ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **1**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2000)

Trasmessa alla Presidenza il 27 giugno 2001

VOLUME I

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2000

La relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articola nei seguenti volumi:

- ***DECISIONE*** sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2000

- ***PARTE GENERALE***

  Parte I. – *Finanza pubblica:* Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica, Il bilancio dello Stato: risultati del 2000, Legislazione di spesa e mezzi di copertura.
  Parte II. – *Strumenti:* Organizzazione della pubblica amministrazione, Personale, Attività contrattuale.
  Parte III. – *Le politiche pubbliche di settore:* Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministeri istituzionali, Ministeri finanziari, Ministeri per le politiche sociali, Ministeri per le politiche dell'istruzione, dell'università, della ricerca e della cultura, Ministeri per i settori produttivi, Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture.

- ***APPENDICE STATISTICA AL VOLUME DI PARTE GENERALE***

PARTE SPECIALE - MINISTERI

- ***Ministeri istituzionali:***

  Politica pubblica di settore; Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.

- ***Ministeri finanziari:***

  Politica pubblica di settore; Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica – Analisi speciale sulle politiche di sviluppo e coesione – Analisi speciale sull'andamento delle privatizzazioni; Ministero delle finanze.

- ***Ministeri per le politiche sociali:***

  Politica pubblica di settore; Ministero del lavoro e previdenza sociale; Ministero della sanità.

- ***Ministeri per le politiche dell'istruzione, dell'università, della ricerca e della cultura:***

  Politica pubblica di settore; Ministero dell'istruzione; Ministero dell'università e della ricerca scientifica; Ministero per i beni e le attività culturali. Analisi speciale sui profili finanziari statali dell'ordinamento scolastico.

- ***Ministeri per i settori produttivi:***

  Politica pubblica di settore; Ministero delle comunicazioni; Ministero delle politiche agricole e forestali; Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato; Ministero del commercio con l'estero.

- ***Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture:***

  Politica pubblica di settore; Ministero dei lavori pubblici; Ministero dei trasporti; Ministero dell'ambiente.

- ***IL CONTO DEL PATRIMONIO***

- ***DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI E PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE:***

  Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento.

INDICE

Premessa ..... *Pag.* 9

Parte I. – *Finanza pubblica* ..... » 15

Capitolo I. Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica ... » 15

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 15
2. La politica di bilancio per il 2000 ..... » 27
3. Il conto delle amministrazioni pubbliche ..... » 34
4. La manovra di bilancio per il 2001 ..... » 45
5. Bilancio e ordinamento contabile ..... » 49

Capitolo II. Il bilancio dello Stato: risultati del 2000 ..... » 55

1. Considerazioni generali ..... » 56
2. Gestione dell'entrata ..... » 69
3. Gestione della spesa ..... » 92

Capitolo III. Legislazione di spesa e mezzi di copertura ..... » 121

1. Premessa ..... » 121
2. Dati e valutazioni d'insieme ..... » 123
3. Le tecniche di quantificazione degli oneri ..... » 132
4. Le modalità di copertura ..... » 140
5. La legge finanziaria ..... » 148

Parte II. – *Strumenti* ..... » 159

Capitolo IV. Organizzazione della pubblica amministrazione ..... » 159

1. Sintesi e conclusioni ..... » 159
2. L'organizzazione dei ministeri dopo il « conferimento » di funzioni a regioni ed enti locali ..... » 162
3. Note preliminari, direttive per l'azione amministrativa e controlli interni: una ricognizione ..... » 173

Capitolo V. Personale ..... » 181

1. Sintesi e conclusioni ..... » 181
2. Le analisi e le valutazioni della « Relazione sul costo del lavoro pubblico » (rinvio) ..... » 183
3. Aspetti applicativi della « seconda privatizzazione » e problemi di trasparenza della spesa per il personale ..... » 184
4. Un'indagine sulla dirigenza statale ..... » 193
5. I rinnovi contrattuali 1998-2001 ..... » 199
6. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d'inflazione ..... » 208

7. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2000 e per il 2001 ..... *Pag.* 210
8. Consistenza del personale, part-time, istituti di flessibilità ..... » 212

Capitolo VI. Attività contrattuale ..... » 217

1. Considerazioni generali e profili istituzionali; complessità ed evoluzione del quadro normativo ..... » 217
2. Rilevanza e significatività – nell'anno 2000 – dell'attività normativa del Governo ..... » 222
3. Le autorità indipendenti operanti nel settore ..... » 227
4. Un profilo specifico emerso nell'anno 2000: la centralizzazione per gli acquisti di beni e servizi. Il Ministero del tesoro e l'opera di razionalizzazione; l'attività della CONSIP ..... » 237
5. I dati complessivi di maggior rilievo: impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato e spese dell'amministrazione per investimenti pubblici ..... » 242
6. Le risultanze dell'attività di controllo della Corte dei conti ..... » 248

Parte III. – *Politiche pubbliche di settore* ..... » 257

Capitolo VII. Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministeri istituzionali ..... » 257

1. Presidenza del Consiglio dei ministri ..... » 257
2. Ministeri istituzionali ..... » 297

Capitolo VIII. Ministeri finanziari ..... » 337

1. Le politiche della spesa: il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ..... » 337
2. Le politiche tributarie: il Ministero delle finanze ..... » 345

Capitolo IX. Ministeri per le politiche sociali ..... » 365

1. Le politiche sociali e la riorganizzazione degli apparati ..... » 365
2. L'assistenza sociale ..... » 370
3. Le politiche sanitarie ..... » 383
4. Le politiche previdenziali ..... » 409
5. Le politiche dell'occupazione ..... » 426

Capitolo X. Ministeri per le politiche dell'istruzione, dell'università, della ricerca e della cultura ..... » 449

Premessa ..... » 450
1. La classificazione secondo le aree funzionali di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999 ..... » 452
2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: i documenti di programmazione economica e finanziaria ..... » 454
3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa ..... » 459
4. L'istruzione scolastica ed universitaria: gli andamenti delle politiche per l'istruzione e ricerca e le più rilevanti innovazioni normative ..... » 464
5. I dati finanziari complessivi e per servizi ..... » 469
6. La classificazione secondo il SEC 95 ..... » 472
7. Le risultanze della gestione secondo la classificazione per COFOG ..... » 473
8. Formazione e utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile ..... » 476
9. Le funzioni dello Stato e la partecipazione degli enti territoriali ... » 478

10. Il modulo organizzativo caratterizzante la fornitura dei servizi: la rete ..... *Pag.* 479
11. Lo stato di attuazione dell'autonomia scolastica e di quella universitaria ..... » 480
12. Gli esiti delle politiche di monitoraggio e la valutazione del sistema universitario ..... » 488
13. Gli utenti e gli addetti: dati quantitativi ed aspetti retributivi .. » 491
14. Indicatori: misurazione dei servizi e rilevazione dei risultati .... » 493
15. La gestione del personale: il contratto per il personale della scuola ..... » 501
16. Le politiche culturali ..... » 503

Capitolo XI. Ministeri per i settori produttivi ..... » 521

Sintesi e conclusioni ..... » 522
1. Le politiche pubbliche per i settori produttivi ..... » 524
2. L'evoluzione della politica per i settori produttivi ..... » 539
3. Un quadro dei risultati raggiunti ..... » 557
4. L'attuazione del decreto legislativo n. 300/99: il Ministero delle attività produttive e il Ministero delle politiche agricole e forestali ..... » 592

Capitolo XII. Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture . » 607

1. Premessa ..... » 608
2. L'attuazione delle riforme amministrativa e di bilancio ..... » 609
3. Le politiche pubbliche di settore ..... » 610
4. L'analisi delle risultanze di consuntivo secondo la classificazione funzionale ..... » 631
5. Risorse finanziarie 2000 per categorie di opere pubbliche ..... » 640
6. La riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato .. » 645
7. Il decentramento amministrativo ..... » 652
8. La normativa in materia di lavori pubblici ..... » 657
9. Il programma di sviluppo del Mezzogiorno ..... » 658

PREMESSA

A partire dal 1993, la Corte dei conti è stata oggetto di numerosi interventi normativi, che ne hanno profondamente modificato lo "statuto" del 1934 (t.u. n. 1214), rimasto sostanzialmente immutato per oltre quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Dal 1993, il Parlamento ha approvato ben 11 leggi contenenti norme sulla Corte, mentre il Governo ha emanato 5 decreti legislativi recanti norme su funzioni e compiti dell'Istituto. A questi provvedimenti, tutti orientati a potenziare i controlli successivi sui risultati delle pubbliche gestioni, si aggiunge una serie di sentenze della Corte costituzionale, che hanno avuto il pregio di mettere a punto il nuovo sistema dei controlli delineato dalla legge n. 20/1994 e di chiarire i nessi tra le due funzioni – quelle di controllo e quelle giurisdizionali, pur esse oggetto di riforma – attualmente intestate alla Corte dei conti.

