 237, le azioni della Società di gestioni e partecipazioni industriali GEPI, prima detenute dall'ENI, dall'IRI, dall'IMI e dall'EFIM.

[12] L'erogazione è stata disposta in base al decreto del Ministro del tesoro in data 16 dicembre 1996 (pubblicato nella G.U. n. 297 del 19 dicembre 1996), che, in attuazione del d.l. n. 598/96, all'art.2, comma 3, ha fissato, in attesa dell'autonoma valutazione rimessa ai consulenti, il valore minimo provvisorio della partecipazione in lire 14.530 mld, salvo conguaglio in rapporto all'eventuale maggior valore risultante dalla valutazione. In ordine ai tempi ed alle modalità dell'operazione, l'art. 3 del provvedimento ha disposto la erogazione all'IRI degli importi derivanti dal trasferimento delle azioni, quanto a 3.000 mld, entro il 31 dicembre 1996 e, quanto al rimanente importo, entro il 30 giugno 1997, mediante utilizzo del Fondo di cui all'art. 2 della legge 27 ottobre 1993, n. 432.

complessivo corrispondente è stato pari a 3.688 milioni di euro ed ha ridotto per pari importo lo stock del debito.

Scopo di tali operazioni è quello, oltre che di ridurre il debito ed il suo costo, nel rispetto anche degli impegni assunti con il Patto di Stabilità per il risanamento della finanza pubblica, di alleggerire alcune concentrazioni di CCT in scadenza negli anni 2002 e 2003.

Circa i rimborsi a scadenza, sulle disponibilità del Fondo, il Tesoro ha inoltre proceduto a rimborsare un totale di circa 15,4 mld di euro, intervenendo sui seguenti titoli:

- CCT 1-11-92/99 per circa 950 milioni di euro;
- CTE 22-11-94/99 per circa 1,5 mld di euro;
- BTP 1-12-94/99 per circa 6.410 milioni di euro;
- CTZ 15-12-97/99 per circa 6.575 milioni di euro.

Il totale delle operazioni di riduzione dello stock di debito operate con l'impiego del Fondo ammonta, quindi, a circa 36.000 mld di lire, corrispondenti ad oltre l'1,7% del PIL, come risulta dalla tabella che segue.

11.4. L'azionariato diffuso.

Tra gli obiettivi assegnati alle privatizzazioni non vi è solo quello di ridurre l'indebitamento dello Stato e degli enti trasformati in società per azioni: l'art. 1, comma 2, della richiamata legge n. 474 del 1994 sulle privatizzazioni, fissa infatti la regola che l'alienazione delle partecipazioni in società per azioni (dello Stato e degli enti pubblici) dev'essere effettuata di norma mediante offerta pubblica di vendita disciplinata dalla legge 18 febbraio 1992, n. 149 e relativi regolamenti attuativi.

All'obiettivo dell'azionariato diffuso è diretta anche la previsione della possibilità di introdurre nello statuto delle società operanti nei settori di cui all'art. 2 della legge (settori strategici e servizi pubblici) limiti massimi di possesso azionario. Così, ad esempio, per IMI e INA, parallelamente alla decisione di

vendita sul mercato, sono state introdotte clausole statutarie tendenti a limitare il possesso massimo detenibile da ogni singolo azionista.

L'esigenza è dunque quella di adottare misure finalizzate a contemperare il criterio della massimizzazione del profitto, tipico della trattativa, con l'esigenza di attirare il maggior numero possibile di risparmiatori.

In ordine agli effetti del processo di dismissioni sullo sviluppo del mercato borsistico italiano, il rapporto tra la capitalizzazione complessiva delle società quotate nella Borsa Italiana e il PIL è passato da circa l'11% del 1992 al 75% a febbraio 2000.

Tale rapporto è ora in linea con i valori che mediamente si registrano nelle borse europee continentali.

Ha concorso in rilevante misura a produrre le conseguenze sopra richiamate soprattutto la quotazione del titolo ENEL, nel corso del 1999, per il cui effetto la capitalizzazione della Borsa italiana è aumentata di oltre il 10%, aggiungendo al listino la più grande società europea nel settore elettrico quotata in Borsa. La privatizzazione dell'ENEL ha permesso un investimento azionario da parte di oltre 3,8 milioni di sottoscrittori.

Certamente, alla rapida crescita del mercato finanziario italiano negli ultimi anni hanno contribuito altri fattori di sviluppo, come quelli economici, legati alla capacità di risparmio del Paese ed alla riduzione dei tassi di interesse, normativi (legge 1/91 sull'intermediazione mobiliare, d.lgs. 415/96 c.d. decreto Eurosim, d.lgs. 461/97 sulla disciplina fiscale delle rendite finanziarie, testo unico delle disposizioni in materia di mercati finanziari) ed organizzativi, legati ad iniziative strategiche delle principali società di mercato - Borsa Italiana S.p.A. e MTS SpA.

L'intero assetto organizzativo dei mercati mobiliari italiani, anche attraverso la nuova disciplina dei mercati regolamentati, è stato modificato. E' stata fissata, così, una netta distinzione tra i compiti organizzativi, di innovazione e di sviluppo di prodotti finanziari, riservati all'iniziativa privata, e le funzioni di controllo sulla trasparenza e sulla correttezza dei comportamenti degli operatori, attribuite

all'Autorità di vigilanza. Risultano in tal modo rafforzate sia la trasparenza, sia la tutela del risparmio e degli azionisti di minoranza.

In tale ottica va posto anche il d.lgs. per il riordino della disciplina civilistica e fiscale delle fondazioni bancarie e delle operazioni di ristrutturazione bancaria, che ha fornito un quadro normativo certo alle fondazioni, inquadrando le stesse nell'ambito del diritto privato ed affidando ad esse, di regola, esclusivamente scopi di utilità sociale nei diversi campi di intervento, quali quelli riguardanti la ricerca scientifica, l'istruzione, la sanità, i beni culturali ed ambientali.

11.5. Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza.

E' opinione comune che il processo di privatizzazione non possa essere considerato separatamente da quello della liberalizzazione dei mercati. Ciò è particolarmente vero nell'area dei servizi di pubblica utilità, ove l'assetto normativo da tempo delineato sulla base dei principi posti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità, è appunto mirato a migliorare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione a beneficio dell'utenza. In tale comparto, le privatizzazioni, considerate isolatamente, non paiono sufficienti a conseguire lo scopo prefissato senza una adeguata predisposizione delle migliori condizioni di concorrenzialità che in dato contesto è possibile introdurre; d'altro canto è anche da tenere presente che le privatizzazioni possono acquistare particolare rilievo nel momento in cui vengono a costituire lo strumento per conseguire una struttura concorrenziale dei mercati, nel caso in cui la semplice liberalizzazione degli accessi non fosse sufficiente.

Le forme di regolazione poste in essere dalle Autorità indipendenti hanno positivamente avviato il necessario processo di riduzione delle concessioni amministrative, ammissibili soltanto nelle aree riservate ai sensi degli artt. 42 e 43 della Costituzione e nel rispetto dell'art. 90 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea. La presenza di fonti istitutive di concessioni al di fuori

dell'art. 43 ed introduttive di disposizioni contrarie ai principi della concorrenza contrasta ormai apertamente con la normativa antitrust nazionale e comunitaria.

Le distorsioni che una pervasiva estensione delle concessioni ha prodotto sul mercato ha reso dunque necessaria una limitazione del loro impiego. Così, nell'ambito dei servizi di pubblica utilità, l'esigenza di garantire l'universalità dei servizi prestati, e, cioè, la fruibilità degli stessi su tutto il territorio nazionale a condizioni ragionevolmente accessibili per la generalità degli utenti, non dovrebbe comportare il mantenimento comunque del monopolio legale su tutte le attività svolte dall'impresa titolare dei diritti speciali ed esclusivi. La compresenza dell'elemento concorrenziale sta favorendo infatti l'incentivo a innovare e a migliorare a beneficio degli utenti la qualità dei servizi offerti, come è avvenuto nel settore delle telecomunicazioni, e come sta avvenendo in quelli della generazione di energia elettrica e delle poste.

Nel quadro normativo riguardante la liberalizzazione è andato progressivamente ad inserirsi il complesso delle azioni affidate alle Autorità nazionali di regolamentazione; naturalmente nelle prime fasi del passaggio da regimi in monopolio a mercati competitivi l'attività di regolamentazione è stata progressivamente orientata verso la promozione di strutture di mercato concorrenziali, definendo obblighi e comportamenti in modo inizialmente anche asimmetrico.

Le prospettive di dinamiche di convergenza tra più mercati, come ad esempio sta avvenendo nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e delle tecnologie dell'informazione, accentuano poi le esigenze di regolamentazione e di coordinamento tra le istituzioni preposte alla definizione delle regole ed alla tutela della concorrenza.

Puntuali riflessioni ha avuto occasione di svolgere anche nel corso del 1999 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato in relazione ai comparti in cui si sono verificate evoluzioni di rilievo nel corso dell'anno. Tra i provvedimenti adottati, nell'economia della presente disamina, è possibile solo un richiamo ad

alcune delibere che esprimono gli orientamenti assunti e che offrono lo spunto per qualche ulteriore considerazione sullo stato di applicazione delle regole di concorrenza.

Così, a titolo esemplificativo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato[13], in relazione ad accordi di *code-sharing* tra le società ALITALIA S.p.A. e MERIDIANA S.p.A., ha deliberato: a) che l'intesa intervenuta fra le due società ha per oggetto e per effetto di impedire in maniera consistente la concorrenza, in violazione del divieto di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90; b) di rigettare una richiesta avanzata da ALITALIA in via cautelativa di autorizzazione in deroga.

Tale art., infatti, vieta le intese che abbiano per oggetto o per effetto di falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza. E' utile osservare come le due condizioni, "*per oggetto o per effetto*", siano considerate dall'Autorità alternative, essendo sufficiente per configurare una violazione dell'art. 2 della suddetta legge che il pregiudizio alla concorrenza derivi anche dal solo oggetto dell'intesa[14]. L'Autorità, inoltre, ha mosso dalla considerazione che gli accordi di *code-sharing,* utilizzati nel settore del trasporto aereo di linea, debbono essere valutati nelle loro specificità. Il che rende indispensabile una valutazione per ciascun caso concreto sia dell'oggetto dei singoli accordi, sia del loro impatto concorrenziale. Un accordo di *code-sharing*, può comportare che il coordinamento commerciale nella fissazione delle frequenze e degli orari del servizio e nella vendita dei posti riduca la concorrenza tra i vettori che stipulano il relativo contratto.

Un profilo rilevante posto infine in evidenza nella fattispecie è che la ponderazione degli effetti anticompetitivi di tali accordi, rispetto agli eventuali guadagni di efficienza e vantaggi per i consumatori che possano conseguirne, "va effettuata con riferimento alle caratteristiche dei mercati rilevanti, con particolare

[13] Cfr. provvedimento n. 6793 (1276B) del 13 gennaio 1999.

attenzione al numero dei concorrenti"[15]. Al riguardo va tenuto presente che a livello comunitario la quota detenuta dai vettori sull'insieme dei collegamenti nazionali risulta minore di quella detenuta da ALITALIA sulle rotte italiane[16].

Nel settore delle telecomunicazioni, l'eliminazione delle barriere istituzionali nei segmenti monopolistici delle reti e dei servizi pubblici di telefonia fissa ha completato la definitiva apertura del settore alla concorrenza, ponendo le basi per l'integrazione delle tecnologie e dei mercati; così che con la fine del 1998 poteva già dirsi è concluso il percorso di liberalizzazione

Peraltro, gli strumenti regolatori necessari al fine del raggiungimento degli obiettivi comunitari[17] avrebbero dovuto essere resi operativi prima del 1° gennaio 1998. Inoltre, con riferimento all'armonizzazione, il riallineamento delle condizioni tecniche ed economiche di offerta a quanto previsto dalle disposizioni comunitarie[18] risulta ancora incompleto e non sufficientemente chiaro.

In tale comparto, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato[19], ha avviato un'istruttoria, ai sensi degli artt. 14 e 2 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Telecom Italia Mobile S.p.A. e Omnitel Pronto Italia S.p.A., ritenendo che la determinazione contestuale, da parte di Telecom Italia Mobile S.p.A. e di Omnitel Pronto Italia S.p.A, di identiche condizioni economiche di offerta per i servizi di comunicazione mobile relativi alle chiamate originate dalla rete fissa e terminate sulle reti mobili nonchè di analoghe condizioni economiche per i diversi servizi offerti agli utenti finali e ad altri operatori di

---

[14] Cfr. Corte di Giustizia delle Comunità europee, causa 277/87, sentenza *Sandoz*, 11 gennaio 1990; causa 45/85, sent. *Verband der Sachversicherer*, 27 gennaio 1987; Autorità garante della concorrenza e del mercato, Provvedimento n. 1266, *ANIA*, 2 luglio 1993.

[15] La giurisprudenza della Corte di Giustizia è costante nell'affermare che le intese debbono essere valutate tenendo presenti non solo le clausole contrattuali, ma anche il contesto economico nel quale esse si inseriscono (sentenza 28 gennaio 1986, causa 161/84, *Pronuptia/Schillgallis*, e sentenza 28 febbraio 1991, causa 234/89, *Delimitis/Henninger).*

[16] In media, la quota di mercato dei vettori europei sui mercati nazionali è passata dal 75% nel 1993 al 60% alla fine del 1997. Così, il gruppo Lufthansa avrebbe in Germania una quota di poco superiore al 60%, mentre la British Airways deterrebbe direttamente o indirettamente, sul mercato britannico, una quota di circa il 50%.

[17] Cfr. direttiva 96/19/CE

[18] Cfr. per le licenze e le autorizzazioni, direttiva 97/13; per l'interconnessione e la numerazione, direttive 97/33 e 98/61; per i circuiti diretti, direttive 92/44 e 97/51; per le reti via satellite e via cavo, direttive 94/46 e 95/51; per la telefonia vocale ed il servizio universale, direttive 92/62 e 98/10 -

[19] Cfr. provvedimento n. 6759 (I372) del 7 gennaio 1999.

telecomunicazioni "potrebbe essere il risultato di un'intesa conclusa nella forma di accordo o pratica concordata, e che tale intesa potrebbe avere per oggetto o per effetto di restringere o falsare la concorrenza in maniera consistente all'interno del mercato dei servizi di comunicazione mobile, configurando così una violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90".

La stessa l'Autorità[20] ha poi deliberato l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli artt. 14 e 3 della legge n. 287/90, nei confronti di Telecom Italia S.p.A., in quanto detta Società, in qualità di soggetto in monopolio sul mercato dell'accesso, risulterebbe utilizzare in via esclusiva una tipologia di connessione per la propria clientela caratterizzata da condizioni di costo molto più vantaggiose rispetto a quelle delle sole tipologie di accesso che essa rende disponibili ai concorrenti, riducendo la capacità competitiva di questi ultimi sui mercati dei servizi di telecomunicazione.

Sulla base delle informazioni disponibili, Telecom Italia risulterebbe praticare offerte commerciali sul mercato concorrenziale dei servizi di telecomunicazioni svolti in regime autorizzatorio ai sensi del d.P.R. n. 420/95 offrendo in via esclusiva alla propria clientela modalità innovative di accesso basate sulla tecnologia ADSL, mediante l'utilizzo della parte distributiva dell'infrastruttura telefonica pubblica commutata. La commercializzazione di servizi di telecomunicazione congiuntamente ad accessi di tipo ADSL da parte della Società, in un quadro di incompleta definizione di vincoli regolamentari in materia di accesso a livello disaggregato alla rete dell'operatore dominante, volti a consentire lo sviluppo contestuale di analoghe offerte della concorrenza, potrebbe infatti integrare un profilo di violazione dell'art. 3 della legge n. 287/90.

Tra le azioni intraprese dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dalla fine del 1998 allo scopo di garantire la piena concorrenza e di indirizzare i comportamenti degli operatori nei diversi segmenti del mercato, si rammenta l'autorizzazione alla proroga delle condizioni di offerta dei circuiti diretti, che

[20] Cfr. provvedimento n. 7723 in data 17 novembre 1999

insieme ai servizi di interconnessione, rappresentano un fattore essenziale per gli operatori entranti[21]. E infatti, il fornitore di tali circuiti, essendo verticalmente integrato e, quindi, operante anche sul mercato dei servizi, può essere incentivato a porre in atto comportamenti intesi ad ostacolare la concorrenza sul mercato finale dei servizi. Per evitare tali azioni, gli operatori dominanti sul mercato sono obbligati al rispetto di alcuni vincoli, quali l'orientamento al costo, la non discriminazione, il rispetto di determinati standard qualitativi[22].