Altre norme hanno inciso sensibilmente sul sistema dei controlli nei confronti delle regioni e degli enti locali, riducendo al "minimo storico" l'area delle verifiche di legittimità previste dagli artt. 125 e 130 Cost.

Questa rilevante attività normativa costituisce, di per sé, un indice significativo della centralità che, nel processo di riforma amministrativa, riveste il tema dei controlli, con riguardo sia all'esigenza di potenziare gli strumenti intesi a valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, sia al potenziamento delle autonomie territoriali e funzionali che ha costituisce il motivo dominante della "terza regionalizzazione" avviata dalla legge n. 59/1997 e, ora, della legge costituzionale di riforma del titolo V, parte II della Costituzione.

Per parte sua, l'Istituto ha adeguato il proprio assetto organizzativo alla mutata fisionomia delle sue funzioni, ripetutamente esercitando il potere di autoorganizzazione ad esso conferito dalla legge n. 20 e dal d.lgs. n. 286/99.

* * * * *

La riforma dei controlli assume fra i suoi elementi portanti la centralità della Corte dei conti, che dovrebbe divenire il perno dei controlli amministrativi, talché, da organo di controllo sulle amministrazioni dello Stato e di alcuni enti pubblici – qual'era diventata negli ultimi decenni – essa assume (dovrebbe assumere) le forme di un organo di controllo esterno e neutrale sull'universo delle pubbliche amministrazioni e della finanza pubblica.

Inoltre, la riforma ha fortemente ridimensionato l'area dei controlli preventivi di legittimità (definendo la nozione di "atti del Governo") ed ha aperto, per tutte le amministrazioni, il duplice orizzonte dei controlli interni e dei controlli sui risultati della gestione: gli unici che siano in grado di porre i cittadini e gli organi della rappresentanza nella condizione di conoscere in che modo è stata spesa la ricchezza comune e di indicare ai governi e ai parlamenti (nazionali, regionali, locali) le decisioni e le misure necessarie a migliorare organizzazioni, procedimenti, modi di gestione, assetti di personale, distribuzione delle risorse fra obiettivi diversi.

Quanto alla giurisdizione, le maggiori novità hanno riguardato, per un verso, la limitazione della responsabilità ai fatti commessi con dolo o colpa grave e, nel segno della distinzione fra "politica" e "amministrazione", la irresponsabilità del personale politico per gli atti e i comportamenti di competenza esclusiva dei dirigenti (a meno che esso non si sia in qualche modo ingerito nella gestione amministrativa).

Questo disegno è razionale e coerente, poiché si dà carico di rimediare ai maggiori inconvenienti emersi nell'esperienza del precedente assetto istituzionale e perché allinea il nostro sistema dei controlli ai sistemi di *audit* ovunque, nelle nazioni economicamente e giuridicamente progredite, conosciuti e praticati.

Si tratta, nondimeno, di un disegno che può essere ulteriormente perfezionato, proprio all'interno dell'ispirazione che ne ha guidato la faticosa costruzione. Non mancano, infatti, elementi che inducono a riflettere sulla necessità di approfondire e affinare alcuni aspetti non secondari del nuovo impianto.

I temi sui quali appare utile richiamare l'attenzione sono tre.

Il primo riguarda, ad un tempo, *i parametri del controllo* e *la professionalità dei controllori*. Questi debbono essere ispirati sempre più a logiche economico-aziendali, sicchè è indispensabile che la Corte si munisca, nelle sue sezioni di controllo, di magistrati con professionalità ed esperienze anche di tipo economico, statistico e aziendalistico.

Il secondo *tema* è quello della caratterizzazione della Corte dei conti, come "organo di garanzia" della Repubblica (Stato, regioni, enti locali). Sarà importante, in questo senso adeguare la disciplina delle nomine esterne promuovendo il contributo del sistema delle autonomie regionali.

Il terzo *tema* coinvolge i rapporti fra la Corte dei conti italiana, la Corte dei conti comunitaria e le Istituzioni superiori di controllo degli altri paesi dell'Unione. Il potenziamento dei controlli sulla gestione avvicina i controlli nazionali a quelli comunitari, favorendo ogni utile collaborazione con la Corte comunitaria, sulla linea già da tempo tracciata dal vigente "protocollo d'intesa", nonché l'avvio di controlli da svolgersi congiuntamente – come pure incoraggia a fare la Corte comunitaria – fra le corti regionali degli Stati membri, per l'esercizio coordinato di controlli di comune interesse.

* * * * *

Il potenziamento dei controlli sulla gestione non rinnega il valore della legalità dell'azione amministrativa, ché, anzi, lo esalta, conferendogli il significato di un parametro essenziale non solo per valutare la conformità di atti a norme giuridiche, ma anche per apprezzare efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Dopo le riforme degli anni Novanta, la legalità, che era, in passato, l'unica "chiave di lettura" della buona amministrazione, è diventata una delle molte "chiavi" che il sistema dei controlli ha a sua disposizione per analizzare e "misurare" gli effetti della gestione amministrativa. Pur in questo rinnovato contesto, resta fondamentale l'esigenza che la Corte dei conti conservi l'accesso alla Corte costituzionale per tutelare, in primo luogo, i principi di equilibrio e coordinamento della finanza pubblica e buon andamento

della gestione; si tratta di temi per i quali, senza l'impulso della Corte, si restringerebbe l'area del vaglio di costituzionalità.

Tale opportunità dev'essere riconosciuta alla Corte dei conti anche dalla sede del controllo sulla gestione, eventualmente attraverso lo strumento – suggerito da autorevole dottrina – del conflitto di attribuzione.

* * * * *

Sono noti i problemi, teorici e pratici, che discendono dalla cointestazione alla Corte di funzioni di controllo, così come ridisegnate dalle riforme degli anni Novanta dello scorso secolo, e di funzioni giurisdizionali, anch'esse oggetto di importanti interventi legislativi negli stessi anni.

Si tratta di problemi che la Corte costituzionale ha affrontato con chiarezza nella sentenza (n. 29/1995) che fugò ogni dubbio sulla legittimità costituzionale del nuovo sistema di controlli introdotto dalla legge n. 20/1994 e sui quali la Corte dei conti è oggi impegnata, nel senso di favorire distinti percorsi professionali per i magistrati addetti a funzioni giurisdizionali e per i magistrati addetti a funzioni di controllo.

Non v'è dubbio, ad ogni modo, che non possa mancare una giurisdizione sanzionatoria delle responsabilità per *maladministration*, ove questa sia il risultato di comportamenti dolosi o gravemente colposi degli amministratori nella gestione della cosa pubblica. Così come dev'essere escluso in radice che le procure penali e quelle della Corte dei conti possano avviare indagini se non in presenza di *notitiae criminis* riferite a responsabilità individuali, poiché, in caso contrario, esse finirebbero per svolgere – come talvolta è accaduto – attività di controllo con gli strumenti del potere inquisitorio.

Ordinamenti di altri paesi forniscono utili indicazioni circa i congegni e le modalità necessari ad evitare l'interferenza e la sovrapposizione tra funzioni di controllo e giurisdizionali, anche laddove esse siano concentrate in un unico organo. Si tratta perciò, di valutare queste esperienze e di trarne ogni utile suggestione per la situazione italiana.

* * * * *

La Corte è ben consapevole del rilievo politico-istituzionale che, nel momento in cui si apre la XIV Legislatura, assume la questione dei controlli amministrativi. Altrettanto essa è avvertita delle difficoltà che persistono nel porre al centro di tale questione il ruolo della Corte dei conti, che la legge n. 20/1994 ha trasformato, da "Corte dei conti statali", in "Corte dei conti pubblici" e che la Corte costituzionale ha collocato – proprio in esito alla riforma del 1994 – fra gli "organi di garanzia" al servizio (non solo e non tanto dello Stato-persona, ma) dello Stato-comunità.

In questa prospettiva, la Corte dei conti ha assunto l'iniziativa di istituire, con propri regolamenti di organizzazione, Sezioni regionali deputate a verificare la gestione delle amministrazioni regionali e locali, per riferire – da posizione di assoluta indipendenza – ai Governi e ai Parlamenti regionali circa la gestione finanziaria delle amministrazioni regionali e locali, in modo da contribuire al miglioramento di queste ed alla qualità delle prestazioni che esse rendono alle rispettive comunità.