Il disequilibrio delle tariffe dell'operatore dominante, cioè il mancato allineamento delle tariffe al livello dei prezzi osservabili in mercati concorrenziali, rappresenta un elemento negativo che limita l'evoluzione del mercato. E' quindi importante che il percorso di riequilibrio intrapreso nel 1996 dal Ministero delle comunicazioni e proseguito dall'Autorità dal dicembre 1998 venga accelerato, nella duplice direzione di proteggere alcune categorie di clientela e di garantire maggiore trasparenza e qualità.

Con la delibera n. 10/99 del 17 marzo 1999 l'Autorità ha poi fissato le condizioni economiche delle comunicazioni fisso-mobile originate dalla rete di Telecom Italia. Il provvedimento rappresenta una tappa intermedia verso la definizione dei criteri e delle modalità sottostanti alla composizione dei prezzi delle chiamate originate dalla rete fissa di Telecom Italia e terminate sulle reti degli operatori mobili. I prezzi delle comunicazioni fisso-mobile, infatti, si compongono di due elementi: la remunerazione dell'operatore di rete fissa per la raccolta, la gestione e la fatturazione al cliente delle chiamate e la quota di

---

[21] Cfr. delibera n. 66/98 del 28 ottobre 1998.

[22] Telecom Italia è tenuta al rispetto di tali condizioni in quanto operatore con notevole forza sul mercato dei circuiti diretti. Con la delibera I/CIR/98 del 25 novembre 1998 sono state valutate le condizioni di offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia del 24 luglio 1998. L'Autorità ha ritenuto opportuno determinare il riallineamento delle condizioni economiche di Telecom a quelle offerte dal principali e più efficienti operatori europei, al fine di incentivare l'operatore dominante alla riduzione dei propri costi di produzione e commercializzazione di servizi di rete.
Con la delibera I/CIR/98 l'Autorità ha previsto l'istituzione di un tavolo tecnico al fine di analizzare e definire le modalità e le condizioni economiche e tecniche di offerta dell'accesso alla rete di distribuzione e al livello periferico della rete di Telecom Italia (c.d. *unbundling of the local loop).*
Oltre all'interconnessione fra reti, al fine di incentivare lo sviluppo dei servizi a lunga distanza, l'Autorità ha ritenuto opportuno, anche alla luce degli orientamenti della normativa comunitaria e nazionale, prendere in considerazione la tematica dell'interconnessione a livello di rete periferica, promuovendo l'innovazione delle reti di accesso e lo sviluppo della concorrenza su tale segmento di mercato.

remunerazione della terminazione sulle reti mobili. A motivo di tale caratteristica le modalità contrattuali di negoziazione dell'interconnessione tra gli operatori di rete assumono particolare rilevanza.

Passando al settore elettrico, la Sezione controllo enti, come riferito nella precedente relazione, si è già soffermata - in sede di referto sugli esiti del controllo esercitato sull'ENEL - su alcune rilevanti tematiche riguardanti il recepimento della direttiva 96/92/CE, recante norme comuni per il mercato interno europeo dell'energia elettrica.

Il provvedimento attuativo (d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79) che, come è noto, ha disposto la graduale liberalizzazione di tale mercato ed al tempo stesso la cessazione del monopolio riservato all'ENEL dalla legge di nazionalizzazione del 1962, ha radicalmente rinnovato l'assetto del sistema elettrico del Paese, componendo l'obiettivo primario dell'apertura del mercato con le molteplici esigenze e i diversificati interessi del comparto.

Il nuovo assetto del sistema elettrico italiano, che si caratterizza quindi per una architettura molto articolata, costituita da un vasto panorama dei soggetti, anche di nuova istituzione, destinati a dirigere e gestire il sistema, è mirato alla introduzione di una effettiva liberalizzazione del mercato elettrico italiano, in aderenza ai principi e criteri stabiliti dalla legge di delega e dalla direttiva comunitaria, e in una misura superiore rispetto ai livelli minimi previsti da quest'ultima.

Non completamente coerente con tale impianto appare, peraltro, la mancata liberalizzazione delle attività di distribuzione e di vendita ai clienti vincolati in ambito comunale.

Per quel che concerne specificamente l'ENEL, le norme di attuazione della direttiva comunitaria, pur riducendo in misura significativa l'area della riserva, sembrano intese a contemperare la necessità di creare un mercato dell'energia più efficiente con l'esigenza di salvaguardare la massa critica, il valore e la competitività.

11.6. La gestione delle operazioni di privatizzazione delle società controllate direttamente dallo Stato.

Il Ministero del tesoro dal 1994 a tutto il 1999 ha effettuato direttamente operazioni di dismissione di partecipazioni azionarie nei settori bancario, assicurativo, energetico, delle telecomunicazioni ed elettrico, con un incasso lordo pari a circa 122.000 mld di lire. Di tali operazioni circa l'88% dell'incasso è stato realizzato mediante la procedura delle offerte globali; il rimanente 12% attraverso trattative dirette.

Complessivamente nel 1999 le privatizzazioni hanno prodotto entrate lorde per circa 36.000 mld di lire, pari all'1,7% del PIL italiano per il 1999. Tale risultato supera di più del doppio il traguardo indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2000-2003, che, com'è noto, prevedeva per il 1999 introiti a tale titolo per circa 15.000 mld di lire.

In particolare, nel corso del mese di ottobre del 1999, il Ministero del tesoro ha realizzato la dismissione di una prima tranche dell'ENEL attraverso un'offerta globale, pari al 31,74% del capitale della società, incassando un ammontare lordo pari ad oltre 32.045 mld di lire. La sola operazione riguardante l'ENEL è risultata pari all'1,5% del PIL previsto per il 1999.

Si è conclusa poi nel dicembre dello stesso anno la dismissione del 100% del capitale sociale del Mediocredito Centrale attraverso trattativa diretta alla Banca di Roma con un incasso lordo di circa 3.944 mld di lire. Tra le operazioni propedeutiche alla privatizzazione rientra il conferimento a Mediocredito Centrale della partecipazione diretta del Tesoro nel Banco di Sicilia, pari al 22,37% del capitale del Banco.

In relazione all'offerta pubblica di acquisto volontaria di azioni ordinarie UNIM promosso da Milano Centrale, nel corso dello stesso mese, il Tesoro ha infine aderito a tale offerta per la totalità delle proprie azioni UNIM, pari

all'1,19% del capitale sociale. L'entrata lorda, accreditata nel gennaio del corrente anno, è ammontata a circa 42 mld di lire.

Per gli anni 2000 e 2001 è previsto un ammontare di proventi da privatizzazioni pari a circa 10.000 mld, corrispondenti a circa lo 0,4 – 0,5% del PIL, che dovrebbe confermare la tendenza alla progressiva riduzione del rapporto debito/PIL.

In particolare, nel corso del 2000 dovrebbero trovare collocazione le quote residue detenute dal Tesoro in Banco di Napoli (16,16%); Telecom Italia (2,64%); INA (1,1%); BNL (0,75%); San Paolo-IMI (0,30%).

Ai ricavi delle privatizzazioni si dovrebbero aggiungere, inoltre, i proventi derivanti dalla liquidazione dell'IRI.

Il Ministero del tesoro - Direzione generale del tesoro ha trasmesso al Parlamento la relazione sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato prevista dall'art.13, comma 6, della legge n. 474 del 1994.

Detta relazione riguarda l'attività di dismissione di partecipazioni direttamente o indirettamente controllate dallo Stato che si è sviluppata sia attraverso le operazioni direttamente gestite dal Tesoro, sia attraverso le operazioni di vendita di società da esso controllate indirettamente.

Per quel che concerne le attività del Tesoro, la relazione contiene dati e notizie relative alle operazioni di dismissione delle partecipazioni detenute direttamente dal Ministero del Tesoro, realizzate nel 1998.

Relativamente alle dismissioni effettuate dal Gruppo IRI e dal Gruppo ENI, i dati sono relativi al primo semestre 1998.

11.6.1 ENI S.p.A. - Vendita della 4a tranche.

La vendita della quarta tranche di azioni dell'ENI è avvenuta nel periodo giugno-luglio 1998.

Il Comitato dei Ministri per le privatizzazioni ha deliberato nel maggio 1998 di procedere al collocamento di una quarta tranche di azioni ordinarie dell'ENI, sia mediante offerta agli investitori istituzionali italiani ed esteri, sia mediante OPV.

L'offerta pubblica in Italia è stata effettuata con la tecnica dell'offerta a prezzo aperto, in base alla quale il prezzo dell'OPV, stabilito alla chiusura dell'OPV stessa, è pari al minore tra i seguenti:

- il prezzo ufficiale del titolo ENI registrato sul mercato telematico azionario nell'ultimo giorno di offerta;
- il prezzo dell'offerta istituzionale, da determinarsi in base all'andamento della raccolta degli ordini provenienti dagli investitori istituzionali;
- il prezzo massimo, determinato entro il giorno precedente l'inizio dell'offerta.

Il 20 giugno 1998, prima dell'inizio dell'OPV, il Ministero del Tesoro, d'intesa con i Global Coordinator e previa consultazione con l'Advisor, ha determinato il prezzo massimo di collocamento applicabile agli aderenti all'OPV, ossia 11.650 lire per azione, pari alla media dei prezzi ufficiali registrati nella settimana dal 15 al 19 giugno 1998.

Il prezzo di offerta è stato determinato il 27 giugno 1998, ed è risultato pari a 11.430 lire per tutti gli investitori, individuali e istituzionali, corrispondente al prezzo ufficiale di mercato del titolo ENI registrato sul mercato telematico azionario il giorno 26 giugno 1998.

L'incasso lordo a fronte della vendita di 1.036.000.000 di azioni dell'offerta globale è stato pari a lire 11.840.063.127.564.

A seguito della cessione della quarta tranche di azioni dell'ENI e dell'esercizio della bonus share ENI 3, il Tesoro possiede 2.906.685.115 azioni dell'ENI, pari al 36,33% del capitale sociale, di cui 89.578.055 azioni vincolate a garanzia dell'esercizio dell'opzione di azione gratuita (*bonus share* ENI 4) fino alla data del 7 ottobre 1999.

In sede di versamento dei proventi della vendita, sono state trattenute:

- lire 198.064.408.462 per commissioni da corrispondere ai collocatori;

- lire 84.886.062.078 relative a compensi ai consulenti, a spese relative agli adempimenti con la U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) e ad altri adempimenti normativi.

L'importo netto pari a lire 11.557.112.657.024 è stato versato al capitolo 4055 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, destinato al finanziamento del Fondo.

L'incasso lordo a fronte della vendita delle 101.000.000 di azioni destinate all'esercizio della *green shoe* è stato pari a lire 1.154.430.000.000.

In sede di versamento di detti proventi sono state trattenute lire 13.133.172.726 per commissioni e altre spese.

Al capitolo 4055 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato sono affluite lire 1.141.296.827.274.

A fronte del prestito ai Global Coordinator di 101.000.000 di azioni per l'esercizio della *green shoe* (quota destinata ad investitori istituzionali con effetto calmierante sul mercato) sono state corrisposte al Tesoro, come commissioni sul prestito, lire 474.423.288, anch'esse affluite al capitolo 4055 del bilancio dello Stato.

Le spese relative ai residui compensi da corrispondere ai consulenti, non fatturate al momento dell'incasso dei proventi della vendita, saranno coperte, una volta completata la verifica della relativa documentazione giustificativa.

I dati globali dell'operazione che interessano il profilo contabile possono così sintetizzarsi:

(importi in lire)

Incasso lordo	12.994.967.550.852
Commissioni e altre spese	296.083.643.266
Incasso netto versato al cap. 4055	12.698.883.907.586

11.6.2 Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. - Vendita della quota del tesoro.

La vendita della quota detenuta dal Tesoro nella BNL è avvenuta nel periodo novembre 1998-gennaio 1999.

Quanto alla procedura di cessione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 gennaio 1998 è stato disposto che l'alienazione della partecipazione fosse effettuata sia mediante offerta pubblica di vendita, sia mediante trattativa diretta, anche al fine di costituire un azionariato stabile.

Nel periodo compreso tra l'aprile e il giugno 1998, sono stati selezionati i soggetti bancari e finanziari al fine di costituire il nucleo di azionisti di riferimento della BNL.

Nel giugno 1998 l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni S.p.A. (INA) e il Banco Bilbao Vizcaya (BBV) hanno presentato un'offerta; essendo stata ritenuta inammissibile l'offerta di INA, il Ministero del Tesoro ha proseguito le trattative con il BBV, la cui offerta è stata ritenuta ammissibile. La Banca Popolare Vicentina e l'INA si sono poi aggregate alla BBV per costituire il nucleo di azionisti di riferimento della BNL una volta completata la privatizzazione della stessa.

Il numero delle azioni complessivamente ceduto ai suddetti azionisti stabili è stato pari a 529.873.028, per una quota pari al 25,28% del capitale ordinario di BNL (25% del capitale sociale).

Il regolamento dell'operazione di vendita agli azionisti stabili è avvenuto in data 3 dicembre 1998. Il prezzo per azione è stato pari a 4.888 lire. Il prezzo pagato dagli azionisti stabili è comprensivo di una maggiorazione del 4% sul prezzo applicato agli investitori istituzionali nell'ambito dell'offerta globale.

L'incasso lordo a fronte della vendita di 529.873.028 azioni cedute dal Tesoro è stato pari a lire 2.590.019.360.864.

L'importo netto pari a lire 2.576.190.167.340 è stato versato al capitolo 4055 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, destinato al finanziamento del Fondo, dopo aver dedotto lire 13.829.193.524 per commissioni.

Il regolamento dell'offerta globale è avvenuto il 1° dicembre 1998. L'incasso lordo a fronte della vendita di 774.465.909 azioni cedute dal Tesoro nell'offerta globale è stato pari a lire 3.562.059.193.350.

In sede di versamento dei proventi della vendita, sono state trattenute lire 107.997.309.891 per commissioni da corrispondere ai collocatori, compensi ai consulenti, spese relative agli adempimenti con la U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) e ad altri adempimenti normativi.

L'importo netto pari a lire 3.454.061.883.459 è stato versato al capitolo 4055 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato.

Il regolamento di vendita relativo alla *green shoe* è avvenuto il 4 gennaio 1999.

L'incasso lordo a fronte della vendita di 117.893.176 azioni del Tesoro destinate all'esercizio della *green shoe* è stato pari a lire 554.097.927.200.

In sede di versamento di detti proventi sono state trattenute lire 7.505.423.411 relative a compensi a consulenti, a commissioni da corrispondere ai collocatori e ad altre spese dell'offerta globale.

Al capitolo 4055 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato sono affluite lire 546.592.503.789.

A fronte del prestito ai Global Coordinator di 117.893.176 azioni per l'esercizio della *green shoe*, sono state corrisposte al Tesoro, come commissioni sul prestito, lire 516.146.014, anch'esse affluite al capitolo 4055 del bilancio dello Stato.

Le spese relative ai residui compensi da corrispondere ai consulenti, non fatturate al momento dell'incasso dei proventi della vendita, saranno coperte, una volta completata la verifica della relativa documentazione giustificativa, con i fondi appositamente stanziati in occasione delle precedenti operazioni di

privatizzazione al capitolo 4056 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato.

In sintesi, il risultato contabile complessivo dell'operazione è il seguente:

(importi in lire)

Incasso lordo	6.706.692.627.428
Commissioni e altre spese	129.331.926.826
Incasso netto versato al cap. 4055	6.577.360.700.602

11.6.3 INA S.p.A. - Esercizio del diritto di conversione.

Nel giugno 1996 il Ministero del Tesoro aveva proceduto all'emissione di titoli obbligazionari del Tesoro convertibili in azioni dell'INA (PENs), con scadenza fissata per il 28 giugno 2001.

Dal 1° gennaio al 31 dicembre 1998 è stato convertito un ammontare di titoli obbligazionari del Tesoro corrispondente a 756.642.003 azioni dell'INA.

Nel corso del 1998, a seguito dell'accertamento dei titoli obbligazionari ancora in circolazione, che avviene con cadenza semestrale, sono state versate al capitolo 4055 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, per poi affluire al Fondo, lire 1.103.358.056.350 corrispondenti al valore nominale dei titoli convertiti in azioni INA nel periodo 29 dicembre 1997 - 29 giugno 1998.

11.7 Le operazioni di vendita del Gruppo IRI ed ENI.

Le operazioni realizzate nel primo semestre del 1998 dal Gruppo IRI hanno generato risorse per un ammontare complessivo di circa 2.422 mld di lire, che comprendono il deconsolidamento di debiti per circa 21 mld di lire verso il sistema bancario[23].

Le operazioni realizzate dalle capo gruppo settoriali nel semestre riguardano principalmente:

[23] Per le operazioni di privatizzazione è stato indicato il valore dell'indebitamento finanziario netto trasferito alla parte acquirente e deconsolidato con riferimento alla data di sottoscrizione del contratto di cessione.

cessioni di quote di controllo per oltre 20 mld di lire (Garboli-Rep e Mantelli Estero da parte di Iritecna; Aerimpianti e Sofitech da parte di Finmeccanica);

cessioni di quote di minoranza e rami d'azienda per oltre 1.100 mld di lire, sostanzialmente riferibili all'operazione STMicroelectronics;

alienazioni di cespiti per circa 120 mld di lire relativi, essenzialmente, a smobilizzi effettuati da Finmeccanica, Finsider, Fintecna e Sofinpar.