E', del resto, osservazione corrente – nell'esperienza dei sistemi amministrativi a forte connotazione regionalistica o federale – che il potenziamento delle autonomie suscita l'esigenza di nuovi e più incisivi controlli, sia a garanzia dei cittadini, in quanto contribuenti e utenti dei servizi resi dalle amministrazioni, sia a garanzia delle regioni (e, naturalmente, dello Stato) che sono chiamati a sostenere l'onere per il finanziamento del "fondo perequativo" destinato ai territori in ritardo di sviluppo.

A questa funzione di garanzia la Corte ritiene di poter assolvere con la sua consolidata esperienza di organo ausiliare delle istituzioni rappresentative, in assoluto spirito di servizio verso le amministrazioni locali, regionali e nazionali, anche attraverso le menzionate Sezioni regionali di controllo. Ed è in questa direzione che la Corte auspica una rinnovata collocazione del suo ruolo nel contesto della riforma costituzionale.

* * * * *

Capitolo I

Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. La politica di bilancio per il 2000.
3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.
4. La manovra di bilancio per il 2001.
5. Bilancio e ordinamento contabile.

1. Considerazioni generali e di sintesi.

1.1 La stabilizzazione dei conti pubblici è proseguita in Italia nel corso del 2000 nel sostanziale rispetto degli obiettivi programmati.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL è risultato pari all'1,5%, valore corrispondente all'obiettivo originario e solo lievemente inferiore alla meta più ambiziosa (1,3%) fissata, in sede di revisione, nel D.P.E.F. 2001-2004. Ove si considerassero i proventi delle concessioni UMTS – per i quali il Consiglio Europeo ha disposto l'esclusione dalla valutazione dei saldi in ragione della loro natura straordinaria e nonostante che, in base al SEC 95, essi debbano essere inclusi (come minori spese in conto capitale) nei conti delle Amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale – il disavanzo del 2000 sarebbe stato dello 0,3% in quota di PIL.

Il rapporto debito/PIL – disceso al 110,2% - ha segnato una netta diminuzione sia rispetto al 1999 (oltre quattro punti percentuali) che rispetto all'obiettivo programmatico (circa due punti).

A differenza di quanto accaduto nel 1999, quando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica non aveva trovato sostegno nell'andamento economico generale (restato ben al di sotto delle previsioni iniziali), nel 2000 i risultati favorevoli dei conti pubblici sono da porre in relazione anche con un consuntivo macroeconomico migliore delle attese. La crescita nominale del PIL è stata, infatti, del 5,2% (contro il 4,4 previsto), per effetto di una dinamica più sostenuta tanto del prodotto reale quanto dell'inflazione.

L'accelerazione nella crescita economica ha consentito di ridurre di circa la metà il differenziale sul PIL rispetto alla media europea (dall'1% del 1999 allo 0,5). E' diminuito in misura significativa anche lo scostamento tra l'Italia e gli altri paesi dell'euro relativo all'inflazione, in virtù di una pressione generalizzata al rialzo indotta dal prezzo del petrolio e degli effetti più contenuti sul paniere italiano.

Il rispetto dei saldi programmati si è prodotto, nel 2000, in condizioni nuove e più equilibrate: è diminuito in misura significativa il peso del settore pubblico sull'economia. In altri termini, in controtendenza rispetto agli anni duri del risanamento, la flessione ha interessato l'intero fronte del bilancio delle Amministrazioni pubbliche, le entrate come le spese, la spesa primaria come le spese per interessi.

L'incidenza della spesa pubblica complessiva è scesa al 47% sul PIL, circa dieci punti al di sotto della punta del 1993; quello della spesa primaria corrente, si è assestata intorno al 37% (37,8% nel 1999); è peraltro diminuita quella in conto capitale al 3,7% (di 0,2 punti rispetto al 1999). Al suo interno, mentre la spesa pensionistica ha segnato una netta ed attesa decelerazione, le prestazioni sociali in natura (in pratica, spesa sanitaria e farmaceutica) hanno replicato la forte dinamica del 1999, aumentando a ritmi circa doppi rispetto al totale della spesa pubblica. Lo slittamento di gran parte dei rinnovi contrattuali ha favorito l'evoluzione dei redditi da lavoro dipendente, relativamente contenuta.

Anche la spesa per interessi in rapporto al PIL ha proseguito nel profilo discendente, nonostante il rialzo dei tassi (superiore ad un punto e mezzo nel comparto a breve termine).

La pressione fiscale è tornata a ridursi dal 43% del 1999 al 42,4%, collocandosi ora al di sotto della media europea. Considerevoli interventi di sgravio (quantificabili in

circa 25.000 mld, più dell'1% del PIL) hanno consentito di correggere una crescita del gettito tendenziale superiore alle attese e che, in assenza di tali sgravi, avrebbe segnato nel 2000 una elasticità media rispetto al PIL superiore a 1,2. L'azione in campo fiscale è l'effetto combinato di due distinti indirizzi strategici: da un lato, l'attuazione e il completamento del riordino tributario con riguardo all'allargamento delle basi imponibili delle imposte dirette, all'introduzione delle nuove modalità di accertamento (studi di settore), all'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti ai fini tributari e contributivi, al miglior funzionamento dei meccanismi tributari e, in generale, al perseguimento di un maggior grado di efficacia e di efficienza dell'azione dell'Amministrazione. Dall'altro, la realizzazione delle linee di riforma del sistema per la parte che attiene alla graduale attenuazione dell'onere fiscale su imprese e famiglie, alla perequazione del carico tributario, all'avvio del decentramento.

E', peraltro, ancora da dipanare il groviglio dei consuntivi di entrata del 2000, prodotto da rilevanti modifiche nei criteri di classificazione e dall'ingiustificabile presenza di molteplici versioni di fonte pubblica. In esso tendono a confondersi, con riguardo alle risultanze dello scorso anno, fattori espansivi di diversa natura e diverso grado di permanenza nel tempo. Una crescita economica e un'inflazione superiori alle previsioni iniziali hanno contribuito alla lievitazione del gettito tributario, per la quota di imposte che ne trae vantaggio senza sfasamenti temporali.

Anche l'eccezionale progresso dei corsi azionari del 1999 si è riflesso in una esplosione delle entrate sostitutive del 2000, ben superiore alle attese.

Non vi è dubbio, tuttavia, che una quota significativa del maggior gettito tributario sia da attribuire ai positivi esiti degli interventi di acquisizione di base imponibile (ricompresi nella definizione allargata e non tecnica di "lotta all'evasione"). Così pure si deve rilevare che tale espansione delle entrate ha consentito, nel rispetto degli obiettivi fondamentali di finanza pubblica, di destinare risorse non irrilevanti dapprima a ridurre lo squilibrio rispetto all'Europa in materia di tassazione delle imprese e, successivamente, ad affrontare il tema della riduzione della pressione fiscale e del "cuneo fiscale" sulle famiglie.

L'apprezzamento espresso, a più riprese, dalla Corte sul riordino dell'amministrazione finanziaria e sui ritorni in termini di recupero di gettito tributario,

non ha tuttavia impedito di avanzare tempestivamente rilievi critici – nella sede propria di verifica della copertura finanziaria – sulle modalità di attuazione dei provvedimenti di sgravio fiscale dell'autunno scorso, soprattutto per la ricordata indisponibilità di informazioni e analisi approfondite sul peso dei diversi fattori alla base dell'espansione delle varie categorie di imposta.

1.2 Le oscurità relative all'andamento delle entrate costituiscono solo uno dei motivi di grave insufficienza delle informazioni sui conti pubblici. Più volte la Corte, nelle Relazioni sul rendiconto dello Stato come in sede di audizioni parlamentari, ha avuto modo di rilevare le carenze e le inadempienze in materia di trasparenza e di raccordabilità dei conti. In particolare, nella Relazione dello scorso anno, si segnalava come lo stesso passaggio dai vecchi criteri di contabilità nazionale al nuovo sistema (SEC 95) costituisca, nella fase di prima attuazione, un ulteriore fattore di complicazione e di oscurità nel raccordo tra i bilanci dello Stato e degli altri enti delle Amministrazioni pubbliche e i corrispondenti conti economici, elaborati in contabilità nazionale e alla base del conto delle Amministrazioni pubbliche, il conto rilevante per le verifiche comunitarie. L'introduzione del criterio contabile della competenza economica, richiesto dal Sistema europeo di contabilità nazionale (SEC 95), si traduce, infatti, in motivo di maggiore scostamento – rispetto al passato – tra i consuntivi (di cassa o di competenza giuridica) e i conti elaborati dall'ISTAT. Il raccordo tra rendiconto dello Stato e contabilità nazionale è reso pubblico – e già prospetta una lunga lista di correzioni da apportare al consuntivo di cassa – ma resta non decifrabile nella componente che determina il passaggio alla competenza economica. Il progresso conseguito in questi ultimi anni, certamente non trascurabile, attiene soltanto all'adozione, in sede di bilancio statale, della classificazione economica e funzionale utilizzata in sede di contabilità nazionale. La gestione del bilancio seguita, invece, ad operare secondo i principi della contabilità di Stato, alla quale restano finora estranei i criteri della competenza economica.

Una zona d'ombra più densa si estende sui conti degli enti locali e delle Regioni, per i quali non è disponibile alcuna informazione di raccordo tra i consuntivi assunti a base delle elaborazioni di contabilità nazionale e i conti economici SEC 95.

Tale situazione – oltre a porre limiti oggettivi di decifrazione dei risultati di consuntivo di finanza pubblica – concorre ad accentuare i rischi di imprecisione nell'interpretazione delle informazioni infrannuali sui conti pubblici; informazioni, peraltro, essenziali ai fini del controllo e della verifica della convergenza verso gli obiettivi programmatici.

Alla disponibilità in corso d'anno di rilevazioni mensili (o trimestrali) sul fabbisogno finanziario di cassa del Settore Statale e sui conti di cassa degli altri principali enti del settore pubblico non si accompagna, finora, alcun elemento informativo sui corrispondenti andamenti dei conti economici, rilevanti per il rispetto degli obiettivi concordati in sede UE.

L'elevata e crescente variabilità degli scostamenti tra i due tipi di conti si traduce, di conseguenza, in una sostanziale imprevedibilità dei riflessi degli indicatori infrannuali sui consuntivi annuali di contabilità nazionale. E' alto il rischio di pervenire, in corso d'anno, a valutazioni – tanto allarmistiche quanto rassicuranti – che non trovino poi conferma nei dati di consuntivo di contabilità nazionale. Occorre rimuovere la lentezza con la quale si è finora proceduto nell'attuazione delle nuove norme di contabilità di Stato, in materia di raccordabilità e trasparenza dei conti pubblici.

Occorre accrescere le informazioni di raccordo tra i diversi conti e accelerare il percorso di introduzione di rilevazioni trimestrali dei conti delle Amministrazioni pubbliche.

La presente Relazione affronta, nel capitolo sul bilancio dello Stato, ulteriori aspetti problematici che attengono alle insufficienze del quadro informativo, che pongono serie difficoltà di lettura del rendiconto. Si tratta, in parte, di aspetti già posti in rilievo in precedenti occasioni (la molteplicità delle definizioni delle grandezze contabili, lo scostamento crescente tra rendiconto e consuntivo al netto di regolazioni debitorie e poste affini, le lacune e le oscurità specifiche dei consuntivi di entrata) e, in parte, di complicazioni relative al rendiconto 2000 (in particolare, la difficoltà di effettuare un opportuno raffronto tra le risultanze del 2000 e quelle degli esercizi precedenti, a causa delle ricordate modifiche introdotte nei criteri di classificazione e nella indisponibilità di una serie storica omogenea).

Su tali aspetti, la Corte sollecita un forte impegno delle amministrazioni competenti (Ragioneria Generale dello Stato e ISTAT), al fine di superare i gravi ritardi sin qui registrati.

1.3 La spesa complessiva di Regioni, province, comuni e amministrazioni minori è aumentata nel 2000 del 4,5%; la spesa corrente al netto degli interessi del 4,9%, contro una crescita del 3,4% di quella totale delle amministrazioni pubbliche.

Si segnala, in particolare, la dinamica accentuata dei consumi intermedi (5,5%) e delle prestazioni sociali in natura (7,3%) che si riferiscono, rispettivamente, agli acquisti di beni e servizi e alla spesa sanitaria.

L'incidenza della spesa delle amministrazioni locali è aumentata significativamente sul totale della spesa pubblica: dal 25% circa dell'inizio degli anni novanta a poco meno del 30% nel 2000.

E' in tale prospettiva che si inquadra la scelta di attivare strumenti intesi a coinvolgere le Amministrazioni locali nel perseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica adottati in sede europea.

In proposito, le ultime tre leggi finanziarie hanno introdotto e poi più volte modificato il Patto di stabilità interno, con il quale si è inteso estendere alle regioni e agli enti locali i vincoli e gli obblighi che derivano dall'adesione dell'Italia al Patto di stabilità e crescita.

Con la Finanziaria per il 2000 sono state disposte modifiche rilevanti al Patto nella direzione di un minor rigore dei vincoli di bilancio.

Anche con riguardo al 2000 si è riproposta la difficoltà di una verifica rigorosa e completa sui risultati della nuova versione del Patto. Il Ministero del tesoro – l'istituzione preposta al monitoraggio – si è limitato ad informare del raggiungimento degli obiettivi da parte di Province e Comuni, senza rendere note le analisi alla base di tale valutazione. E' stato rinviato il giudizio sui risultati relativi alle Regioni.

Con riguardo a queste ultime, la Corte ha effettuato un puntuale riscontro dell'applicazione del Patto di stabilità interno, attraverso la richiesta delle specifiche schede alle singole Regioni.

Di tale scrutinio si dà conto nella Relazione sulla gestione delle Regioni a statuto ordinario, recentemente approvata.

Ne emerge una valutazione di sostanziale raggiungimento degli obiettivi del Patto per il comparto nel suo complesso, pur con scostamenti non irrilevanti tra le diverse Regioni. Tale risultato è stato facilitato dall'esclusione della spesa sanitaria dalle regole di controllo e dalla facoltà di applicare retroattivamente all'intero biennio 1999-2000 la disciplina più favorevole sulla definizione dei saldi.

Permangono le riserve sollevate dalla Corte su uno strumento di controllo che appare, allo stesso tempo, troppo complesso e poco efficace nel controllo diretto della dinamica delle spese regionali.

1.4 Il fabbisogno del Settore statale nel 2000 ha registrato un peggioramento di circa 18.000 mld rispetto al 1999, sfiorando i 50.000 mld. Tale risultato è l'effetto di un fabbisogno del bilancio statale di circa 62.000 mld (10.000 più che nel 1999) e di un avanzo delle gestioni di tesoreria di poco inferiore ai 13.000 mld (quasi 29.000 mld meno che nel 1999).

Il livello del fabbisogno del Settore statale – che nel 1998 era allineato con l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e nel 1999 ne era rimasto al di sotto per circa 6.000 mld – ha segnato, nel 2000, un ampio divario, sopravanzando l'indebitamento di circa 15.000 mld.

E' stato osservato come tale scostamento sia il più consistente degli ultimi dieci anni, pur in un contesto di grande variabilità del rapporto tra le due grandezze.

Le ragioni della differenza tra i due saldi risiedono, essenzialmente, nelle operazioni relative alle attività finanziarie (che concorrono alla formazione del fabbisogno e non dell'indebitamento), nella definizione del settore (più ristretta per il Settore statale) e – da quando è stato adottato il SEC 95 – nei diversi criteri contabili (di cassa per il fabbisogno, di competenza per l'indebitamento). La rilevazione delle emissioni di passività finanziarie degli enti consente di disporre in corso d'anno, con continuità, di indicatori sull'andamento del fabbisogno del settore statale, stimato dal lato della copertura finanziaria. D'altra parte, le regole comunitarie impongono il riferimento all'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Come già ricordato, è assai arduo anticipare quali saranno i riflessi sull'indebitamento (rilevato solo come consuntivo annuale) delle tendenze registrate dal fabbisogno. E' di ostacolo, infatti, l'elevata mutevolezza delle operazioni che, di anno in anno, possono determinare gli scarti tra i due saldi.

Con riferimento al 2000, l'ampiezza dello scostamento è riferibile, in misura rilevante, all'accelerazione dei rimborsi dei crediti di imposta (pressochè sospesi negli anni precedenti) e allo slittamento dei proventi connessi alla "cartolarizzazione" dei crediti Inps, operazioni peggiorative del fabbisogno e non dell'indebitamento, la prima in virtù del criterio di registrazione per competenza economica (che richiede la contabilizzazione dei rimborsi nel momento delle richieste dei contribuenti e non dell'effettivo esborso), la seconda in quanto si tratta di una partita finanziaria, esclusa per definizione dal calcolo dell'indebitamento.