Le operazioni realizzate dal Gruppo ENI nel primo semestre 1998 hanno determinato un incasso pari a 1.008 mld di lire.

Le principali operazioni di dismissione riguardano essenzialmente la cessione delle quote di controllo ad Albacom della Nuova Società di Telecomunicazioni, società conferitaria del ramo d'azienda SnamTele, la cessione del Cementificio di Ravenna alle Cementerie Aldo Barbetti S.p.A, la cessione della partecipazione (67%) posseduta dal Gruppo nella Metano Sarda S.p.A., società titolare delle sole concessioni di distribuzione gas nella provincia di Cagliari e nel Comune di Sassari, la cessione di Dubai (produzione e vendita di lubrificanti) all'attuale distributore dell'Agip Petroli per il Kuwait e la cessione della partecipazione (10%) posseduta nella Erg all'IMI (6,5%) e al Credit Suisse (3,5%) per il prezzo di 115,6 mld di lire.

Tabella 1

(importi in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO		STANZIAMENTI	% incr.	IMPEGNI	% incr.	RES. NUOVA FORM.	% incr.
1.2.1 Aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo							
Ministero per le politiche agricole e forestali	1997						
	1998	2.500		2.500		2.500	
	1999	0	-100,00		-100,00	0	-100,00
2.2.1 Difesa civile							
Ministero per le politiche agricole e forestali	1997	68.271		55.481		16.060	
	1998	61.755	-9,54	52.243	-5,84	6.808	-57,61
	1999	73.112	-	62.387	-	10.675	-
3.1 1 Servizi di polizia							
Ministero per le politiche agricole e forestali	1997	131.167		123.645		8.186	
	1998	134.792	2,76	128.769	4,14	9.751	19,12
	1999	138.748	-	135.508	-	7.710	-
4.1.1 Affari generali economici e commerciali							
Min.commercio estero	1997	329.961		317.681		128.542	
	1998	348.267	5,55	343.989	8,28	57.798	-55,04
	1999	413.344	18,69	403.996	17,44	130.887	126,46
Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	1997	10.448.458		8.139.626		1.968.306	
	1998	14.166.996	35,59	8.745.393	7,44	5.676.651	188,40
	1999	13.071.954	-7,73	11.030.417	26,13	5.849.453	3,04
Min.industria, commercio e artigianato	1997	163.273		158.567		28.525	
	1998	176.648	8,19	164.769	3,91	26.208	-8,12
	1999	180.202	2,01	157.186	-4,60	23.536	-10,20
Ministero per le politiche agricole e forestali	1997						
	1998		-		-		-
	1999	198	-	198	-	85	-
4.2.1 Agricoltura							
Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	1997	778.849		777.487		519.094	
	1998	926.634	18,97	842.006	8,30	91.545	-82,36
	1999	868.821	-6,24	691.320	-17,90	167.806	83,30
Min.industria, commercio e artigianato	1997	3.250		2.110		2.052	
	1998	0	-100,00	0	-100,00	0	-100,00
	1999	2.600	-	2.600	-	0	-
Ministero per le politiche agricole e forestali	1997	1.712.074		1.185.212		1.123.524	
	1998	1.784.844	4,25	1.345.315	13,51	1.183.877	5,37
	1999	1.943.513	8,89	990.480	-26,38	1.282.799	8,36

FUNZIONI OBIETTIVO		STANZIAMENTI	% incr.	IMPEGNI	% incr.	RES. NUOVA FORM.	% incr.
4.2.2 Silvicoltura							
Ministero per le politiche agricole e forestali	1997	211.385		176.249		50.679	
	1998	355.943	68,39	135.473	-23,14	214.661	323,57
	1999	506.138	42,20	229.929	69,72	309.584	44,22
4.2.3 Pesca e caccia							
Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	1997	98		98		8	
	1998	98	0,00	98	0,00	11	37,50
	1999	98	0,00	95	-3,06	0	-100,00
Ministero per le politiche agricole e forestali	1997	125.420		76.796		70.144	
	1998	165.509	31,96	105.774	37,73	86.866	23,84
	1999	128.842	-22,15	83.846	-20,73	42.012	-51,64
4.3.2 Petrolio e gas naturale							
Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	1997	16.000		14.349		0	
	1998	136.603	753,77	14.713	2,54	121.603	
	1999	214.391	56,94	14.549	-1,11	213.940	75,93
Min.industria, commercio e artigianato	1997	124.904		123.880		11.806	
	1998	14.066	-88,74	10.204	-91,76	2.732	-76,86
	1999	14.558	3,50	13.057	27,96	2.806	2,71
4.3.3 Combustibili nucleari							
Min.industria, commercio e artigianato	1997	226.366		226.261		175	
	1998	229.796	1,52	229.520	1,44	114.534	65348,00
	1999	223.957	-2,54	223.866	-2,46	53.615	-53,19
4.3.5 Elettricità							
Min.industria, commercio e artigianato	1997	18.377		15.101		13.678	
	1998	3.477	-81,08	3.026	-79,96	385	-97,19
	1999	25.372	629,71	5.270	74,16	20.235	5155,84
4.3.6 Energia non elettrica							
Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	1997	50.000		50.000		19.182	
	1998	50.000	0,00	50.000	0,00	16.703	-12,92
	1999	50.000	0,00	50.000	0,00	18.151	8,67
Min.industria, commercio e artigianato	1997	66.946		42.880		14.538	
	1998	42.404	-36,66	2.138	-95,01	18.332	26,10
	1999	22.536	-46,85	22.481	951,50	387	-97,89
4.4.1 Attività estratt. di risorse div. dai combustibili							
Min.industria, commercio e artigianato	1997	13.133		12.131		1.901	
	1998	15.860	20,76	11.289	-6,94	2.736	43,92
	1999	107.073	575,11	98.889	775,98	52.321	1812,32

FUNZIONI OBIETTIVO		STANZIAMENTI	% incr.	IMPEGNI	% incr.	RES. NUOVA FORM.	% incr.
4.4.2 Attività manifatturiere							
Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	1997	1.168.233		1.046.946		789.789	
	1998	586.800	-49,77	238.214	-77,25	327.786	-58,50
	1999	741.790	26,41	401.673	68,62	389.213	18,74
Min.industria, commercio e artigianato	1997	128.515		111.458		47.375	
	1998	163.925	27,55	103.221	-7,39	78.042	64,73
	1999	8.006.343	4784,15	7.856.434	7511,27	4.592.744	5784,96
4.6.1 Comunicazioni							
Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	1997	891.219		877.709		264.564	
	1998	1.371.830	53,93	1.371.830	56,30	115.099	-56,49
	1999	2.469.059	79,98	2.469.019	79,98	1.160.541	908,30
Ministero comunicazioni	1997	179.405		142.730		29.253	
	1998	163.608	-8,81	136.877	-4,10	29.682	1,47
	1999	183.514	12,17	152.512	11,42	37.930	27,79
4.7.1 Distribuzione, conservazione e magazzinaggio							
Min.industria, commercio e artigianato	1997	122.858		103.282		78.385	
	1998	188.652	53,55	179.861	74,15	34.630	-55,82
	1999	581.183	208,07	571.229	217,59	303.860	777,45
4.7.2 Alberghi e ristoranti							
Min.industria, commercio e artigianato	1997	9.750		6.330		6.156	
	1998	0	-100,00	0	-100,00	0	-100,00
	1999	7.800	-	7.800	-	0	-
4.8.2 Ricerca per agricoltura, silvic., pesca e caccia							
Ministero per le politiche agricole e forestali	1997	162.737		112.124		69.192	
	1998	156.028	-4,12	136.339	21,60	25.374	-63,33
	1999	169.761	8,80	162.674	19,32	29.406	15,89
4.8.3 Ricerca per combustibili ed energia							
Min.industria, commercio e artigianato	1997	225.000		225.002		0	
	1998	229.029	1,79	228.962	1,76	114.440	-
	1999	223.150	-2,57	223.137	-2,54	53.483	-53,27
4.8.4 Ricerca per att. estrattive, manifatt. ed edilizie							
Min.industria, commercio e artigianato	1997	54.204		50.432		50.229	
	1998	10.370	-80,87	7.629	-84,87	5.925	-88,20
	1999	276.894	2570,14	271.692	3461,31	160.168	2603,26
4.8.6 Ricerca per comunicazioni							
Ministero comunicazioni	1997	12.262		1.953		7.631	
	1998	18.164	48,13	17.231	782,28	10.198	33,64
	1999	19.362	6,60	14.517	-15,75	9.315	-8,66

FUNZIONI OBIETTIVO		STANZIAMENTI	% incr.	IMPEGNI	% incr.	RES. NUOVA FORM.	% incr.
5.3.1 Riduzione dell'inquinamento							
Min.industria, commercio e artigianato	1997	476		476		19	
	1998	350	-26,47	350	-26,47	14	-26,32
	1999	0	-100,00	0	-100,00	0	-100,00
Ministero comunicazioni	1997	398		287		51	
	1998	6.105	1433,92	5.664	1873,52	854	1574,51
	1999	6.957	13,96	6.033	6,51	1.221	42,97
5.4.1 Protezione biodiversità e beni paesaggistici							
Ministero per le politiche agricole e forestali	1997	238.415		207.043		13.131	
	1998	291.184	22,13	255.105	23,21	69.284	427,64
	1999	201.193	-30,91	191.020	-25,12	22.650	-67,31
8.3.1 Servizi radiotelevisivi e di editoria							
Ministero comunicazioni	1997	393		287		287	
	1998	19.959	4978,63	17.320	5934,84	6.046	2006,62
	1999	61.405	207,66	60.453	249,04	46.991	677,22
TOTALE ESERCIZIO 1997		**17.681.797**		**14.383.613**		**5.332.462**	
TOTALE ESERCIZIO 1998		**21.822.196**	23,42	**14.885.822**	3,49	**8.451.075**	58,48
TOTALE ESERCIZIO 1999		**30.933.868**	41,75	**26.604.267**	78,72	**14.993.524**	77,42

Tabella 2

(importi in lire)

Entrate dell'anno 1999 per dismissioni patrimoniali(ed operazioni connesse) di competenza del " Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato".				
Provenienza (causale)	**Data di entrata in bilancio**	**Valore di bilancio**	**Capitolo**	**Data di trasferimento al Fondo (Conto 522 c/o BI)**
Privatizzazione BNL	04/01/99	547.108.649.803	4055	21/05/99
Titoli convertiti in azioni INA	10/03/99	981.863.333.200	4055	06/10/99
Privatizz.BNL (int. maturati)	10/06/99	269.187.546	4055	19/11/99
Privatizzazione ENEL	05/11/99	29.712.888.732.251	4055	09/11/99
Privatizzazione ENEL	14/12/99	1.710.239.934.879	4055	*in attesa di trasferimento*
Privatizzazione Mediocredito Centrale	17/12/99	3.904.019.148.000	4055	*in attesa di trasferimento*
Altre entrate dell'anno 1999 (capitolo n. 3330) di competenza del " Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato".				
Assegnazioni straordinarie (riserve Enel)	11/10/99	4.421.950.200.006	3330	19/11/99
Assegnazioni straordinarie (riserva IRI)	13/12/99	2.107.469.517.215	3330	*in attesa di trasferimento*
Entrate per rimborsi o altri esercizi trasferite al Fondo nell'anno 1999				
Rimborso commissioni ENI 4 con relativi interessi	21/12/98	416.515.426	4055	21/05/99
Versamento autorizz.n. 612794 (accantonam. oneri)	21/12/98	106.311.349.670	4055	02/06/99
Conguaglio azioni SEAT S.p.A.		10.453.706.000	4055	21/12/99
Rimborsi dal bilancio per erronei pag. titoli vincolati		113.873.900		21/12/99
Interessi 1999				
Interessi maturati al 01/01/99		82.885.368.857		
Interessi maturati al 01/07/99		7.221.915.781		

TOTALE ENTRATE	43.593.211.432.534

Tabella 3

ACQUISTI E RIMBORSI GESTIONE 1999 "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato

(importi in lire)

	Costo Fondo
Costo 6° acquisto 19/11/99 tramite asta	7.245.638.985.959
Rimborso a scadenza CCT 01/11/92-01/11/99	1.832.586.129.973
Rimborso a scadenza CTE 22/11/94-22/11/99	2.893.742.097.423
Rimborso a scadenza BTP 01/12/1994/99	12.663.347.503.577
Rimborso a scadenza CTZ 15/12/97-15/12/99	11.357.955.930.401
Rimborsi anticipati *(D.M.21.09.98)* al 31.12.99	1.347.552.689
TOTALE	35.994.618.200.022

PAGINA BIANCA

Capitolo XII

Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture

1. Il D.p.e.f. 1999-2001 e le correlative risoluzioni parlamentari.
2. Patto sociale per lo sviluppo e per l'occupazione, legge n. 144/99: rinvio.
3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa: il Ministero dei lavori pubblici; il Ministero dei trasporti e della navigazione; il Ministero dell'ambiente.
4. Formazione e utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile: la classificazione funzionale relativa alle risorse finanziarie appostate nel bilancio dello Stato ricostruite con riferimento al comparto *Infrastrutture, trasporti, ambiente e tutela del territorio; 4.1 In particolare: l'analisi della politica delle acque; 4.2 In particolare: gli interventi per la Protezione civile.*
5. Risorse finanziarie 1999 per categorie di opere pubbliche.
6. Stato di attuazione delle erogazioni per investimenti pubblici nel Mezzogiorno e nelle altre aree depresse.
7. Il programma di sviluppo del Mezzogiorno.
8. Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche: Relazione 1999 sull'attuazione della legge n. 36/94.
9. Cantieri aperti per tipologia di opere pubbliche.
10. Dati relativi agli investimenti per infrastrutture nel settore dei trasporti per settori di intervento.
11. Dati di spesa per le infrastrutture concernenti l'ambiente.
12. La legge finanziaria per il 2000 (legge n. 488/99): cenni.
13. Normativa sugli appalti pubblici.
14. Considerazioni di sintesi.

1. Il D.p.e.f. 1999-2001 e le correlative risoluzioni parlamentari.

Le indicazioni del D.p.e.f. 1999/2001 prevedevano un incremento degli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture come fattore di crescita dell'occupazione e del PIL.

In tal senso, un primo livello di sviluppo veniva identificato nei programmi per le nuove infrastrutture da porre in relazione con gli strumenti dei Patti territoriali e dei Contratti d'area in relazione ad obiettivi da considerare prioritari; un secondo livello veniva programmato per la definizione di reti infrastrutturali a grande scala, tese a rafforzare la competitività del Mezzogiorno, con l'utilizzazione, oltreché delle risorse nazionali anche dei cofinanziamenti comunitari. Tale ultimo strumento vedeva, nel 1997, un'accelerazione dell'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999 per gli interventi previsti dall'obiettivo 1, raggiungendo il 38,4% dell'intervento previsto dal Q.C.S. (pari a lire 23.134 mld), pur permanendo la distanza tra fabbisogno (pari a oltre 15.000 mld) e finanziamento, segnatamente quello pubblico[1].

In tale contesto, obiettivi generali prioritari venivano considerati l'ammodernamento della rete viaria, lo sviluppo del settore portuale, degli aeroporti, del sistema ad "alta capacità" delle ferrovie meridionali, degli interporti e dei porti turistici.

Nel Mezzogiorno venivano, altresì, considerati obiettivi prioritari il piano di adeguamento delle reti idriche, il programma di difesa del suolo coordinato con i piani integrati di manutenzione e sistemazione idrogeologica e la riqualificazione delle aree urbane, in particolare per fronteggiare i fenomeni negativi del degrado edilizio e dell'abusivismo.

A tal riguardo, con le risoluzioni parlamentari del 12 maggio 1998, la Camera e il Senato hanno impegnato il Governo a dare priorità alla infrastrutturazione primaria per la difesa del suolo dalle conseguenze del rischio sismico e del dissesto idrogeologico e ad effettuare le azioni di risanamento

ambientale e di politica dell'ambiente, anche in ottemperanza agli impegni derivanti dal Protocollo di Kyoto.

Tra le priorità figura, inoltre, la riqualificazione delle aree urbane, che deve consentire il recupero dei quartieri periferici più degradati ed il miglioramento dell'accessibilità alle aree metropolitane. Per tale politica, il Parlamento ha impegnato il Governo a recuperare il degrado del patrimonio urbano, anche con interventi di carattere fiscale per la manutenzione del patrimonio abitativo, per la riduzione dei costi per l'accesso alla prima abitazione e per agevolare il mercato dell'affitto e dell'emersione del sommerso, anche attraverso l'intensificazione dell'opera di revisione del catasto.