Nei primi quattro mesi del 2001 il fabbisogno del Settore statale ha registrato una forte accelerazione, superando per quasi 20.000 mld il livello riscontrato nello stesso periodo del 2000. Alla base di tale risultato vi è, essenzialmente, la caduta del gettito tributario per "capital gain" (minori introiti per oltre 13.000 mld). Non sono disponibili informazioni sufficienti per proiettare tale tendenza sull'intero anno né per trarne valutazioni affidabili sui riflessi sull'indebitamento netto di contabilità nazionale. Sono state, in proposito, avanzate valutazioni affatto divergenti e non verificabili.

Si conferma l'urgenza di porre riparo ad una situazione di grave regresso e di inadempienza nello stato dell'informazione di finanza pubblica, non compatibile con la serietà degli impegni sottoscritti nella sede europea.

Pur tenendo conto di queste carenze i dati pervenuti sul fabbisogno del settore statale nei primi mesi 2001 possono costituire un indicatore di allarme. La Corte ha posto in rilievo dinanzi al Parlamento, con le audizioni sul Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2001-2004 e sul disegno di legge finanziaria 2001 e con il referto sulla copertura della decisione di bilancio 2001, elementi di rischio e punti critici rilevanti (controllo del patto di stabilità e crescita interno, spesa sanitaria, risparmi per acquisto di beni e servizi, proventi delle dismissioni immobiliari, continuità e carattere strutturale di talune entrate tributarie). Il monitoraggio e controllo degli andamenti del settore statale e la rigorosa e tempestiva misurazione del loro impatto

sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni appaiono elementi necessari del governo dell'economia nella seconda parte del 2001.

1.5 Il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato fortemente condizionato dalle rigide scadenze poste in sede europea ai fini dell'ingresso nell'Unione economica e monetaria. Il rispetto di tali scadenze ha, infatti, impresso, in una prima fase, una straordinaria accelerazione alle manovre correttive del disavanzo, per poi lasciare spazio progressivamente ad una inversione di segno delle leggi finanziarie, orientate nell'ultimo biennio più a sostenere la ripresa della crescita economica e ad allentare il carico tributario che a correggere i saldi tendenziali, ormai sotto controllo.

Questa modifica di rotta negli ultimi anni trova conferma negli indicatori di finanza pubblica.

Nel 1995 e nel 1996 l'indebitamento netto è ancora superiore al 7% del PIL, mentre l'intransigente richiesta della Germania – adottata dagli organi comunitari – pone, per l'ingresso nell'UEM, la condizione del raggiungimento di un disavanzo non superiore al 3% già nel 1997, che per l'Italia significa più che dimezzare il deficit in un solo anno ovvero operare una sua riduzione dell'ordine di 70.000 mld.

La manovra di bilancio per il 1997 viene, pertanto, fortemente potenziata affiancando agli interventi di carattere strutturale misure straordinarie sia sul fronte delle entrate (la tassa per l'Europa) che sul fronte della spesa (i ferrei controlli di cassa su amministrazioni ed enti centrali e periferici).

A fine 1997 il disavanzo è persino inferiore al *target* di Maastricht (2,7%), in virtù degli interventi adottati ma anche degli immediati consistenti riflessi positivi sui tassi di interesse e, quindi, sull'onere per il servizio del debito.

Il prezzo per il raggiungimento in tempo utile del traguardo europeo è costituito da un'impennata della pressione fiscale, che nel 1997 raggiunge il punto massimo del decennio (44,5%). Le spese totali delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al PIL, scendono di oltre due punti (dal 52,9 del 1996 al 50,7% del 1997), per effetto della forte flessione degli oneri per interessi. La spesa primaria corrente risulta, invece, in lievissima crescita, nonostante la comprovata incisività dei controlli di cassa. L'avanzo primario raggiunge il massimo del decennio (6,7%).

Gli anni successivi vedono realizzarsi un percorso nel quale le misure di tipo straordinario sono progressivamente sostituite con correzioni strutturali di dimensioni rapidamente decrescenti, in virtù delle più favorevoli proiezioni tendenziali di finanza pubblica e, soprattutto, dell'avvenuto innesco del circolo virtuoso tra flessione del disavanzo e riduzione dei tassi di interesse. La spesa per interessi, infatti, continua a diminuire, in quota di PIL, dal 9,4% del 1997 al 6,5 del 2000.

L'avanzo primario ripiega su valori più contenuti (intorno al 5% in ciascuno degli anni 1998-2000), ma sempre elevatissimi nel confronto europeo. La pressione fiscale si riduce complessivamente di circa due punti rispetto al 1997, tornando nel 2000 sul livello del 1995. Inizia con i D.P.E.F. 1998 e 1999 un indirizzo di interventi programmatici con i quali, anche in attuazione della riforma fiscale connessa alle deleghe del 1997, è iniziato il processo di riequilibrio del carico fiscale e contributivo e di sostegno della ripresa economica.

1.6 L'azione di finanza pubblica deve muoversi nel sentiero angusto dei parametri imposti dal "Patto di stabilità" e, per altro verso, nelle direzioni di un intervento pubblico sempre più mirato al sostegno dell'attività produttiva e dell'occupazione, alla riduzione della pressione fiscale e al miglioramento delle spese in termini di equità ed efficacia.

La stabilizzazione dei conti pubblici non ha più la esclusiva centralità degli anni trascorsi. Gli obiettivi di medio periodo assunti con il Programma di stabilità e crescita - e sostanzialmente condivisi da istituti di previsione e dagli organismi internazionali – evidenziano che, nell'arco di pochi anni e senza interventi correttivi di dimensioni significative, dovrebbe realizzarsi anche in Italia l'inversione di tendenza da una situazione di disavanzo ad un avanzo strutturale. L'avanzo primario resterebbe solidamente al di sopra del 5% del PIL; l'onere per interessi, in flessione, offrirebbe ancora un dividendo da utilizzare per la realizzazione degli interventi di riqualificazione di entrate e spese; il rapporto debito/PIL scenderebbe al di sotto del 100%. L'aggiustamento si realizzerebbe in un quadro di ulteriore contenimento del peso del settore pubblico sull'economia, vale a dire con una riduzione di incidenza sia della spesa pubblica che delle entrate. I margini di incertezza connessi ad un quadro

programmatico siffatto – e che, riproposti di recente all'attenzione, attengono a rischi circa il rallentamento della crescita economica, la dinamica inflazionistica, le pressioni sui tassi di interesse e la tenuta degli strumenti di controllo di alcune componenti della spesa – non appaiono tali da riproporre il pericolo di un ricorso affannoso a manovre correttive delle dimensioni sperimentate negli anni novanta.

Il grado di flessibilità rispetto al vincolo del pareggio e i limiti entro i quali la valutazione dei conti pubblici può tener conto del criterio dei "disavanzi strutturali" (per evitare il rischio di politiche fiscali procicliche in fasi di riduzione del ritmo di crescita) sono sottoposti alla valutazione dell'Unione Europea e sono oggetto di discussione nelle organizzazioni internazionali e nella letteratura economica.

In una fase caratterizzata dal ricorso crescente ad azioni selettive di riqualificazione della spesa e delle entrate e ad indirizzi di politica economica per l'accelerazione dello sviluppo, comune a tutti i paesi europei dopo la conclusione della corsa verso il traguardo della moneta unica, si deve prendere atto di un divario sfavorevole per l'Italia per i più ristretti spazi di utilizzazione del bilancio in direzione di dette finalità. Il corridoio entro il quale dovrà necessariamente muoversi la finanza pubblica, in Italia, nei prossimi anni, appare chiaramente delimitato.

Il percorso programmatico diretto a conseguire, allo stesso tempo, gli obiettivi di saldo imposti dal Trattato e una significativa riduzione del livello sia delle entrate che delle spese appare condivisibile ma richiederà scelte non facili.

L'esigenza di mantenere elevato l'avanzo primario (le spese per interessi in rapporto al PIL sono ancora quasi il doppio della media europea) rende necessario che i programmi di riduzione delle entrate siano più che compensati dagli interventi di contenimento della spesa primaria.

D'altra parte, una quota crescente di risorse deve certamente essere riservata agli investimenti pubblici e, in generale, alle spese in conto capitale, particolarmente sacrificate negli anni del risanamento. Si tratta, pertanto, di operare sul fronte della spesa corrente primaria.

Come, in quali direzioni e per quali importi è possibile realizzare, nella situazione italiana, un realistico programma di riduzioni della spesa corrente al netto degli interessi?

Nel campo delle prestazioni sociali, attraversato negli anni novanta da riforme di struttura ed interventi occasionali, le limitate risorse reperibili, nel breve-medio periodo, in virtù dei necessari correttivi diretti a completare e ad accelerare il riordino del sistema pensionistico, potrebbero essere assorbite dalle esigenze derivanti dalla naturale lievitazione di bisogni legati all'invecchiamento della popolazione (sanità e assistenza) e dai nuovi problemi del mercato del lavoro.