2. Patto sociale per lo sviluppo e per l'occupazione legge n. 144/99: rinvio.

Il Patto sociale per lo sviluppo e per l'occupazione del 22 dicembre 1998 dedica particolare attenzione al tema del rilancio degli investimenti pubblici (capitolo III).

Gli interventi che riguardano l'area dell'investimento diretto pubblico sono stati introdotti nell'ordinamento dal "collegato ordinamentale", legge n. 144/99. Tale legge contiene, infatti, disposizioni in materia di: (a) attività di progettazione preliminare sia delle opere a cura delle Amministrazioni statali che di quelle a cura delle Amministrazioni regionali e locali; (b) attività di programmazione, monitoraggio degli investimenti pubblici; (c) risoluzione di alcune criticità inerenti l'attuazione del decreto "sblocca cantieri". A tale ultimo riguardo, la Sezione del controllo, nel corso dell'adunanza del 30 maggio 2000, ha approvato l'indagine intersettoriale sulla gestione esecutiva del citato decreto "sblocca cantieri".

Norme *ad hoc* sono state introdotte per l'autostrada Salerno-Reggio Calabria e la c.d. Pedemontana veneta. Al fine di accelerare la programmazione di nuove opere e per l'impiego delle correlative risorse finanziarie, specie quelle

[1] Per il QCS 1994-1999, a fine 1999, risultano essere state impegnate tutte le risorse.

destinate alle aree depresse, sono stati promossi studi di fattibilità in modo da creare un parco progetti, sui quali orientare più rapidamente gli investimenti. Particolare importanza riveste, a tal fine, l'esito della c.d. programmazione negoziata, di cui i programmi di riqualificazione urbana per lo sviluppo sostenibile (Prusst) e i più recenti patti di pianificazione costituiscono espressione per lo specifico settore della riqualificazione delle aree urbane e del territorio. Rilevanza assume anche l'accelerazione dell'introduzione del *project financing,* specie per l'avvio del servizio idrico integrato, poiché, per tale settore, la finanza di progetto risulta applicabile, sia per gli interventi su grandi schemi idrici di interesse regionale (nell'ambito degli Accordi di programma), sia per la realizzazione dei piani di investimento individuati dagli Ambiti territoriali ottimali (Ato), in applicazione della legge n. 36/94: in tal modo, il gestore, per ottenere l'affidamento del servizio idrico, dovrà garantire una quota di finanziamento con risorse reperite sul mercato.

3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa.

L'analisi del comparto *Infrastrutture, trasporti, ambiente e tutela del territorio* viene svolta aggregando i dati di bilancio che funzionalmente interessano le politiche pubbliche di settore.

Nella operazione di ricomposizione dei flussi finanziari di consuntivo, particolare considerazione meritano i dati relativi ai ministeri dei Lavori pubblici, dei Trasporti e della navigazione e dell'Ambiente, anche se la nuova aggregazione elaborata dal d.lgs. n. 300/99, concernente il riordino dei Ministeri, ha istituito - com'è noto - anziché un unico Ministero, due Ministeri con competenze sul territorio: il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Nella fase di aggregazione dei dati, vanno aggiunte, peraltro, le competenze in materia di piani paesistici e ambientali, che restano al Ministero per i beni e le attività culturali.

Dei tre Ministeri, che costituiscono il comparto all'esame, il Ministero dell'ambiente non ha ottemperato alle previsioni legislative che prevedono l'emanazione della nota preliminare al bilancio.

Segue una breve analisi dei documenti di programmazione strategica emanati dal Ministero dei lavori pubblici, dal Ministero dei trasporti e della navigazione e dal Ministero dell'ambiente, i cui approfondimenti sono contenuti nella parte speciale della Relazione dedicata all'analisi gestionale dei singoli ministeri.

Il Ministero dei lavori pubblici.

Con direttiva 12 gennaio 1999, il Ministro dei lavori pubblici, tenuto conto delle proposte dei Direttori generali titolari dei Centri di responsabilità e sentito il Servizio di controllo interno, ha individuato, ai sensi degli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, obiettivi, priorità, piani e le modalità di elaborazione dei programmi per lo svolgimento dell'azione amministrativa e per la gestione.

Sia la cennata direttiva per il 1999 che quella per il 2000, si ricollegano correttamente alle note preliminari allegate allo stato di previsione del bilancio per i corrispondenti esercizi 1999 e 2000.

Le direttive generali per l'azione amministrativa per il 1999 e il 2000 presentano rilevanti miglioramenti rispetto a quelle emanate negli esercizi precedenti (triennio 1995-1997), sia per l'impianto unitario della direttiva medesima, sia per la maggiore definizione degli obiettivi e la costruzione di specifici misuratori finanziari riguardanti i capitoli di bilancio più significativi per la gestione.

Le direttive, pur opportunamente rinviando ad una programmazione di secondo livello, rimessa ai titolari dei centri di responsabilità, presentano un accettabile grado di definizione sia in termini di obiettivi che di priorità di realizzazione degli stessi.

Peraltro, mentre per la definizione dei programmi degli organi decentrati del Ministero, la scansione temporale tra direttiva ministeriale e definizione dei

programmi per i Provveditorati e i Magistrati alle acque e per il Po, come sopra evidenziato, sembra discendere dal vigente quadro normativo, la prassi di mantenere la previsione del termine di sessanta giorni da parte del Ministro ai titolari dei centri di responsabilità per la definizione dei programmi di gestione (prassi seguita anche nella direttiva del 6 marzo 2000 elaborata per l'esercizio 2000 dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica), pur se ricollegabile alla graduale attuazione dei principi che informano la pianificazione strategica, non sembra possa considerasi coerente con la logica sottesa al vigente assetto normativo (art. 2, comma 4 - *quater*, l. n. 468/78; artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/93; art. 8 d.lgs. n. 286/99); infatti, gli obiettivi e i programmi per l'azione amministrativa devono essere dimensionati in relazione alle risorse finanziarie disponibili, per modo che la definizione dei primi deve precedere e non seguire l'assegnazione delle risorse finanziarie; è per questo che il citato art. 8 del d.lgs. n. 286/99 prevede che la direttiva "determina, in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento, eventualmente indicando progetti speciali e scadenze intermedie". Peraltro, solo seguendo tale logica è poi possibile offrire alle strutture preposte al controllo interno i necessari parametri per stabilire il grado di conseguimento degli obiettivi prescelti.

A ciò va aggiunto che il rilevante ritardo con il quale la direttiva per il 2000 è stata emanata (3 marzo 2000; quella relativa al 1999 - come detto - era stata emanata dal Ministro *pro-tempore* in data 12 gennaio) e la fissazione di un termine tanto ampio (60 gg) assegnata ai titolari dei centri di responsabilità per l'emanazione dei programmi relativi alle attività di competenza, proprio per il dilatarsi dei tempi, rischiano di provocare un rallentamento nella realizzazione degli obiettivi stabiliti, per l'esercizio in corso. Va, infatti, tenuto conto che in base alle disposizioni di cui agli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 29/93, i titolari dei centri di responsabilità devono, a loro volta, individuare gli obiettivi della gestione affidati ai dirigenti di seconda fascia; con il che è da presumere che il quadro programmatorio compiuto dell'azione amministrativa non potrà essere disponibile se non ad esercizio inoltrato. Ciò comporterà, per l'esercizio 2000,

l'indisponibilità, almeno nell'immediato, di strumenti effettivamente funzionali all'indirizzo delle gestioni amministrative e di idonei parametri di riferimento per consentire, *in itinere* ed *ex post*, di verificare, attraverso l'esercizio del controllo di gestione, il livello, quantitativo e qualitativo, del raggiungimento degli obiettivi, priorità e programmi. Inoltre, sempre per l'esercizio 2000, rischia di essere vanificato il recupero di efficienza finanziaria registrato nel 1999, proprio per la tempestività dell'emanazione della direttiva (12 gennaio 1999).

Nel merito, va osservato che le direttive ministeriali dovrebbero più esplicitamente correlarsi agli obiettivi "macro" individuati dal Governo in sede di elaborazione del D.p.e.f.

E', comunque, da apprezzare la definizione, nella direttiva, di misuratori finanziari che costituiscono utili indicatori dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa cui essi si riferiscono. Come dimostrano le prime relazioni elaborate dal Servizio di controllo interno, detti indicatori si sono rivelati adeguati per il monitoraggio della gestione amministrativa e per la valutazione del livello dei risultati raggiunti. Peraltro, la stessa direttiva 2000 contiene un esplicito riferimento all'adeguatezza dei predetti indicatori per lo svolgimento dei controlli di gestione *in itinere* ed *ex post*.

Sotto diverso profilo, va, inoltre, rilevato che in considerazione dell'attuale congiuntura istituzionale, per la quale, in esecuzione del d.lgs. n. 112/98[2], si sta procedendo ad individuare le risorse umane, strumentali e finanziarie che dovranno essere assegnate alle Regioni, tenuto conto delle funzioni conferite e dei compiti amministrativi trasferiti, il Ministro ha preannunciato, in corso d'anno, una rimodulazione degli obiettivi assegnati, una volta che saranno concluse le complesse operazioni di definizione dei fabbisogni finanziari correlati alle funzioni e ai compiti amministrativi trasferiti. Un importante segnale della consapevolezza mostrata dall'Amministrazione circa il valore strategico della

strumentazione per lo svolgimento del controllo di gestione, e dunque per la programmazione ed il "governo" dell'azione amministrativa, è dato dalla esplicita fissazione dell'obiettivo, esteso a tutti i titolari dei centri di responsabilità del Dicastero, di istituire, presso i medesimi uffici, organi di *line* per il controllo di gestione, in attuazione del d.lgs. n. 286/99.

Il Ministero dei trasporti e della navigazione.

Con deliberazione n. 77/98, la Corte, nella competente sede del controllo, ha riferito al Parlamento in ordine allo stato di attuazione della legge istitutiva del Ministero dei trasporti e della navigazione (l. n. 537/93) nonché delle leggi pertinenti la disciplina dell'area marittima (l. n. 494/93), portuale (l. n. 84/94) ed aeroportuale.

L'indagine è stata avviata tenuto anche conto che consistenti investimenti, sia pubblici che privati, specie nel settore delle infrastrutture portuali ed aeroportuali, erano attesi dall'attuazione della citata normativa di settore, che, peraltro, avrebbero dovuto costituire un volano di sviluppo dell'economia nazionale nelle sue componenti del commercio, del turismo e della mobilità, in genere, delle risorse umane e materiali sul territorio.

Questa normativa si caratterizza per essersi (opportunamente) limitata a dettare principi generali sulle politiche di settore, rinviando alla disciplina di secondo grado, tenuto conto del peculiare contenuto tecnico della materia.

L'esito dell'indagine ha rivelato che gli attesi interventi regolamentari sono rimasti in larga misura disattesi.

Nel corso dell'adunanza del 9 maggio scorso, questa Corte, nella competente sede del controllo, ha approvato un'ulteriore indagine per analizzare le consequenziali misure adottate dall'Amministrazione a seguito della citata delibera n. 77/98.

---

[2] Per quanto riguarda i ritardi riscontrati nel decentramento delle funzioni, si rinvia alla parte generale riguardante l'organizzazione amministrativa nonché alle parti speciali della presente Relazione riguardanti le

Pur essendo stato emanato il d.P.R. n. 202/98 per la ristrutturazione della organizzazione centrale del Ministero, resta ancora tutto da definire il sistema delle unità operative periferiche e le relative competenze.

Permane inattuato il progetto legislativo di adeguamento delle strutture portuali alle dinamiche del mercato, con riflessi negativi sulla competitività del sistema portuale e, in particolare, la classificazione dei porti (art. 4, legge n. 84/94); inattuati sono risultati: la programmazione e realizzazione delle opere portuali (art. 5, c. 10, l. n. 84/94) e il conseguimento degli obiettivi (art. 14, c.1 *bis* e *ter*, l. n. 84/94) relativi alla fissazione dei criteri e dei meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio. Neppure è stata data attuazione alla prevista istituzione e funzionamento delle agenzie per l'erogazione di prestazioni di mano d'opera (art. 17, l. n. 84/94) e alla concessione di aree e banchine (art. 18, l. n. 84/94).

Anche per il settore aeroportuale, specie quello relativo al sistema delle concessioni, perdura, tuttora, il regime di concessioni parziali nei confronti di società che ancora non hanno maturato un effettivo processo di privatizzazione, con l'effetto di rallentare il conseguimento degli obiettivi strategici voluti dalla legge di riforma, quali il miglioramento dell'efficienza aeroportuale, il contenimento degli oneri gravanti sul bilancio pubblico e il potenziale incremento dei proventi legati ai canoni di concessione, che sono correlati all'incremento del traffico aereo.

E' da sottolineare che, in attesa dell'adozione del regolamento con il quale dovevano essere stabiliti i criteri per la costituzione di apposite società di capitale a cui affidare la gestione di tutti i servizi aeroportuali e la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti gestiti anche da parte dello Stato, è intervenuto il d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, che, in base all'art. 17, ha conferito al Ministro dei trasporti e della navigazione la facoltà di autorizzare, su richiesta, i soggetti titolari di gestioni parziali aeroportuali, anche

analisi di consuntivo dei singoli ministeri che compongono il settore.

in regime precario, all'occupazione ed all'uso dei beni demaniali rientranti nell'intero sedime aeroportuale.

Il citato art. 17 ha consentito alle Società, che già operavano nei rispettivi aeroporti, di trasformare il regime di gestione parziale in regime di gestione totale; successivamente, l'art. 7 del Regolamento del 12 novembre 1997, di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, ha stabilito che, su istanza delle medesime Società, con decreto interministeriale, può essere affidata in concessione la gestione totale aeroportuale, venendo meno, in tali ipotesi, il confronto concorrenziale sotteso alla normativa contenuta nel d.lgs. 17 marzo 1995, n. 158, concernente l'attuazione delle direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi (trasporti, sfruttamento di area geografica ecc.).

Con riferimento al settore delle infrastrutture aeroportuali, la Corte, nella competente sede di controllo, ha riferito al Parlamento in ordine allo stato di attuazione delle opere di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione degli impianti ed infrastrutture del sistema intercontinentale di Roma-Fiumicino "Leonardo da Vinci" finanziate dalla legge 22 agosto 1985, n. 449, (delib. n. 102/99).

Il piano di sviluppo realizzato dalla concessionaria Società aeroporti di Roma ha previsto investimenti complessivi per 1.721 mld, di cui 1.320,6 mld a carico dello Stato, suddivisi in circa 50 appalti tra lavori e forniture.

Con riferimento al finanziamento totale, sulla base della citata indagine di cui alla deliberazione n. 102/99, risultano impegni per 966,3 mld e residui di stanziamento per 354,3 mld.

Per le gestioni delle concessioni in regime di proroga (concernenti: (a) gli interventi di ammodernamento e potenziamento delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa ai sensi dell'art. 2 della legge n. 910/86; (b) la realizzazione delle stazioni di controllo autoveicoli e annessi uffici periferici; (c) la realizzazione del programma di potenziamento delle Capitanerie di porto e degli altri uffici periferici; (d) i lavori di ampliamento e ristrutturazione affidati in

concessione dal Ministero alle società già concessionarie dell'esercizio delle aerostazioni di Pisa, Trieste, Bologna, Bergamo, Genova, Rimini, Napoli, Verona, Palermo, Torino, Venezia, Milano e Roma), la Corte, nel corso dell'adunanza del 30 maggio 2000, ha elaborato un'apposita indagine, in corso di invio al Parlamento, che ha evidenziato ritardi e comportamenti non in linea con la normativa comunitaria.

Con riferimento al settore marittimo, con d.i. dell'8 marzo 2000 (Trasporti - Industria - Tesoro), è stata disposta la proroga degli assetti delle società che svolgono il servizio di collegamento con le isole (gruppo Tirrenia), al contempo soprassedendo nell'adozione dei programmi relativi al quinquennio 2000-2004 (previsti dall'art. 9, comma 2, della legge n. 160/89), in attesa della definizione della procedura di informativa aperta dalla Commissione europea in data 6 agosto 1999 sulle sovvenzioni statali erogate alle suddette società.

Tenuto conto di tale stato di cose, le direttive generali per l'azione amministrativa, pur puntualmente emanate dai ministri *pro-tempore*, risultano, in prevalenza, meramente enunciative, senza che l'imponente opera di programmazione strategica risulti cadenzata per priorità e programmi da sottoporre ad opportuno riscontro. Tale carenza è particolarmente rilevante per i trasporti, trattandosi di un settore in cui permane rilevante l'entità delle risorse finanziarie di bilancio gestite direttamente da parte del Ministero.

Ministero dell'ambiente.

Per l'esercizio 1999, le note preliminari al bilancio, come già anticipato, non sono state elaborate nei termini previsti dall'art. 2, comma 4 - *quater* del legge n. 468/78.

Le direttive generali di indirizzo sono intervenute solo nel maggio 1999 e, pur descrivendo i compiti dei singoli settori operativi, non possono ritenersi sufficientemente definite in relazione alle prescrizioni normative richiamate.

Se a ciò si aggiunge la carenza operativa del Servizio di controllo interno, che non ha esercitato le funzioni assegnate dalle norme generali (il regolamento

che ne disciplina le attribuzioni è stato emanato nel novembre 1999, mentre il Servizio era stato istituito nell'aprile 1997), si evidenzia una situazione di ritardo nell'attuazione delle riforme amministrative e di bilancio.

Le medesime considerazioni possono estendersi alla valutazione delle direttive programmatiche per l'esercizio 2000.

4. Formazione e utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile: *la classificazione funzionale relativa alle risorse finanziarie appostate nel bilancio dello Stato ricostruite con riferimento al comparto* Infrastrutture, trasporti, ambiente e tutela del territorio.

La tabella che segue mostra i dati totali di consuntivo 1999 relativa al comparto **Infrastrutture, trasporti, ambiente e tutela del territorio**.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	Massa impegnabile	Impegni effettivi su competenza	% impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
58.331.224	**63.896.944**	**51.335.490**	**80,3**	**99.410.729**	**44,9**

Tra le funzioni obiettivo di primo livello, il 68,5% dello stanziamento è classificato nell'ambito della Cofog 4 ***Affari economici***; il 20,7% nella Cofog 6 ***Insediamenti urbani ed assetto del territorio*** e il 9,1% nella Cofog 5 ***Tutela dell'ambiente***.

Nell'ambito della Cofog 4 ***Affari economici*** (pari a 39.943 mld in conto competenza, 42.064 mld in termini di massa impegnabile e 65.621 mld in termini di massa spendibile), vanno analizzate le funzioni di terzo livello: Trasporti su rotaia, Trasporti su gomma, Trasporti per via d'acqua e Trasporti aerei.

La funzione di terzo livello **Trasporti su rotaia** presenta i dati di consuntivo esposti nella tabella che segue; in essa sono evidenziate le variazioni degli stanziamenti di competenza e degli impegni effettivi rispetto all'esercizio 1998.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 99/98*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 99/98*	Residui di nuova formazione Var.% 99/98	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
26.306.584	**-23,8**	**89,2**	**-25,9**	**+9,3**	**36.312.313**	**58,0**

La funzione obiettivo (F.O.) di quarto livello più rilevante in termini di stanziamenti in conto competenza è quella denominata *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.*, con 22.854 mld. L'importo assorbe il 39,2% dello stanziamento totale destinato a *Infrastrutture, trasporti, ambiente e tutela del territorio.*

Nel 1999, il predetto stanziamento destinato alle Ferrovie dello Stato è stato impegnato nella misura del 98,2%; i pagamenti su massa spendibile risultano pari al 60,5%. Seguono, per entità, la F.O. *Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in concessione*, con uno stanziamento di 1.965 mld, di cui è stato impegnato l'84,3% su massa impegnabile; la percentuale di pagamenti totali su massa spendibile è pari al 64,4%. Cospicuo è anche l'ammontare delle *Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa*, con 1.051 mld, di cui risulta impegnato il 15,5% su massa impegnabile. In relazione alla massa spendibile, il rapporto percentuale si presenta contenuto, pari al 25,9%.

Tra le funzioni di terzo livello in cui articola la Cofog ***4 Affari economici***, rilevante per importo è anche la F.O. ***Trasporti su gomma***, di cui si espone di seguito la situazione di consuntivo.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 99/98*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 99/98*	Residui di nuova formazione Var.% 99/98	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
10.739.810	**+21,8**	**78,0**	**-1,8**	**+24,8**	**23.507.845**	**27,8**

Tale funzione risulta articolata in più F.O. di quarto livello. Consistenti sono gli stanziamenti della F.O. *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali regionali e di interesse di enti locali,* con 2.992 mld e la F.O. *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali nazionali,* con 2.975 mld. Per la prima F.O., il rapporto tra impegni effettivi e massa impegnabile è pari al 97,2% e quello pagamenti totali/massa spendibile è pari al 24,2%; per la seconda F.O., il rapporto impegni effettivi/massa impegnabile è del 97,4% e quello pagamenti totali/massa spendibile è pari al 23,7%. Consistente è anche lo stanziamento assorbito dalla F.O. *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali nelle aree depresse,* che presenta un importo pari a 1.117 mld. Soltanto il 24,2% risulta impegnato su massa impegnabile; anche i pagamenti su massa spendibile fanno registrare una percentuale assai contenuta, pari al 17,0%.

Nell'ambito della F.O. di terzo livello, i cui dati di consuntivo sono esposti nella tabella che segue, presenta rilevanza la voce ***Trasporti per vie d'acqua.***

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 99/98*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 99/98*	Residui di nuova formazione Var.% 99/98	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
1.591.811	**-4,2**	**+62,2**	**-13,2**	**-10,1**	**3.174.276**	**37,3**

Nell'ambito della predetta F.O., che incide per il 4% rispetto alle risorse finanziarie della Cofog **Affari economici**, vanno citate, in termini di risorse stanziate in conto competenza, la F.O. *Vigilanza e contributi a società di servizi marittimi e di navigazione* con 379 mld, la F.O. *Interventi finanziari e contributi a società, enti ed organismi portuali, compresi quelli per la navigazione interna,* con 387 mld e la F.O. *Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche,* con 342 mld. Mentre la prima delle F.O. citate presenta una percentuale del 73,2 di impegni effettivi su massa impegnabile, e una percentuale del 60,9 di pagamenti totali su massa spendibile, le altre due mostrano indici di impegno più

elevati, pari al 99% e al 79,3%; in termini di pagamenti complessivi su massa spendibile, gli indici sono pari, rispettivamente, al 42,4% e al 27,7%.

Per i ***Trasporti aerei***, la tabella che segue espone i principali dati di consuntivo.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 99/98*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 99/98*	Residui di nuova formazione Var.% 99/98	Massa spendibile	% pagamenti totalisu massa spendibile
898.659	**-12,8**	**44,6**	**-22,7**	**-14,4**	**2.094.046**	**29,46**

Si segnala, in particolare, tra le F.O. di quarto livello, la voce funzionale *Interventi finanziari a favore di enti operanti nel settore del trasporto aereo*, con 422 mld di stanziamento in conto competenza e la F.O. *Manutenzione impianti e infrastrutture aeroportuali - Trasferimenti Enac*, con 288 mld di stanziamento. Particolarmente ridotta è la percentuale degli impegni effettivi su massa impegnabile relativa alla prima delle due citate F.O., che è pari soltanto al 11,1%.

Per le disfunzioni e le carenze rilevate nell'attuazione dei programmi per le infrastrutture nel settore dei trasporti, si rinvia alla parte speciale della presente Relazione dedicata all'analisi della gestione amministrativa e contabile concernente il Ministero dei trasporti e della navigazione nonché alle delibere della Sezione del controllo citate nel paragrafo 3 del presente capitolo.

Nell'ambito della Cofog **6 Insediamenti urbani e assetto del territorio**, il cui stanziamento in conto competenza è di 12.087 mld, la massa impegnabile pari a 14.903 mld e la massa spendibile di 23.280 mld, si segnalano per rilevanza, nell'ordine, le seguenti F.O. di terzo livello: *Assetto del territorio*, con 8.148 mld; *Insediamenti urbani*, con 3.374 mld; *Approvvigionamento idrico*, con 335 mld.

La F.O di terzo livello **Assetto del territorio** presenta i seguenti dati di consuntivo.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 99/98*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 99/98*	Residui di nuova formazione Var.% 99/98	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
8.148.949	**+0,96**	**68,2**	**+15,3**	**+14,7**	**16.547.948**	**44,5**

Dall'analisi dei dati di consuntivo, risulta che, in termini di massa impegnabile, le più significative F.O. di quarto livello sono: gli *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale, comprese le opere idrauliche nelle aree depresse*, con 2.600 mld, che presentano impegni effettivi pari a 2.454 mld (76,7% della massa impegnabile) e pagamenti su massa spendibile pari al 41,1%; gli *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche*, con 2.439 mld (con indicatori finanziari pari al 92,7% per gli impegni effettivi e al 73,2% per i pagamenti totali); gli *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale, comprese le opere idrauliche a seguito di calamità*, con 1.674 mld (e indicatori pari a 85,3% per gli impegni e al 33,3% per i pagamenti). Contenuto è lo stanziamento per la F.O. *Riqualificazione delle aree metropolitane nelle aree depresse* (244 mld). Con riferimento a tale F.O., la capacità di spesa su massa spendibile è pari al 47,9%. Assai ridotta è la capacità di spesa su massa spendibile (pari a 1.026 mld) relativa alla F.O. *Spese per la predisposizione di progetti di finanziamento per l'assetto territoriale nelle aree depresse*, con un indice dell'1,6%.

La F.O. di terzo livello **Approvvigionamento idrico** presenta i dati di consuntivo riportati nella tabella che segue.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 99/98*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 99/98*	Residui di nuova formazione Var.% 99/98	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
335.089	**-6,3**	**81,9**	**+10,8**	**+75,8**	**652.414**	**36,2**

Nell'ambito della citata funzione, assume rilevanza la F.O di quarto livello *Interventi finanziari e tecnici per l'approvvigionamento idrico*. Essa reca, in conto massa impegnabile, 344 mld, di cui il 95,2% impegnati. Consistente è la percentuale (54,9) di pagamenti totali su massa spendibile.

La F.O. di terzo livello **Ricerca e sviluppo per gli insediamenti urbani e l'assetto del territorio** presenta la situazione di consuntivo indicata nella tabella che segue.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 99/98*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 99/98*	Residui di nuova formazione Var.% 99/98	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
229.410	**+147,2**	**32,1**	**+1,2**	**+72,4**	**389.689**	**35,3**

In proposito, va menzionata la F.O di quarto livello *Studi e sperimentazioni in materia di insediamenti urbani e assetto del territorio*, che presenta una massa impegnabile pari a 250 mld, di cui solo il 32,1% impegnata. I pagamenti totali su massa spendibile non sono elevati (35,3%).

L'ultima Cofog presa in esame **5 Tutela dell'ambiente** presenta stanziamenti definitivi in conto competenza pari a 5.331 mld, una massa impegnabile pari a 5.735 mld e una massa spendibile pari a 8.711 mld.

La F.O. di terzo livello **Gestione delle acque reflue** reca la situazione di consuntivo esposta nella tabella che segue.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 99/98*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 99/98*	Residui di nuova formazione Var.% 99/98	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
901.404	**+77,4**	**90,2**	**+92,5**	**+197,8**	**1.307.694**	**54,6**

Sulla base della disaggreagazione dei dati di quarto livello funzionale si segnalano le seguenti F.O.: *Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue civili*, con 306 mld in conto competenza; *Interventi*

finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue agricole e industriali, con 284 mld, *Interventi per opere igienico sanitarie*, con 250 mld. Le risorse finanziarie relative alle predette funzioni obiettivo risultano, in larga parte, impegnate (rispettivamente, nella misura del 90,1%, 95,7% e dell'82,9%). L'indicatore pagamenti su massa spendibile è, rispettivamente, del 61,6%, 64,2% e del 42,1%.

La F.O. di terzo livello **Riduzione dell'inquinamento**, mostra i seguenti dati di consuntivo.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 99/98*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 99/98*	Residui di nuova formazione Var.% 99/98	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
1.491.867	**+138,9**	**+95,8**	**+157,3**	**+140,1**	**2.513.702**	**43,3**

Vanno, in proposito, menzionate le F.O. di quarto livello: *Tutela, disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne*, con 358 mld di stanziamenti e *Tutela, disinquinamento e risanamento del suolo*, con 292 mld. Mentre il rapporto percentuale impegni effettivi su massa impegnabile è elevato per entrambe le F.O. (95,1% e 93,2%), il rapporto pagamenti su massa spendibile si pone sotto la media per la F.O. *Tutela, disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne*, con il 36,4%.

La F.O. di terzo livello **Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici** reca le seguenti risultanze di consuntivo.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 99/98*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 99/98*	Residui di nuova formazione Var.% 99/98	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
2.071.926	**+14,7**	**+66,9**	**+6,7**	**+6,6**	**3.726.245**	**45,0**

Presentano consistenti dotazioni in conto competenza la F.O. *Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio idrogeologico*, con 894 mld di stanziamenti, e la F.O. *Tutela dei beni ambientali e paesaggistici*, con 439 mld. Gli indicatori di

efficienza finanziaria, per quanto riguarda la capacità di impegno, sono rispettivamente del 54,9% e del 67,2%.

Inoltre, la capacità di pagamento, per la prima delle due F.O., si attesta al 62,7%, mentre il citato indicatore si presenta non elevato (24,1%) per la F.O. *Tutela dei beni ambientali e paesaggistici.*

4.1 In particolare: l'analisi della politica delle acque.

La ricostruzione dei dati finanziari di bilancio secondo l'analisi funzionale della spesa rivela la situazione di consuntivo esposta dalla tabella che segue.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	Massa impegnabile	Impegni effettivi su competenza	impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
8.054.284	**9.098.563**	**7.218.113**	**7.566.124**	**14.990.342**	**45,7**

L'aggregato è la risultante della somma delle F.O. di quarto livello elaborate dalla Corte per evidenziare il complesso degli interventi finanziari destinati alla politica delle acque.

Sono state considerate F.O. di quarto livello incluse nelle seguenti voci funzionali di terzo livello (di cui si riporta la quota parte dello stanziamento considerato in mld): ***Agricoltura*** (505 mld), ***Gestione delle acque reflue*** (901 mld), ***Riduzione dell'inquinamento*** (358 mld), ***Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici*** (914 mld), ***Assetto del territorio*** (5.039 mld) e ***Approvvigionamento idrico*** (335 mld).

In termini di stanziamenti, assume particolare rilevanza la F.O. di III livello **Assetto del territorio** che comprende le F.O. di quarto livello *Interventi tecnici finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche* e quella relativa alle *aree depresse* (già analizzate nel paragrafo che precede), e che incide nella misura percentuale del 62,5% del complessivo stanziamento destinato alla politica delle acque.

4.2 In particolare: gli interventi per la Protezione civile.

La ricostruzione delle risultanze di consuntivo destinate alla politica settoriale della Protezione civile, elaborata secondo l'analisi funzionale espone i seguenti dati.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	Massa impegnabile	Impegni su competenza	% impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
8.824.853	**10.002.725**	**6.883.587**	**68,81**	**15.416.303**	**42,5**

Tra le funzioni obiettivo di primo livello, il 32,4% dello stanziamento è classificato nella Cofog ***6 Insediamenti urbani ed assetto del territorio***, il 27,6% nell'ambito della Cofog ***3 Ordine pubblico e sicurezza***, il 19,3 nella Cofog ***10 Protezione sociale*** e il 15,4% nella Cofog ***2 Difesa***.

Con riferimento alla Cofog ***6 Insediamenti urbani ed assetto del territorio*** (pari a 2.859 mld in conto competenza, 3.009 mld in termini di massa impegnabile e 5.762 mld in termini di massa spendibile), assumono rilevanza le voci funzionali di quarto livello *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche a seguito di calamità*, con 1.674 mld in termini di stanziamenti di competenza e la F.O. *Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni a seguito di calamità*, con 1.119 mld. L'indicatore finanziario rapporto percentuale impegni totali su massa impegnabile si mostra elevato per la prima delle due F.O., con il 90,1% e ridotto per la seconda, con il 49,2%. Il rapporto percentuale pagamenti su massa spendibile si presenta, rispettivamente, pari al 33,3 e al 19,4.

Nell'ambito della Cofog ***3 Ordine pubblico e sicurezza***, la maggior parte dello stanziamento si concentra nella F.O. di quarto livello *Interventi di soccorso in caso di incendi*, con uno stanziamento di 2.040 mld; per questo obiettivo, oltre il 93% della massa impegnabile risulta impegnata nell'esercizio. I pagamenti sono, invece, pari all'82,1%.

Analizzando la Cofog ***10 Protezione sociale***, la maggiore concentrazione dello stanziamento si rinviene nella F.O. *Interventi per la ricostruzione e*

indennizzi per calamità, con 1.274 mld. L'indicatore impegni lordi su massa impegnabile non si presenta elevato, con il 67,6%; i pagamenti su massa spendibile risultano al di sopra della media, con il 26,4%.

I dati relativi alla Cofog ***2 Difesa*** sono stati disaggregati in diverse F.O. di quarto livello. La più rilevante è denominata *Previsione rischi e interventi e prevenzione di calamità*, con 786 mld in termini di previsione di competenza. Gli impegni totali sono stati pari al 76,7% della massa impegnabile; mentre i pagamenti presentano un indicatore pari al 49%.