La questione della sanità pubblica – comune a molti paesi occidentali – si misura con serie difficoltà di controllo della dinamica delle spese, in un contesto reso più complesso dall'intreccio con l'avvio del federalismo. L'esclusione della spesa sanitaria dagli aggregati rilevanti per il Patto di stabilità interno riflette la necessità di definire con maggiore ponderatezza soluzioni a problemi complessi, quali i rapporti tra autonomia regionale e vincoli generali di finanza pubblica, la determinazione di criteri ragionevoli di fissazione delle prestazioni sanitarie uniformi e la messa a punto di meccanismi collaudati di definizione delle dotazioni finanziarie necessarie. Tutto ciò in una situazione comparata che vede la spesa sanitaria in Italia assorbire una quota relativamente contenuta del prodotto interno lordo e la componente pubblica nettamente al di sotto della media occidentale.

Si assottigliano, pertanto, gli spazi di manovra per una azione di breve-medio periodo di contenimento della spesa corrente primaria.

Risparmi di qualche rilievo potranno essere ottenuti da accorte politiche di riordino, razionalizzazione e riduzione di oneri nel settore del pubblico impiego; così come sono da perfezionare e accelerare gli interventi di riorganizzazione delle politiche di acquisto di beni e servizi da parte dell'Amministrazione centrale e, soprattutto, degli enti periferici. Pesa, peraltro, l'incognita dei riflessi in tali comparti dell'attuazione del decentramento amministrativo, nel quale al potenziamento delle autonomie dovrà corrispondere una coerente riduzione degli oneri gravanti sull'Amministrazione centrale, al fine di scongiurare un aggravio complessivo dei costi.

Non sembra, tuttavia, che tali risparmi possano assumere dimensioni sufficienti ad assicurare le risorse finanziarie necessarie per le esigenze di alleggerimento del carico tributario e di sostegno dello sviluppo economico.

Un non breve periodo di politiche monetarie e fiscali restrittive ha, d'altronde, prodotto certamente effetti negativi di rilievo sul tasso effettivo di crescita economica, ma, in misura ancora più pesante, sul tasso potenziale. E ciò in ragione del forte sacrificio che gli anni del risanamento finanziario hanno richiesto allo sviluppo degli investimenti, ai programmi di adeguamento della capacità produttiva, agli interventi di ammodernamento dell'apparato industriale e dei servizi.

Risorse crescenti dovranno, dunque, essere concentrate in queste direzioni, dopo il non eludibile sacrificio (attuato attraverso restrizioni in termini di cassa) reso necessario, negli anni del recente passato, a causa dell'obiettiva difficoltà di garantire l'obiettivo prioritario e non derogabile del rispetto dei parametri di Maastricht.

In un orizzonte di breve periodo, peraltro, non potranno ragionevolmente esplicarsi a pieno gli effetti di tali azioni di rilancio; e, pertanto, limitate appaiono le possibilità di trarre risorse finanziarie aggiuntive da una forzatura dei ritmi di crescita economica che, oltre ad essere vincolati dal contesto internazionale, incontrerebbero il limite interno di una ridotta capacità di adeguamento dell'offerta produttiva, connessa alle caratteristiche strutturali del sistema industriale. In tale contesto, va osservato come i primi segni di riattivazione dell'azione pubblica di sostegno diretto e indiretto agli investimenti mostrino il grave limite di una destinazione indifferenziata al rilancio della domanda, senza la necessaria applicazione di più rigorosi criteri di selezione delle iniziative in direzione della modifica del nostro debole modello di specializzazione produttiva.

2. La politica di bilancio per il 2000.

2.1 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 1999 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, il D.P.E.F del giugno 1999 fissava, per il 2000, l'obiettivo di indebitamento netto all'1,5% del PIL, con un avanzo primario pari al 5,0% e una spesa per interessi del 6,5% (correlata ad un tasso di interesse sui BOT annuali del 3,7% a fine anno).

Nel settembre 1999, la Relazione Previsionale e Programmatica e la Nota di aggiornamento, mentre riconfermavano gli obiettivi programmatici del D.P.E.F. in termini di indebitamento netto della P.A. e di avanzo primario, registravano 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 2001 che per il 2002 e 10.500 mld per 2003).

Il miglioramento tendenziale dell'avanzo primario non era, tuttavia, destinato a ridurre le dimensioni quantitative della manovra correttiva delineata in sede di D.P.E.F., ma invece a sgravi fiscali aggiuntivi rispetto a quelli già previsti.

In conclusione, la politica di risanamento dei conti pubblici mirava, 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).

2.2 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 sono state stimate – 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 nella sola legge finanziaria a seguito delle modifiche normative introdotte dalla legge n. 208/99 e approvata dal Parlamento senza sostanziali variazioni – si articolava, con riguardo alla composizione degli interventi, prevedendo misure di contenimento della spesa corrente dirette ad assicurare circa 11.000 mld, mentre la parte restante (4.000 mld) avrebbe dovuto derivare dalle entrate extratributarie e, in particolare, dai proventi attesi dalle dismissioni immobiliari.

Per quanto attiene agli interventi per la crescita, le valutazioni ufficiali prevedevano 1.500 mld di maggiori spese in conto capitale, peraltro di difficile riscontro perché da rapportare a forme di finanziamento anche estranee al bilancio dello Stato. Circa 1.400 mld sarebbero stati destinati a maggiori spese correnti (compresi gli oneri dei contratti del pubblico impiego), mentre lievemente inferiori al previsto sarebbero stati 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, venivano disposti provvedimenti che, nel complesso, implicavano una riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche di circa 2.400 mld nel 2000, determinata da un contenimento della spesa per circa 8.300 mld e da maggiori entrate per oltre 6.700 mld, oltre che dagli effetti attesi dal monitoraggio delle condizioni reddituali effettuato dall'INPS.

Gli interventi per lo sviluppo sono stati destinati, quasi per intero, agli sgravi fiscali (circa 12.000 mld), riguardando, invece, in misura trascurabile l'aumento delle spese produttive.

Con riguardo agli interventi di contenimento, le misure dal lato delle entrate poggiavano 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 costituititi attraverso l'apporto di immobili dello Stato. Le maggiori entrate attese per il 2000 erano state quantificate in 4.000 mld.

Quanto poi agli interventi di contenimento della spesa corrente, circa un terzo dell'importo atteso avrebbe dovuto essere assicurato dal rafforzamento delle disposizioni relative al Patto di stabilità interno, in forza del quale è stato 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 oltre al recupero sul 2000 dei risparmi non conseguiti dagli enti territoriali nel primo anno di applicazione del patto (circa 1.100 mld).

Poco meno di 2.400 mld erano, poi, attesi dai tagli dei c.d. "consumi intermedi" della P.A. per effetto, soprattutto, 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 – avrebbe dovuto assicurare un risparmio di circa 900 mld.

Nel settore del pubblico impiego, gli interventi di contenimento prevedevano, 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.

I cosiddetti "interventi per la crescita" erano costituiti, in primo luogo, da riduzioni delle entrate concentrate essenzialmente sulle imposte dirette. In tale ambito, 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 era atteso determinare 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.

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

In sostanza, quasi la metà dell'intera manovra correttiva (7.300 mld su 15.000) sarebbe derivata dalla forte accelerazione dei programmi di dismissioni immobiliari e dal rafforzamento del patto di stabilità interno. In sede di esame dei contenuti della manovra di bilancio per il 2000, la Corte - chiamata ad esprimersi nella consueta audizione parlamentare - manifestò perplessità sulla capacità di conseguire i risultati affidati ai due principali strumenti di intervento: il patto di stabilità interno e le dismissioni immobiliari.

Con riguardo al primo, i dubbi espressi dalla Corte trovavano sostegno nell'esito insoddisfacente nel primo anno di applicazione che, pur in assenza di rendicontazioni ufficiali, era confermato dalle analisi condotte dalla stessa Corte.

Quanto alle dismissioni immobiliari degli enti previdenziali e dello Stato (contabilizzate in 4.000 mld per il 2000 ed altrettanti per il 2001) si osservava trattarsi di una linea di intervento non nuova e che, peraltro, aveva al momento conseguito risultati del tutto irrilevanti. Una revisione radicale dei meccanismi normativi - basata sull'introduzione di elementi di flessibilità, sull'utilizzo su vasta scala dello strumento dei fondi immobiliari, sulla previsione di procedure alternative - non è sembrata alla Corte sufficiente per consentire una rapida eliminazione di tutti gli ostacoli legati alle carenze amministrative ed alle condizioni del patrimonio immobiliare pubblico. In altri termini, proprio il necessario riferimento ad un orizzonte di breve periodo induceva a giudicare la stima governativa come una previsione ad alto rischio, quanto meno nel *quantum* atteso.