Sul versante del controllo sulla gestione, va citata l'indagine intersettoriale sull'attività del Dipartimento della protezione civile e su attività svolte anche dai soggetti attuatori nelle regioni Sicilia, Calabria e Molise ai sensi della legge n. 496/96, approvata, nella competente sede del controllo, nel corso dell'adunanza del 9 giugno 2000.

5. Risorse finanziarie 1999 per categorie di opere pubbliche.

Le tabelle che seguono espongono la spesa a carico del bilancio dello Stato destinate alla realizzazione di opere pubbliche. Attraverso una selezione dei capitoli di bilancio sono state individuate, attraverso un'apposita elaborazione dei dati di consuntivo, 14 categorie di opere pubbliche.

Sono stati presi in esame, per ciascun settore, gli stanziamenti di bilancio gestiti direttamente dalle Amministrazioni centrali nonché quelli trasferiti (a titolo di contributi, pagamento di mutui e interessi) a favore di enti locali, enti vari e Commissari di Governo. Nel raffronto con il 1998, va tenuto presente che alcuni capitoli non sono più previsti nel bilancio 1999 e che, di contro, ne sono stati inseriti di nuovi. Sono stati espunti alcuni capitoli la cui denominazione era solo di "spese per manutenzione".

Con riferimento ai singoli settori di spesa, si precisa che:

- per l'Edilizia demaniale sono comprese le opere per edifici pubblici, nonché l'edilizia penitenziaria e le caserme;
- nell'Edilizia abitativa sono compresi anche gli interessi sui mutui;

- nelle Opere ferroviarie sono compresi anche gli interventi per le metropolitane, trasporti speciali, intermodali e funivie. E' stato compreso il capitolo 8023 del Ministero del tesoro relativo all'apporto dello Stato all'aumento del capitale delle Ferrovie dello Stato per la realizzazione di un programma di investimenti per l'ammodernamento delle strutture ferroviarie;
- alle Opere marittime e portuali sono state sommate quelle fluviali;
- l'aggregato Calamità naturali e protezione civile comprende opere di prevenzione e di ricostruzione, nonché gli interventi per danni bellici e cioè tutte le opere destinate a far fronte a calamità naturali, indipendentemente dalla categoria;
- le Opere varie sono relative al turismo, allo sport, all'edilizia di culto, e ad altre tipologie di trasporto;
- sono state riclassificate le opere irrigue e sono state inserite le opere igienico sanitarie e idriche: le prime direttamente riferibili ad usi agricoli, le seconde per acquedotti, fognature e altre opere idriche;
- i Fondi destinati agli enti locali ed enti vari (in cui sono compresi, IACP, Commissari di Governo, Autorità di bacino, ecc.) sono selezionati individuando i capitoli la cui denominazione reca chiaramente un trasferimento dal bilancio dello Stato. Le risorse finanziarie destinate all'Anas sono state riferite al comparto Amministrazioni centrali.

Lo stanziamento complessivo a carico del bilancio dello Stato per opere pubbliche, nel 1999, è pari a 37.762 mld, contro i 29.429 mld del 1998, con un incremento del 28,3% rispetto allo scorso esercizio. Il dato rivela un cambio di tendenza rispetto al 1998 - in cui si era registrata una flessione degli stanziamenti di 8,5 punti percentuali rispetto all'esercizio finanziario 1997 (29.429 mld nel 1998, contro 32.151 mld nel 1997) - da imputare in primo luogo, come già sopra evidenziato, ad una diversa contabilizzazione dei dati di consuntivo e, inoltre, agli stanziamenti per il Giubileo (pari, nel 1999, a 1.120 mld, di cui l'85,7% effettivamente impegnato e il 66,2% pagato). A tale ultimo riguardo, la Sezione

del controllo della Corte, con la deliberazione n. 33/2000, ha approvato un'apposita indagine in esito al controllo sulla gestione delle risorse destinate al Giubileo. Analoga indagine è in corso di predisposizione con riferimento alle risorse finanziarie destinate a Roma capitale.

Rilevante è anche l'aumento della massa spendibile, che passa da 58.801 mld del 1998 a 75.562 mld del 1999, con un incremento del 28,5%.

L'analisi degli indicatori finanziari rivela, nel 1999 rispetto al 1998, un miglioramento, anche se non particolarmente consistente, sia in termini di risorse impegnate su stanziamenti di competenza (+4,7 punti percentuali), che di pagamenti totali su massa spendibile (+6,3%).

L'analisi degli andamenti della spesa gestiti direttamente dalle Amministrazioni centrali mostra, nel 1999 rispetto al 1998, un recupero di 11 punti percentuali in termini di impegni su competenza e una flessione di 0,4% punti percentuali in termini di pagamenti su massa spendibile.

Per le risorse trasferite, si è registrata una flessione dell'11% in termini di impegni su competenza; sul versante dei pagamenti su massa spendibile, si è, invece, riscontrato un incremento del 19,7%.

Risorse finanziarie 1999, in milioni di lire, per categorie di opere pubbliche
Amm.zioni centrali

categorie di opere	res. Tot. Stanz. "F" all'1/1	stanz.def.comp	massa impegn.	% imp. Su prev.def.comp	residui iniziali	massa spendibile	pagato totale	residui totali	% pag. tot su massa spendibile
Edilizia demaniale	835.918	1.153.596	1.989.514	59,15	2.894.663	4.048.259	793.739	3.124.671	19,61
Edilizia abitativa	. 25	2.092.112	2.092.137	98,25	923.852	3.015.964	1.302.670	1.676.935	43,19
Edilizia scolastica[3]	27	3.690.659	3.690.686	96,63	1.092.065	4.782.724	1.292.116	3.366.175	27,02
Edilizia ospedaliera	161.970	1.264.830	1.426.800	78,99	202.752	1.467.581	521.783	880.677	35,55
Opere irrigue	24.606	770.810	795.415	71,67	1.504.971	2.275.781	540.086	1.668.739	23,73
Opere igienico san. e idriche	164.577	110.121	274.698	62,55	134.492	244.612	72.029	146.388	29,45
Opere ferroviarie	415.813	9.359.524	9.775.337	87,45	571.188	9.930.712	7.788.056	1.300.140	78,42
Opere marittime e port.	36.026	580.733	616.759	91,36	960.636	1.541.368	444.526	1.063.826	28,84
Opere aeroportuali	87.111	352.814	439.925	99,80	840.876	1.193.689	379.599	813.919	31,80
Patrimonio storico-art.	23.320	444.946	468.267	85,38	371.996	816.943	350.058	466.776	42,85
Salvaguardia ambientale	83.557	1.014.841	1.098.398	55,74	835.305	1.850.146	787.515	986.480	42,57
Viabilità	8.994	5.375.101	5.384.095	100,00	10.877.034	16.252.135	3.690.122	12.562.012	22,71
Calamità nat. e prot. Civ.	598.863	1.600.750	2.199.613	81,67	3.634.732	5.235.483	1.553.141	3.327.463	29,67
Opere varie	4.091.904	4.357.245	8.449.148	75,93	8.610.751	12.967.996	6.150.400	6.693.385	47,43
totale amm. centrali	***6.532.712***	***32.168.081***	***38.700.793***	***86,82***	***33.455.312***	***65.623.393***	***25.665.841***	***38.077.585***	***39,11***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Risorse finanziarie 1999, in milioni di lire, per categorie di opere pubbliche - Enti locali

categorie di opere	res. Tot. Stanz. "F" all'1/1	stanz.def.comp	massa impegn.	% imp. Su prev.def.comp	residui iniziali	massa spendibile	pagato totale	residui totali	% pag. tot su massa spendibile
Edilizia demaniale	-	454.326	454.326	99,97	-	454.326	287.194	166.991	63,21
Edilizia abitativa	18	190.291	190.309	100,00	340.328	530.618	343.995	186.420	64,83
Edilizia scolastica	-	219.821	219.821	93,80	159	219.980	26.265	180.083	11,94
Opere irrigue	300	10.500	10.800	98,81	300	10.800	10.375	-	96,07
Opere igienico san. e idriche	23.198	610.569	633.767	99,08	134.822	745.391	398.176	343.835	53,42
Opere ferroviarie	-	131.857	131.857	87,58	11.924	143.781	127.401	-	88,61
Opere marittime e port.	1.291	9.560	10.852	83,16	4.529	14.090	8.064	4.941	57,23
Opere aeroportuali	-	8.000	8.000	100,00	-	8.000	8.000	-	100,00
Patrimonio storico-art.	-	-	-		27	27	-	27	-
Salvaguardia ambientale	-	220.921	220.921	99,96	8.058	228.979	220.667	8.164	96,37
Viabilità	37.036	1.857.262	1.894.298	54,92	1.871.734	3.728.996	963.464	2.762.624	25,84
Calamità nat. e prot. Civ.	375	936.014	936.389	97,74	287.787	1.223.800	558.283	658.415	45,62
Opere varie	917.519	944.991	1.862.510	87,08	1.685.508	2.630.500	853.674	1.643.469	32,45
totale Enti locali	**979.738**	**5.594.112**	**6.573.849**	**81,80**	**4.345.176**	**9.939.288**	**3.805.559**	**5.954.969**	**38,29**
totale generale	**7.512.450**	**37.762.193**	**45.274.643**	**86,08**	**37.800.488**	**75.562.681**	**29.471.400**	**44.032.553**	**39,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

[3] La Corte, nella competente sede del controllo, ha approvato, nel corso dell'adunanza del 3 maggio 2000, un'apposita indagine concernente l'edilizia universitaria dal 1993 al 1998.

6. Stato di attuazione delle erogazioni per investimenti pubblici nel Mezzogiorno e nelle altre aree depresse.

Le spese per investimenti pubblici (infrastrutture e incentivi alle imprese) - che si concentrano nel Mezzogiorno per l'80/85% - si presentano in aumento a partire dal primo trimestre del '97. Nel 1998, il totale degli impieghi risulta in aumento del 27% rispetto al 1997, con un tasso di crescita quasi triplo rispetto a quello della spesa totale per investimenti della Pubblica Amministrazione (circa il 10,9% nel 1998).

Si è così passati da investimenti specificamente destinati alle aree depresse pari a 13.400 miliardi nel 1996, a circa 15.100 nel 1997, a 19.300 nel 1998. Tali valori si aggiungono alle risorse ordinarie erogate da Amministrazioni centrali e locali.

Nei primi 9 mesi del 1999, il tasso di incremento della spesa per investimenti, sul corrispondente periodo del 1997, è pari al 48,5%.

Voci	Miliardi di lire		Variazioni percentuali	
	1997	1998	'97-'98	'97-'99 primi 9 mesi
- Bilancio Stato	2.801	2.093	-25,3	30,3
- Min. Industria conti tesoreria (1)	4.660	5.769	23,8	-2,1
- Altre (Regioni, Min. Tesoro, Min. Lavoro)	4.537	4.793	5,6	44,8
Pagamenti al sistema economico	**11.998**	**12.655**	**5,5**	**18,2**
Accrediti a enti su conti di tesoreria	**2.742**	**6.245**	**127,8**	**251,7**
Altro	**396**	**351**	**-11,4**	**-59,4**
Totale impieghi(*)	**15.136**	**19.251**	**27,2**	**48,5**

Per un confronto omogeneo le uscite di dicembre dal c/c di tesoreria del Min. Industria sono imputate al gennaio successivo.

(*) Le erogazioni includono le risorse di parte nazionale e comunitaria specificamente destinate alle aree depresse, a netto degli sgravi fiscali. Le risorse si aggiungono a quelle ordinarie erogate nell'area.

Fonte. Conto Risorse – Impieghi. Gruppi monitoraggio dei flussi di cassa, Ministero del Tesoro.

In particolare, con la delibera Cipe n. 52 del 21 aprile 1999, sono stati assegnati i fondi destinati al Mezzogiorno, per il finanziamento di 231 opere di completamento per 2.577 mld e di opere commissariate ai sensi della legge n.

135/97 per ulteriori 377 mld, per un totale di 2.954 mld di lire, di cui 539 mld di competenza del 1999.

Inoltre, il Cipe è intervenuto con delibera n. 142 del 6 agosto 1999 per ripartire le risorse assegnate alle intese istituzionali di programma[4], per l'importo di lire 3.500 mld, a valere sul rifinanziamento della legge n. 208/98 disposto nella tabella C della legge finanziaria per il 1999. L'ammontare di 2.700 mld destinato al Mezzogiorno è stato ripartito tra le singole Regioni sulla base di criteri adottati per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, mentre i 315 mld attribuiti alle Regioni del centro-nord sono stati assegnati sulla base dei criteri utilizzati nella delibera Cipe n. 135 del 6 agosto 1999 per le opere di completamento.

La tabella che segue espone la situazione degli interventi infrastrutturali sottesi ai patti territoriali di "prima generazione".

Importo in milioni

Patti	Data concessione	Investimento complessivo	Onere Stato	Erogazioni 1999	Erogazioni I semestre 2000	Totale erogato
Benevento	18.12.97	15.889	15.889	1.588,9	-	1.588,9
Brindisi	18.12.97	4.160	4.160	416,0	-	416,0
Caltanissetta	31.07.98	8.000	8.000	800,0	-	800,0
Lecce	18.12.97	24.058	23.808	3.430,8	1.967,3	5.398,1
Madonie	18.12.97	9.438	9.325	831,2	-	831,2
Miglio D'Oro	13.02.98	20.000	7.000	700,0	-	700,0
Nuoro	27.02.98	985	985	-	-	-
Palermo	13.02.98	6.450	6.000	400,0	-	400,0
Vibo Valentia	27.05.98	18.075	17.075	1.514,5	193,0	1.707,5
Tot. infrastrutture		*107.054*	*92.241*	*9.681,4*	*2.160,3*	*11.841,7*

Fonte: Ministero del tesoro. Aggiornamento al 4 aprile 2000

[4] Le intese istituzionali di programma tra Stato e Regioni - cui è subordinata l'utilizzazione delle risorse finanziarie in questione - stipulate nel 1999 sono state sette, di cui quattro nel centro-nord e tre nel Mezzogiorno, alle quali vanno aggiunte le intese con le Regioni Basilicata, formalizzata il 5 gennaio 2000, Abruzzo (15 febbraio 2000), Molise (16 febbraio 2000), Campania (16 febbraio 2000) e Puglia (16 febbraio 2000). Si segnalano in particolare: in Lombardia, la realizzazione del sistema viario integrato per l'accesso a Malpensa e di infrastrutture sanitarie nonché lo sviluppo di servizi culturali, per un ammontare complessivo di investimenti per 6.936 mld; in Umbria e Marche, gli interventi per la ricostruzione delle zone colpite dal terremoto prevedono la destinazione di circa 16 mila mld alla prima Regione e di circa 8.700 mld alla seconda; in Toscana, sono previsti interventi nei settori della sanità e della difesa del suolo per 1.250 mld; in Sardegna, la metanizzazione e lo sviluppo delle infrastrutture viarie e ferroviarie assorbiranno, insieme ad altri interventi minori, 2.460 mld; in Calabria, sono programmati interventi per la manutenzione del territorio e per il ciclo integrato delle acque per un investimento di circa 3.000 mld; in Basilicata, sono destinati, per infrastrutture viarie e ferroviarie e per interventi del piano sanitario, 1.900 mld.

Ulteriori analisi della spesa nel Mezzogiorno sono contenute nella parte speciale della presente Relazione dedicata al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

Sugli esiti della gestione delle risorse finanziarie destinate al Mezzogiorno e anche sul monitoraggio dei patti territoriali, questa Corte sta predisponendo referti specifici.

7. Il Programma di sviluppo del Mezzogiorno.

Il Programma di sviluppo del Mezzogiorno (PSM), presentato dal Governo per l'obiettivo 1, ai sensi del regolamento recante disposizioni generali sui Fondi strutturali – che di recente ha ottenuto la decisione di principio della Commissione UE[5] - prevede, per il periodo 2000-2007, un aumento del flusso medio di spesa in conto capitale da destinare al Mezzogiorno pari a circa 17 mila mld[6] (43,7%). Sulla base delle proiezioni effettuate dal Ministero del tesoro (cfr. D.p.e.f. 2000-2003, tavola v. 4.2), circa il 60% dell'incremento è concentrato nei primi tre anni; tenendo conto (a) delle risorse ordinarie, (b) dei fondi strutturali comunitari, (c) del cofinanziamento nazionale e (d) delle risorse pubbliche nazionali specificatamente destinate alle aree depresse, la quota delle spese in c/capitale per il Mezzogiorno sul totale Italia dovrebbe salire ad un massimo del 46,8% nel 2002, per poi scendere al 44,6% nel 2007. Si tratta di un valore superiore di circa due punti e mezzo rispetto alla media del periodo 1983-1992. Il contributo dei Fondi strutturali comunitari è particolarmente rilevante: la quota sul totale delle spese in conto capitale raggiunge il 33% nel 2001, ultimo anno di impiego dei Fondi 1994-99.