Pur in assenza di puntuali informazioni di consuntivo sugli esiti conseguiti nel 2000, appare certo che le dismissioni immobiliari (così come il Patto di stabilità interno)

non hanno prodotto i risultati attesi in termini di miglioramento del saldo del conto delle Amministrazioni pubbliche.

E, tuttavia, il 2000 si è chiuso con un sostanziale rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Si ripropone, al riguardo, la questione non nuova dello squilibrio rilevabile tra la sovrabbondanza di valutazioni e di dibattito nella fase della presentazione e dell'approvazione parlamentare delle manovre di bilancio (e, in generale, degli interventi di "fiscal policy) e l'assoluta carenza di analisi dirette a verificare ex post il funzionamento e la resa dei provvedimenti adottati.

Il compito istituzionale della Corte - che non è produttore, ma solo utilizzatore di dati economici e finanziari - è reso arduo da tali lacune informative.

In tal modo è difficile stabilire quanto del conseguimento degli obiettivi sia riferibile alla puntuale realizzazione degli interventi correttivi approvati e quanto alla favorevole evoluzione di fattori diversi.

Come già ricordato, nel 2000 il parziale insuccesso della manovra correttiva ha trovato compensazione nei molteplici menzionati elementi di miglioramento dei saldi finanziari, primo tra tutti l'andamento particolarmente favorevole delle entrate tributarie.

2.4 Nel quadro degli "interventi per la crescita" - che costituiscono il tratto innovativo delle manovre di bilancio successive alla lunga fase del risanamento finanziario - merita di essere segnalato l'approccio adottato nei documenti programmatici, che non appare soddisfacente sul piano metodologico.

Secondo le indicazioni già contenute nel D.P.E.F. 2000-2003, gli effetti della manovra di bilancio per il 2000 avrebbero dovuto determinare 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' 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.

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 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 stati 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 delle realizzazioni.

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.

2.5 Il "Programma di stabilità dell'Italia", presentato dal Governo nel dicembre 1999, 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). Tali modifiche non sono state, peraltro, ritenute tali da produrre implicazioni significative sugli obiettivi di finanza pubblica per il 2000 e, di conseguenza, neppure sulla manovra di riequilibrio dei conti pubblici contestualmente approvata dal Parlamento.

La Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 2000, alla luce dei consuntivi per il 1999, procedeva a riesaminare le previsioni di finanza pubblica per il 2000, confermando l'obiettivo di indebitamento netto all'1,5% del PIL e modificando limitatamente in aumento le stime dell'avanzo primario e delle spese per interessi.

Solo in occasione della presentazione del D.P.E.F. 2001-2004 (giugno 2000), la revisione al rialzo della crescita del prodotto (dal 2,2 al 2,8%) si traduceva in un miglioramento degli obiettivi 2000 con riguardo sia all'indebitamento netto (portato all'1,3% del PIL) che dell'avanzo primario (fissato al 5,2%).

I nuovi più ambiziosi obiettivi erano, infine, ribaditi sia nella Relazione Previsionale e Programmatica del settembre 2000 che nel Programma di stabilità inviato alla Commissione Europea alla fine dello scorso anno.

3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.

3.1 Già in occasione dell'annuale notifica alla Commissione europea del 1 marzo scorso, si è reso disponibile il consuntivo di finanza pubblica per il 2000, espresso – come è richiesto dagli accordi europei – sulla base dei conti delle Amministrazioni pubbliche elaborati secondo il nuovo sistema di contabilità nazionale (SEC 95).

In particolare, il Conto delle Amministrazioni Pubbliche – che riunisce, previ i necessari consolidamenti, i consuntivi dei bilanci dello Stato, delle Regioni, di Province e Comuni e delle amministrazioni minori sia centrali che locali – mostra per il 2000 i seguenti principali risultati:

– un indebitamento netto di circa 7.500 mld, pari allo 0,3% del PIL, a fronte di 37.724 mld (1,8% del PIL) del 1999. Al netto delle entrate straordinarie derivanti, pari a 26.750 mld, dall'assegnazione delle licenze UMTS (classificate nel conto delle Amministrazioni pubbliche come minori spese in conto capitale) il disavanzo si commisura a 34.310 mld, collocandosi all'1,5% del prodotto, valore che corrisponde

all'obiettivo per il 2000 fissato in tutti i documenti programmatici prima della più ambiziosa meta (1,3%) proposta con il D.P.E.F del giugno 2000;

– una stabilizzazione dell'avanzo primario al netto dei proventi UMTS (al 5,0% del PIL), per effetto di un incremento delle entrate (3,2%) superiore a quello delle spese primarie (3,0%), queste ultime con una composizione che indica una crescita delle uscite correnti (3,4%) e un lieve decremento delle spese in conto capitale (-0,4%);

– un moderato aumento in valore assoluto (0,9%) - dopo tre anni di notevoli riduzioni - delle spese per interessi, in conseguenza del rialzo dei tassi di interesse (per i BOT annuali passati dal 3,1% del 1999 al 4,7% del 2000);

– l'ulteriore ampliamento, per il terzo anno consecutivo, del saldo corrente che, avendo sfiorato i 40.000 mld, ha consentito di finanziare poco meno del 60% del disavanzo in conto capitale;

– una diminuzione della pressione fiscale – calcolata come incidenza sul PIL delle imposte e dei contributi sociali – dal 43% del 1999 (che aveva segnato, invece, un aumento dello 0,3%, dopo la riduzione di 1,6 punti percentuali tra il 1997 e il 1998) al 42,4% e una riduzione sostanzialmente analoga della pressione tributaria in senso stretto (dal 30,2% al 29,7%);

– una accelerazione nel percorso di riduzione del rapporto debito/PIL, che ha registrato un risultato nettamente migliore dello stesso obiettivo programmatico (110,2% contro 114,5 del 1999 e 112,1 programmato), in virtù sia della crescita del PIL nominale superiore alle attese che al rallentamento del ritmo di espansione del debito, a sua volta favorito dal consistente importo delle dismissioni patrimoniali.

A differenza di quanto accaduto nel 1999, allorché la crescita del PIL risultò largamente inferiore alle attese, l'andamento economico del 2000 registrato a consuntivo si presenta molto più favorevole delle previsioni avanzate in occasione della presentazione della manovra di bilancio (RPP di settembre 1999): in particolare, la crescita reale del prodotto è stata del 2,9% (contro una previsione del 2,2%), soprattutto per effetto dell'elevato contributo della domanda estera netta sostenuta dai forti guadagni di competitività di prezzo sui mercati esterni all'area dell'euro che hanno più che compensato la debolezza delle nostre esportazioni verso gli altri paesi dell'Unione Europea.

Molto dinamica è anche risultata la spesa per consumi delle famiglie, mentre l'attività di investimento delle imprese, assai sostenuta nella prima metà dell'anno, ha poi subito un forte rallentamento soprattutto nel settore delle costruzioni.

Rispetto alla media dell'area dell'euro, il differenziale di crescita – vicino ad un punto percentuale nel 1999 – si è ridotto a circa mezzo punto nel 2000.

L'inflazione al consumo è stata nella media del 2000 del 2,6%, notevolmente più elevata sia del tasso programmato (1,2%) che della dinamica registrata nel 1999 (1,7%). La pressione al rialzo, comune a tutti i paesi europei per l'aumento dei prezzi del petrolio e per il deprezzamento dell'euro, è stata contenuta nel nostro paese dalla ridotta incidenza delle componenti energetiche nel paniere di consumo, dalle riduzioni delle imposte di fabbricazione e dalle favorevoli condizioni determinate dalla moderazione salariale e dalla crescita della produttività. Il differenziale di inflazione dell'Italia rispetto ai partners europei si è, pertanto, ridotto in misura significativa nel corso del 2000.

L'accelerazione superiore alle attese dell'attività economica si è riflessa positivamente sui conti pubblici, sostenendo in particolare la dinamica delle entrate tributarie.

Le spese complessive delle Amministrazioni pubbliche nel 2000 sono state pari a 1.040.000 mld, con un aumento di solo lo 0,1% rispetto al 1999 e una incidenza sul PIL diminuita di ben 2,3 punti percentuali (dal 48,4 al 46,1%). Anche se si escludono i proventi delle licenze UMTS (che, come già precisato, sono contabilizzati come minori spese in conto capitale secondo il SEC 95) il rapporto tra spesa pubblica complessiva e prodotto segna un riduzione dell'1,1%, assestandosi al 47,3%.