Il PSM mira a rilanciare l'economia del Mezzogiorno, in cui il tasso di disoccupazione risulta pari al 21,9% nel 1998 e al 22,4% nel luglio 1999. Tra i

[5] Procede ora, a livello comunitario, l'iter di approvazione formale del QCS nonché dei programmi operativi regionali e nazionali.

[6] L'impegno finanziario nel settennio è pari a circa 92 mila mld, inclusi i cofinanziamenti nazionali.

disoccupati, il 75% lo è da oltre dodici mesi. La disoccupazione raggiunge tassi molto elevati tra i giovani: nella classe di età fino a 24 anni è ben oltre il 50%.

Con riferimento al comparto all'esame, va evidenziato che il PSM presentato dal Governo individua due "assi" di intervento: l'asse V *Città* e l'asse VI *Reti e nodi di Servizio*. In relazione al primo asse, si prevedono, nell'arco temporale 2000-2006, investimenti pari a 1.892 mld e 7.670,5 mld per il secondo asse.

L'obiettivo dell'asse *Città* è quello di migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale e, in particolare: creare condizioni economiche, amministrative e sociali adatte allo sviluppo imprenditoriale; aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali; favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane, specie nei servizi alle persone e alle imprese; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale; riqualificare il contesto urbano, con particolare attenzione per gli aspetti ambientali.

L'obiettivo dell'asse *Reti e nodi di Servizio* è quello di migliorare le condizioni di contesto (nei trasporti, nella società dell'informazione, nella sicurezza pubblica) per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative e per aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali, mediante interventi che assicurino la sostenibilità ambientale, promuovano la riduzione degli impatti (riequilibrio modale nei trasporti), rispettino la capacità di carico dell'ambiente e del territorio in generale e favoriscano i processi di recupero della fiducia sociale.

Per quanto riguarda, più in particolare, il settore ambientale, il PSM prevede, in coerenza con le priorità della Commissione UE, l'estensione graduale del principio "chi inquina paga" già in vigore nel settore della gestione dei rifiuti, per le infrastrutture dei settori delle risorse idriche, dell'energia e dei trasporti. L'applicazione avverrà in due fasi distinte: 2000-2003 e 2004-2006.

Ulteriori approfondimenti della materia sono contenuti nella parte speciale della presente Relazione dedicata alle analisi del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica nonché dei Ministeri che compongono il comparto.

8. Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche: Relazione 1999 sull'attuazione della legge n. 36/94.

Il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche di cui all'art. 21 della legge n. 36/94, nella relazione al Parlamento per l'anno 1999, ha formulato un complessivo giudizio di non soddisfacente attuazione della medesima legge n. 36/94.

E' stata, in primo luogo, evidenziata la lentezza nel completamento del quadro legislativo regionale, che si è prolungato per sei anni: dalla prima legge della Toscana, approvata dopo 18 mesi dalla legge n. 36/94, a quella della Valle d'Aosta, intercorrono 4 anni.

REGIONE	Popolaz. (x 1.000)	Numero Comuni	Numero Prov.	Legge approvata e pubblicata	Numero ambiti
Abruzzo	1.271	305	4	L. reg. 13.11.97, n. 2	6
Basilicata	609	131	2	L. reg. 23.12.96, n. 63	1
Calabria	2.076	409	5	L. reg. 3.10.97, n. 10	5
Campania	5.763	551	5	L. reg. 21.5.97, n. 14	4
Emilia Romagna	3.924	341	9	L. reg. 6.9.99, n. 25	9
Friuli V. Giulia	1.189	219	4	Del. Giunta reg. n.1045 del 9.4.98 Delimitazione ambiti	4
Lazio	5.202	377	5	L. reg. 22.1.96, n. 6	5
Liguria	1.659	235	4	L. reg. 16.8.95, n. 43	4
Lombardia	8.925	1.546	11	L. reg. 20.10.98, n. 21	12
Marche	1.443	246	4	L. reg. 25.6.98, n. 19	6
Molise	331	136	2	L. reg. 3.2.99, n. 2	1
Piemonte	4.289	1.209	8	L. reg. 20.1.97, n. 13	6
Puglia	4.083	258	5	L. reg. 6.9.99, n. 28	1
Sardegna	1.661	377	4	L. reg. 17.10.97, n. 29	1
Sicilia	5.108	390	9	-	-
Toscana	3.523	287	10	L. reg. 21.3.95, n. 81	6
Umbria	826	92	2	L. reg. 5.12.97, n. 43	3
Valle d'Aosta	119	74	1	L. reg. 8.9.99, n. 27	1
Veneto	4.433	580	7	L. reg. 17.10.97, n. 29	8
Trentino A. A.	923	339	2	-	-

Peraltro, viene fatto rilevare che se la base legislativa regionale può dirsi pressoché completata, non altrettanto può affermarsi per gli adempimenti di carattere amministrativo, come la formulazione della convenzione o degli statuti di cooperazione, essendo spesso stata rinviata a momenti successivi. Rilevanti sono i ritardi rilevati nella costituzione degli organi di Governo negli ambiti territoriali ottimali (Ato) "per l'insorgere di contrasti tra i Comuni, chiamati a redigere e approvare le convenzioni o gli statuti dei Consorzi e poi a nominare detti organi". Il Comitato ha, altresì, denunciato la disattenzione del Governo nell'attuazione della citata legge n. 36/94. E, in proposito, viene affermato che a parte l'emanazione del d.P.C.M. 29 aprile 1999, che approva lo schema generale per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato, "nell'arco dei trascorsi cinque anni non un solo atto di indirizzo, né una circolare, né una direttiva, sono mai stati adottati dai numerosi Ministri che si sono avvicendati nella conduzione politica del Ministero dei lavori pubblici".

Tra le principali cause che, ad avviso del Comitato, hanno ostacolato l'avanzare della legge di riforma vi è la mancanza di una disciplina generale dei servizi pubblici locali ispirati a concetti di imprenditorialità, liberalizzazione e regolazione con caratteri di terzietà; difatti, la debolezza maggiore della legge Galli viene individuata nell'aver voluto affrontare la modernizzazione di un solo servizio, quello idrico, peraltro in condizioni di grave arretratezza, fermo restando il quadro generale.

9. Cantieri aperti per tipologia di opere pubbliche.

La tabella che segue espone, per tipologia di opere, i cantieri aperti e il loro valore in miliardi nel periodo 1999-2000.

Tipo di opere	Febb. 1999	Febb. 2000	Var. in mld	Var. in %
Opere marittime	175	366	+191	+109,1
Opere difesa suolo	685	1.325	+640	+93,4
Strade statali	819	2.249	+1.430	+174,6
Strade provinciali	154	155	+1	+0,6
Autostrade	815	2.367	+1.552	+190,4
Autostrada Sa-Rc	0	385	+385	-
Edilizia statale e serv. speciali	120	120	0	-
Edilizia penitenziaria	0	21	+21	-
Opere ex Agensud	18	18	0	-
Risorse idriche Regioni Ob. 1	1.119	2.674	+1.555	+139,0
Opere Giubileo fuori Lazio	202	1.690	+1.488	+736,6
Opere Giubileo nel Lazio	319	2.036	+1.717	+538,2
Totale	**4.426**	**13.406**	**+8.980**	**+202,9**

Fonte: Ministero dei Lavori pubblici ed elaborazioni Cnel.

La tabella che segue illustra i finanziamenti delle principali opere infrastrutturali.

Intervento	Legge o del Cipe	1999	2000	2001	2002	Portata finanziaria	
Autostrada SA-RC	341/95 Cipe 74/97					530.600	(a)
	135/97 Cipe 175/97					430.000	(a)
	208/98 Cipe 70/98	100.000	100.000	100.000	700.000	1.000.000	
	449/98 Cipe 4/99	100.000	300.000	300.000		700.000	
						2.660.600	
Variante di valico	662/96	20.000	20.000	20.000	20.000	203.890	(b)
	135/97	100.000	100.000	100.000	100.000	1.246.992	(c)
		120.000	*120.000*	*120.000*	*120.000*	*1.450.882*	
Autostrada ME-PA	341/95 Cipe 74/97					320.000	(a)
	135/97 d.m.ll.pp. 97					99.000	(a)
	208/98 Cipe 52/99					272.100	(d)
						691.100	
Pedemontana Veneta	448/98		40.000	40.000	40.000	*429.580*	(e)
Opere commissariate							
Regioni Ob.1	208/98 Cipe 52/99	62.433	93.426	181.420	-	337.279	
Regioni Ob.2 e 5b	Cipe 135799	1.000	930	-	-	1.930	
		63.433	*94.356*	*181.420*	-	*339.209*	

(a) Ripartiti nel quadriennio 1998-2001;

(b) Contributo ventennale per la contrazione dei mutui da parte della Società Autostrade S.p.A. La portata finanziaria è complessiva è stata determinata considerando il tasso di interesse del 7,50%, praticato dalla Cassa DD.PP. nl periodo febbraio-dicembre 1997;

(c) L'art. 19-*bis* del d.l. n. 67/97, conv. dalla l. n. 135/97 autorizza la spesa di 100 mld per l'anno 1997, nonché un ulteriore contributo di lire 100 mld annui per il periodo 1998-2017 per la contrazione di mutui ventennali da parte della Società concessionaria. La portata complessiva è stata determinata considerando il tasso di interesse del 6% praticato dalla Cassa DD.PP. nel periodo febbraio-marzo 1998;

(d) Ripartiti nel quadriennio 1999-2002;

(e) Limite di impegno quindicennale, sviluppato considerando un tasso di interesse pari al 4,50%.

Fonte: Ministero dei lavori pubblici

In materia di autostrade, in base a dati forniti dall'Anas, il programma per l'ammodernamento della rete prevede investimenti per 31.696 mld, di cui 17.588 (8.537 mld di Autostrade e 9.051 mld delle altre venti società) destinati alle principali opere che, in base ai piani finanziari delle nuove convenzioni autostradali, dovranno essere realizzate entro il 2007. Le nuove convenzioni introducono, in materia di tariffe, il *price cap* (aumenti in base all'inflazione programmata e ad indicatori di qualità di gestione) e contengono piani finanziari per l'avvio di opere di manutenzione e ammodernamento della rete. Elemento di confronto con la Corte, nella competente sede del controllo, è stata la clausola di proroga delle scadenze fissate per le concessioni, intesa quale forma di pagamento transattiva dei crediti vantati dalle società concessionarie nei confronti dell'Anas per mancati adeguamenti tariffari e il mancato pagamento di vecchie opere.

Con riferimento alle concessioni autostradali, in data 22 dicembre 1999, sono stati sottoposti alla Corte dei conti, per la prevista registrazione, i decreti interministeriali (Ministro dei lavori pubblici - Ministro del tesoro, dei bilancio e della programmazione economica) di approvazione delle convenzioni stipulate tra l'Anas e quindici società concessionarie. Per le prime sette, il competente ufficio di controllo ha deferito la pronuncia alla Sezione, al fine di definire una serie di questioni connesse alla proroga generalizzata delle concessioni in rapporto alle norme interne e comunitarie poste a tutela della concorrenza.

Nell'adunanza del 9 febbraio 2000, la Sezione del controllo ha ritenuto che i rilevati profili non potessero assurgere a motivi di illegittimità degli atti e, pertanto, ne ha disposto l'ammissione al visto e alla conseguente registrazione. Alla luce di tale pronuncia, l'Ufficio di controllo ha provveduto a registrare anche le ulteriori 8 convenzioni revisionate, stipulate dall'Anas con altrettante concessionarie autostradali.

Per parte sua, il CIPE ha ulteriormente prorogato al 30 giugno 2000 il termine per la conclusione del processo di revisione delle convenzioni relative alle restanti concessioni.

10. Dati relativi agli investimenti per infrastrutture nel settore dei trasporti per settori di intervento.

La tabella che segue riassume i dati contabili di autorizzazione di spesa, degli investimenti attivabili nel periodo 1999/2001 ed i soggetti beneficiari degli investimenti relativi al trasporto rapido di massa. Il periodo complessivo considerato inizia a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 211 del 1992.

Leggi di settore	Tipologia intervento	Spesa autorizzata	Investimenti attivabili 99/01	Soggetti beneficiari
Legge 211/92 – art. 10 – l.i. 10 poi ridotti a 8 – 195 md per il 1995 e 155 md per il 1996	Realizzazione sistemi trasporto rapido di massa (metropolitane)	3.110,00	2.569,00	Ferrovie in concessione e in gestione governativa
Legge 211/92 – art. 9 l.i. 28 anni – 175 md per il 1995 e l.i. per 30 anni 50 md per il 1995	Realizzazione sistemi trasporto rapido di massa (metropolitane)	6.300,00	3.774,00	Enti locali
Legge 550/95 tab D Importo utilizzato con succ.va l. n. 194/98	Rifinanziamento art. 9 legge n. 211/92 (metropolitane)	75,00	75,00	Enti locali
Legge 611/96 art. 1 l.i. 100 md per 30 anni	Rifinanziamento art. 9 legge n. 211/92 (metropolitane)	3 000,00	1.729,00	Enti locali
Legge 30/98 art. 10 contributo di 5,7 md a partire dal 1997 (art. 9 l. 211/92)	Rifinanziamento art. 9 legge n. 211/92 (metropolitane)	171,00	98,00	Enti locali
Legge 194/98 art. 3, c.4, l.i. 20 md per 30 anni	Rifinanziamento art. 9 legge n. 211/92 (metropolitane)	600,00	345,00	Enti locali
Legge 448/98 art. 50, c.1, l.i. 80 md dal 2000 e 100 md dal 2001 per 320 anni	Rifinanziamento art. 9 legge n. 211/92 (metropolitane)	3.600,00	2.446,00	Enti locali
Legge 448/99 – art. 54, c.1, - l.i. 37 md dal 2001 e 40 md dal 2002 per 15 anni	Rifinanziamento art. 9	1.155,00	786,00	Enti locali
Legge 448/99 – art. 54, c.1, l.i. 9 md dal 2001 e 10 md dal 2002 per 15 anni	Rifinanziamento art. 10	285,00	194,00	Ferrovie in concessione e in gestione governativa

Fonte: Ministero dei trasporti e della navigazione

La successiva tabella espone i dati relativi agli investimenti in vari settori di trasporti per gli anni dal 1998 al 1999 e per i primi due mesi del 2000, con l'indicazione dei valori assoluti e degli incrementi in percentuale 1998/2000.

Per quanto riguarda l'impresa F.S. S.p.A., gli investimenti in infrastrutture, nel 1998, hanno raggiunto l'importo di 24.800 mld (bilancio del Ministero del tesoro, oltre a 239 mld a carico del Ministero dei trasporti), mentre nel 1999 l'importo si è ridotto a 16.600 mld (più 622,5 mld a carico del bilancio del Ministero dei trasporti).

Settore	Fonte normativa di finanziamento	Lavori avviati 97	Lavori avviati 98	Lavori avviati 99 e primi mesi 2000	Var. % 99/98
Ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa	910/86; 611/96; 341/95; 135/97; 354/98; 505/94	108,0	225,9	471,5	108,6
Trasporto rapido di massa	211/92; 341/95	41,2	404,6	717,7	77,3
Interporti	240/90; 641/96; 454/97	0	51,1	58,8	14,5
Porti	135/97; 515/96 543/88; 641/96	17,6	11,3	298,5	2.524,2

Fonte Ministero dei trasporti e della navigazione

Segue: le ferrovie in concessione.

In particolare, nel 1999, è proseguita l'attività contrattuale relativa al potenziamento e ammodernamento delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa relativa alla legge n. 910/86, che all'art. 2, comma 3, dispone che gli esercenti delle ferrovie in concessione e gestione commissariale governativa possono contrarre mutui garantiti dallo Stato nel limite complessivo di 5.000 mld, facendo ricorso al mercato finanziario ed estero. Nel 1999, su disponibilità pari a 318,7 mld risultano impegni per 140,8 mld.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione dell'art. 8 della legge n. 422/97, come modificato dalla legge n. 400/99, il conferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni ed i compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge n. 59/97, non è ancora avvenuto. L'Amministrazione ha, pertanto, provveduto a prorogare l'affidamento alle Ferrovie S.p.A. della gestione e ristrutturazione delle singole Aziende in regime di gestione commissariale governativa sino al 30 giugno 2000.

Segue: il settore dei trasporti rapidi di massa.

Il programma definito "Trasporto rapido di massa" (finanziato con la legge n. 211/92 e successive modificazioni: leggi n. 611/96; 39/98; 194/98; 448/98; 144/99; 472/99) prevede investimenti per 15.000 mld, a fronte di un contributo

per circa 7.500 mld. Attualmente risultano approvati progetti per circa 9.000 mld e gli interventi in corso di esecuzione sono circa il 25%.

Segue: gli interporti.

Per quanto concerne gli interporti, in merito allo stato di attuazione della legge n. 240/90, modificata dalla legge n. 204/95, risulta che nel corso dell'anno 1999, a seguito della risoluzione della convenzione relativa all'Interporto di Milano-Lacchiarella, l'Amministrazione dei trasporti, con d.m. 22 luglio 1998, n. 858, ha provveduto a rimodulare il volume degli investimenti per ulteriori interventi infrastrutturali, ripartendo la somma resasi disponibile a seguito della citata revoca del finanziamento assegnato all'Interporto di Lacchiarella nel modo seguente:

(importi in lire)

- Interporto di Padova	. 15.000.000.000
- Interporto di Verona	. 15.000.000.000
- Interporto di Bologna	. 9.300.000.000
- Interporto di Torino-Orbassano	. 9.405.900.000
- Interporto di Parma	. 7.200.000.000

Comunque, i predetti ulteriori interventi infrastrutturali non sono stati ancora ammessi ai previsti contributi, in quanto l'Amministrazione non ha ancora prodotto, per il riscontro da effettuarsi nella competente sede del controllo di questa Corte, gli atti integrativi delle Convenzioni o nuove convenzioni affinché i soggetti gestori degli interporti individuati possano beneficiare delle provvidenze loro assegnate.

In attuazione dell'art. 9, comma 3 della legge 454/97, consistente nello stanziamento di un contributo quindicinale di 10 mld (pari a 150 mld di risorse finanziarie) per investimenti di cui alla legge n. 240/90, l'Amministrazione, con decreto 859/52/240/I del 22 luglio 1998, ha autorizzato, per interventi

infrastrutturali da ammettere al contributo citato dopo la stipula di atti integrativi, l'assegnazione delle seguenti risorse per gli interporti di:

(in miliardi)

- Livorno	4
- Rivalta Scrivia	5
- Nola-Marcianise	14 i

Relativamente all'interporto di Rivalta-Scrivia, l'Amministrazione, con decreto del 24 novembre 1999, n. 408, ha approvato l'atto aggiuntivo alla convenzione stipulata in data 16 aprile 1992 per investimenti pari a 5 mld ai fini dell'ammissione ai contributi disposti con l'art. 9 della legge n. 454/97.

Segue: il settore dei porti.

Per il settore dei porti, il Ministero, con decreto del 4 agosto 1999, ha adottato il programma delle opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti e la relativa ripartizione delle risorse per un totale di 1.100 mld.

Segue: le infrastrutture aeroportuali.

Sul versante delle infrastrutture aeroportuali, con il d.l. n. 67/97, convertito dalla legge n. 135/97 e con la legge n. 194/98 sono stati disposti finanziamenti pari a 14,5 mld in conto capitale e 1.048,5 in conto capitale e interessi. Tali disponibilità sono state ripartite con due decreti del Ministro dei trasporti e della navigazione. Il primo (68T del 25 maggio 1999) dispone l'assegnazione all'Enac di 75 mld per interventi ai fini dello svolgimento del Giubileo 2000 e 757 mld per interventi di opere di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione necessarie ad assicurare, a breve e medio termine, il miglior finanziamento delle infrastrutture aeroportuali nonché la sicurezza e tutela ambientale; con successivo decreto n. 114/T del 16 novembre 1999, sono stati assegnati ulteriori 231 mld, per un totale complessivo di 1.063 mld.

Con d.m. del 28 dicembre 1999, il Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione e economica ha disposto il trasferimento all'Enac, per investimenti, di una somma pari a lire 129,4 mld.

I finanziamenti residuali disponibili ai sensi delle leggi n. 449/85 e n. 67/88 ascendono a 60 mld per Fiumicino e a 482 mld per Malpensa. In particolare, per Malpensa il programma è il seguente:

Programma "Malpensa 2000

(in miliardi)

	Stato l.n. 449/85 e 67/88	**Privati S.E.A.**	**Totale**
Opere realizzate	500	644	1.144
Opere da realizzare	434	416	850
Opere in progetto	-	-	482
1. Esecutivo piazzali e raccordi	-	-	-
2. Preliminare hangar	42	-	42
3. Preliminare 3° satellite	50	40	90
Totale	934	1.060	1.994

Segue: interventi per l'industria cantieristica ed amatoriale.

In materia di rifinanziamento degli interventi per l'industria cantieristica ed amatoriale, l'art. 8 della legge n. 413/98 ha autorizzato, tra l'altro, un programma di potenziamento della componente navale del Ministero dei trasporti e della navigazione.

I risultati di consuntivo 1999 sono i seguenti:

- capitolo 7574 (ex 7766) – Spese per l'adeguamento della componente navale con unità atte a compiti di vigilanza e soccorso. A fronte di limiti di impegno pari a 15 mld nel 1998, 15 nel 1999 e 10 nel 2000 (da cui derivano stanziamenti per 600 mld suddivisi in 15 anni), sono stati stipulati contratti per 55,2 mld;
- capitolo 7575 (ex 7767) – Spese per la costruzione di unità navali per la vigilanza degli interessi nazionali al di là del limite esterno territoriale. A fronte di limiti di impegno pari a 5 mld nel 1998, 10 nel 1999 e 20 nel

2000 (da cui derivano 525 mld di stanziamenti suddivisi in 15 anni), non sono stati stipulati contratti;

- capitolo 7576 (ex 7768) – Spese per l'adeguamento della componente aerea con velivoli atti a compiti di vigilanza ricerca e soccorso. A fronte di limiti di impegno pari a 4 mld nel 1998, 4 nel 1999 e 2 nel 2000 (da cui derivano 150 mld di stanziamenti suddivisi in 15 anni), non sono stati stipulati contratti.

Segue: investimenti nel settore dell'Alta Velocità.

Le risorse destinate al progetto Alta Velocità, previsto nei contratti di programma stipulati dal 1993 al 2000, compreso l'*Addendum* per l'ultimo contratto 1994/2000, sono esposte nella tabella che segue.

Risorse progetto alta velocità.

Fonti	Importi in miliardi
Contratto di programma 1993-1998	8.331
Contratto di programma 1994-2000	1.260
di cui interessi	150
Addendum C.d.P. 1994-2000	1.654
Totale	11.395

Trasferimenti destinati alle F.S. S.p.A. sotto forma di apporto di capitale sociale (capitolo 7350 Ministero del tesoro)

Per maggiori dettagli sull'esecuzione del programma e dei risultati raggiunti, si rinvia al capitolo di parte speciale della presente Relazione dedicata al Ministero dei trasporti e navigazione.

11. Dati di spesa per le infrastrutture concernenti l'ambiente.

L'analisi dei dati complessivi relativi alle spese dell'esercizio 1999 e di esercizi precedenti per quanto riguarda le infrastrutture del settore ambientale evidenzia, per il programma stralcio di tutela ambientale, una disponibilità di 109,600 mld (di cui il 98,4% impegnato e il 72,6% pagato) e, per il piano straordinario di completamento e nazionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, disponibilità per 535,812 mld a titolo Fondi ex

PTTA 1994/96 (di cui l'86% impegnato e il 39% pagato); sono, inoltre, previsti 472,108 mld a titolo di Fondi CIPE (di cui il 100% impegnato e il 77% pagato). Le previsioni di occupazione, per il 1999, risultano per i Fondi ex PTTA pari a 788 unità (e di 4.149 unità nel 2000) e per i Fondi CIPE pari a 2.004 unità (e per 1.719 unità per il 2000).

In relazione agli stanziamenti destinati ai parchi nazionali (nel complesso 106,3 mld), nel 1999, i dati del quadro di sintesi delle economie conseguite e delle risorse riallocabili risultano pari a 5,4 mld su 70,9 mld assegnati.

Per maggiori dettagli sulla gestione 1999, si rinvia al capitolo di parte speciale della presente Relazione dedicato al Ministero dell'ambiente.

12. La legge finanziaria per il 2000 (l.n. 488/99): cenni.

I principali elementi contenuti nella legge finanziaria n. 488/99 per il comparto all'esame riguardano stanziamenti aggiuntivi per circa 25 mila mld.

All'edilizia sanitaria, vengono destinati 7.507 mld; per l'Anas sono previsti trasferimenti aggiuntivi per circa 3 mila mld. In materia di edilizia residenziale pubblica, sono previsti stanziamenti per 1.200 mld. Per l'edilizia scolastica sono stanziati 400 mld e 860 mld (contro i 1.000 previsti nel d.d.l.) per le c.d. autostrade del mare. Rispetto alla previsione del d.d.l., sono portati da 790 a 820 mld i fondi per la difesa del suolo. Sono stati confermati 700 mld per la depurazione ed il risparmio energetico e 300 mld per il progetto Malpensa 2000. Per il decongestionamento degli atenei sono stanziati 600 mld. Finanziamenti aggiuntivi per 1.000 mld sono previsti per la salvaguardia di Venezia. Per la sicurezza stradale sono stanziati 650 mld. Ai Prusst e ai contratti di quartiere vengono assegnati 90 mld ciascuno. Il Piano dismissione di immobili pubblici prevede entrate per 4 mila mld. Finanziamenti per 300 mld sono previsti per interventi di viabilità in Val d'Agri, 300 mld per la viabilità della provincia di Trieste, 190 mld per la ricostruzione del post-terremoto in Umbria e nelle Marche. Vengono destinati fondi per 960 mld al trasporto rapido di massa e 810 mld alle ferrovie in concessione. In materia di incentivi alle costruzioni, è prevista la

riduzione dell'aliquota dell'IVA dal 20 al 10% per la manutenzione ordinaria e straordinaria e la proroga, fino al 31 dicembre 2000, delle detrazioni Irpef con aliquota che si riduce dal 41 al 36%. Tale sconto viene esteso anche alle spese da sostenere per compilare il "libretto degli immobili" che si intende introdurre con uno dei "collegati ordinamentali" alla finanziaria; viene, inoltre, introdotta una detrazione del 19% sugli interessi dei mutui dei contratti per interventi di consolidamento statico degli edifici.

13. Normativa sugli appalti pubblici.

Dopo l'emanazione della legge 18 novembre 1998, n. 415[7] (c.d. Merloni-*ter*) da parte di questa Corte, è stato ammesso al visto di legittimità, pur con l'eccezione di alcuni articoli, il d.P.R. n. 554/99, recante il regolamento generale di esecuzione della medesima legge-quadro sui lavori pubblici (previsto dall'art. 3 della legge). Con l'entrata in vigore del regolamento, diventa pienamente operativa la nuova disciplina generale sui lavori pubblici, condizionata com'era proprio all'emanazione del regolamento.

Si tratta di una riforma epocale: la nuova disciplina, che regola il procedimento di programmazione, progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche fino al collaudo, prende il posto delle vecchie norme che risalgono alla fine dell'800. Di rilievo la previsione che il regolamento sia applicato anche dalle Regioni, fino a quando esse non si doteranno di una propria normativa, al fine di evitare "vuoti" legislativi in una materia così rilevante. Detta previsione, sulla quale si sono concentrati taluni rilievi dell'Ufficio di controllo, ha poi superato il vaglio della competente Sezione del controllo della Corte. Nei rapporti tra l'ordinamento nazionale e quelli delle autonomie regionali, va comunque sottolineato che, l'art. 1, comma 2 della legge medesima, in ossequio ai principi indicati nella sentenza della Corte costituzionale n. 482 del 1995, chiarisce, con riferimento alla disciplina delle opere e dei lavori pubblici di competenza delle

Regioni, che non sono direttamente le disposizioni della legge medesima bensì i principi da esse desumibili a costituire norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost. e degli statuti delle Regioni a statuto speciale.

Il quadro normativo in materia di lavori pubblici è stato integrato dall'emanazione del regolamento sul nuovo sistema di qualificazione delle imprese (previsto dall'art. 8 della legge n. 109/94 e successive modificazioni e integrazioni), che ha sostituito l'Albo nazionale costruttori (d.P.R. n. 34/2000) non più operante dal 1° gennaio 2000.

Con il nuovo regolamento, la qualificazione delle imprese di costruzione avverrà, per importi pari o inferiori a 150 mila Euro, da parte della stazione appaltante, che dovrà accertare i requisiti della partecipazione delle imprese e, per importi superiori a 150 mila Euro, da parte delle Società organismo attestazione (Soa), che sono i nuovi organismi che sostituiscono il previgente Albo nazionale costruttori. Per il loro avvio, sono state emanate apposite istruzioni da parte della Autorità di vigilanza sui lavori pubblici con deliberazione 23/2000. Il decreto prevede un passaggio graduale al nuovo sistema attraverso un periodo transitorio, che decorre dal 29 febbraio 2000 e si concluderà il 31 dicembre 2001.

Il quadro normativo non è però ancora completo: sono in corso di emanazione ulteriori provvedimenti di normazione secondaria.

Recentemente è stato approvato il nuovo Capitolato generale d'appalto e sono in corso di perfezionamento il decreto interministeriale (LL.PP. - Giustizia) sulle tariffe degli arbitrati e il decreto del Ministro dei lavori pubblici di definizione degli schemi-tipo del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori da eseguire. L'emanazione e pubblicazione di quest'ultimo provvedimento entro il 30 giugno 2000, ai sensi dell'art. 14 della legge, costituisce *conditio sine qua non* perché le nuove norme sulla programmazione obbligatoria e vincolante entrino a regime dal gennaio 2001.

---

[7] In suppl. ord. n. 199/L alla G.U. 4 dicembre 1998, n. 284.

14. Considerazioni di sintesi.

Il consolidamento degli stanziamenti per investimenti ed infrastrutture, nell'esercizio 1999, corrisponde ad una tendenza favorevole per il settore e per gli intenti programmatici delle Autorità di Governo.

L'impulso all'accelerazione dei programmi di investimento è teso ad assicurare obiettivi diversi: l'adeguamento della rete delle infrastrutture a livelli di efficienza e di corrispondenza all'avanzamento tecnologico; la necessità di recuperare ritardi nelle zone svantaggiate del Paese, anche con l'utilizzo del cofinanziamento dei fondi comunitari; l'opportunità di usare tali mezzi di sviluppo per incidere sul fenomeno negativo della disoccupazione delle forze di lavoro.

Se a livello programmatico (D.p.e.f.) gli intenti strategici risultano chiaramente individuabili, permangono difficoltà, a livello di singole amministrazioni centrali (nei termini sopra descritti), ad elaborare appropriati documenti di bilancio (note preliminari) e di indirizzo generale dell'azione amministrativa che riescano a sviluppare programmi operativi e che consentano di stabilire *ex ante* e di monitorare *in itinere* ed *ex post* il livello di raggiungimento dei risultati attesi; tali difficoltà concorrono a determinare una scarsa possibilità di verifica in concreto del livello di corrispondenza degli effetti delle politiche pubbliche settoriali agli intenti programmatici delle Autorità di Governo.

L'esecuzione dei programmi di spesa per investimenti analizzati sia in maniera programmatica complessiva per settori di intervento, sia a livello di interventi per i singoli ministeri e, nel complesso, per l'istituendo dicastero per le infrastrutture, l'ambiente ed il territorio, evidenziano ritardi complessivi dovuti a fattori concausali molteplici.

Si verificano difficoltà nel coordinamento di interventi aventi lo stesso obiettivo da parte di centri di spesa diversi (v. settore per la tutela delle acque e per le aree a rischio idrogeologico), ritardi dovuti alle procedure di concertazione a livello di conferenza di servizi con le autorità regionali, procedure di spesa per

le quali è avviata, ma non conclusa, la semplificazione amministrativa, in particolare per quanto riguarda la insufficienza di un adeguato monitoraggio degli interventi e carenze organizzative nella gestione delle attività programmate. A ciò si aggiunga che non sempre la verifica delle procedure di spesa e il controllo interno di gestione corrispondono ai modelli normativi, sia per le difficoltà di assestamento di tali nuove strutture all'interno delle organizzazioni ministeriali - peraltro oggetto di modifica per effetto del d.lgs. n. 286/99 - che per la conseguente lentezza della procedura di acquisizione dei dati a consuntivo e per la carenza di impulso delle misure correttive.

Certamente un notevole beneficio potrebbe derivare al sistema di controllo dall'attivazione di sistemi di monitoraggio, finanziario e di risultato, già attuato per taluni settori di spesa, avvalendosi di procedure informatiche, che permettano l'acquisizione di dati in tempo reale. Strumenti di monitoraggio risultano in corso di attivazione attraverso l'istituzione del Mip (monitoraggio investimenti pubblici), con la legge n. 144/99 (art. 1,c. 1) e la delibera Cipe n. 12/2000 del 15 febbraio 2000.

Il sistema, comunque, dovrebbe essere completato con una effettiva semplificazione delle procedure e con l'adozione di un controllo di gestione adeguato alla valutazione dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Il settore degli investimenti per le infrastrutture presenta, infatti, oltreché una complessità particolare di gestione e rendicontazione contabile-finanziaria, anche aspetti tecnici di programmazione, conduzione ed esecuzione delle opere, che richiedono professionalità adeguate per la programmazione e la vigilanza sugli interventi operativi, che possono essere assicurati solo dalla selezione di un "*management*" di livello particolarmente qualificato e motivato.