Mentre nel 1999 l'andamento della spesa era il risultato di tendenze contrapposte (la forte flessione delle spese per interessi compensata dall'aumentata incidenza delle spese primarie) nel 2000 la situazione è stata più equilibrata, essendo diminuito sia il peso delle spese per interessi sia, in misura anche maggiore, l'incidenza della spesa primaria.

Le spese al netto degli interessi – con esclusione dei proventi UMTS - sono, infatti, aumentate rispetto al 1999 del 3,0%, per effetto di una crescita del 3,4% della

spesa corrente primaria e, al contrario del 1999, di una lieve flessione delle spese in conto capitale.

Nell'ambito delle spese correnti al netto degli interessi – la cui incidenza sul PIL è diminuita dal 37,8 al 37,1% – i redditi da lavoro dipendente hanno registrato una crescita contenuta (3,1%), per effetto di una ulteriore flessione dell'occupazione pubblica ma, soprattutto, della contabilizzazione sul 2000 di una parte esigua dei rinnovi contrattuali di competenza dell'anno.

Le spese per prestazioni sociali – che nel 1999 avevano registrato un aumento notevolmente superiore alla variazione del PIL nominale – hanno segnato nel 2000 una notevole decelerazione che ha consentito una flessione dell'incidenza sul PIL dal 17,2 al 16,7%. Mentre il picco del 1999 era attribuibile al venir meno dei risparmi una tantum conseguiti in seguito alla modifica nella cadenza del pagamento delle pensioni e alla sospensione del blocco dei trattamenti di anzianità, nel 2000 il rallentamento delle prestazioni in denaro riflette l'entrata a regime dei più elevati limiti di età per il pensionamento di vecchiaia e lo scostamento tra il tasso di inflazione, riferito al 1999, con il quale si è proceduto all'adeguamento delle pensioni e quello più elevato registrato nel 2000 (1,5 contro 2,2 in termini di deflatore del PIL).

Ancora sostenuta, anche se in misura attenuata rispetto al 1999, è stata la crescita dei consumi intermedi (5,0%) trainata dalla dinamica delle spese riferibili agli enti decentrati. Un ritmo di crescita quasi doppio rispetto al totale della spesa primaria sembra ormai riguardare stabilmente le cosiddette prestazioni sociali in natura, aumentate di oltre il 7% , vale a dire nella stessa misura del 1999.

I fattori di espansione di tali prestazioni sono ricollegabili all'andamento della spesa sanitaria e farmaceutica. In particolare, per le prestazioni sanitarie l'accelerazione discende essenzialmente dagli effetti del rinnovo della convenzione 1998-2000 relativa all'assistenza medico-generica.

Quanto all'assistenza farmaceutica, invece, si deve rilevare che, a partire dal 1996, si è invertita la tendenza al contenimento della spesa che aveva permesso, nel quadriennio 1992/95, una diminuzione del tasso medio annuo di crescita nella misura dell'8%. La ripresa dei consumi - legata anche all'introduzione di nuovi farmaci e alla riammissione alla rimborsabilità di nuove classi di farmaci – l'aumento del prezzo

medio dei farmaci prescritti, il dovuto adeguamento di tale prezzo al nuovo prezzo medio europeo e la riduzione dell'incidenza dei tickets costituiscono i fattori espansivi che hanno prodotto una crescita delle prestazioni farmaceutiche di oltre il 14% rispetto al 1999.

Le spese in conto capitale hanno registrato una riduzione in quota di PIL dal 3,9% del 1999 al 3,7% in conseguenza di un notevole rallentamento degli investimenti diretti, sia per il minore contributo degli enti locali (nel 1999 un importante sostegno era stato assicurato dalle opere per il Giubileo) sia per la contabilizzazione di segno negativo (come disinvestimenti) degli introiti derivanti dalla vendita di beni patrimoniali degli Enti Previdenziali.

3.2 Le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche hanno superato 1.032.000 mld, con un incremento del 3,2% sul 1999 e una riduzione dello 0,9% sul PIL (dal 46,7 del 1999 al 45,8).

Si deve, in proposito, osservare che tale andamento è l'effetto di due ordini di fattori di segno opposto: da un lato la crescita tendenziale del gettito tributario, sostenuta dall'accelerazione dell'attività economica, dagli effetti sull'IVA degli aumenti di prezzo dei prodotti petroliferi e sull'imposta sostitutiva sulle plusvalenze delle condizioni molto favorevoli del mercato azionario; dall'altro la rilevante correzione della crescita tendenziale delle entrate operata attraverso le molteplici misure di sgravio fiscale, commisurabili su base annua a più di 24.000 mld (1,1% del PIL). Ciò spiega gli andamenti relativamente meno dinamici delle principali imposte dirette (in particolare, IRPEF e IRPEG), influenzati dagli effetti degli interventi di sgravio introdotti prima con la legge finanziaria per il 2000 e successivamente con il decreto-legge n. 268 del settembre 2000.

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 30,2% del 1999 e al 29,7% del 2000.

L'analisi dei risultati relativi alle principali imposte può essere, per il momento, condotta solo sulla base del consuntivo di cassa del bilancio dello Stato, non essendo

state rese disponibili per il 2000 le elaborazioni disaggregate che consentono all'ISTAT di pervenire alla costruzione dei conti economici delle Amministrazioni pubbliche secondo il criterio della competenza economica richiesto dal SEC 95.

Nell'ambito delle imposte dirette, l'IRPEF risulta aumentata rispetto al 1999 dello 0,2%, mentre l'IRPEG hanno segnato una diminuzione del 2% e le imposte sostitutive sono più che raddoppiate . In particolare, l'imposta sostitutiva sul risparmio gestito, sospinta dall'andamento dei corsi azionari nel secondo semestre 2000, ha fatto registrare un gettito di oltre cinque volte superiore a quello del 1999 (da 2.900 mld a 15.200 nel 2000).

Gli esiti descritti per IRPEF e IRPEG sono largamente attribuibili alle ricordate misure di sgravio introdotte proprio per evitare che l'evoluzione tendenziale del gettito producesse effetti contrastanti con l'obiettivo programmatico di alleggerimento della pressione tributaria. Così, si può rilevare che le ritenute sui redditi da lavoro dipendente, cresciute di circa l'1%, avrebbero fatto segnare, in assenza delle misure di sgravio (modifiche degli scaglioni e delle detrazioni), un aumento dell'ordine dell'8%. E la stessa riduzione del gettito dell'IRPEG e della quota autoliquidata dell'IRPEF è in larga misura riferibile agli specifici interventi adottati (essenzialmente riduzione degli acconti e agevolazioni per gli investimenti).

Nell'ambito delle imposte indirette, cresciute di poco meno del 5%, la forte accelerazione del gettito dell'IVA (16,2%) e dei monopoli di Stato (14,9%) ha più che compensato la flessione registrata negli incassi dell' imposta sugli oli minerali (-3,1%) e, soprattutto, del lotto e lotterie (-41,3%).

Il risultato dell'IRAP segnala una crescita dell'8,7%, da valutare considerando che nel 1999 gli incassi erano stati compressi per effetto dell'elevato acconto disposto per il 1998, primo anno di applicazione della nuova imposta.

Infine, è proseguito il 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 ulteriore riduzione di quasi il 20% rispetto al 1999, allorché era stata registrata una contrazione di circa il 25% sul 1998.

3.3 Già nella Relazione sul rendiconto dello scorso anno era stato posto in evidenza l'emergere di un fenomeno nuovo di sostanziale 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. Ne risultava un dividendo fiscale che fu posto a base di una revisione dello scenario tendenziale e programmatico della manovra di bilancio per il 2000.

Allora si osservava che, in realtà, la variazione nominale delle basi imponibili alle quali più direttamente si rapportano le principali imposte (redditi da lavoro e consumi) era stata nel 1999 più rapida di quella del PIL, con ciò offrendo una parte di spiegazione dell'apparente anomalia. L'accelerazione del gettito tributario veniva, peraltro, ricondotta 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". Meno determinante invece, si rivelava l'azione di contrasto diretto dell'evasione (accertamenti e controlli).

Il fenomeno si è riprodotto in misura accentuata nel corso dell'esercizio 2000.

Alla fine del giugno dello scorso anno, infatti, – in occasione della presentazione del D.P.E.F. 2001/2004 - il Governo aveva rinviato la quantificazione della manovra di finanza pubblica coerente con gli obiettivi programmatici, riservandosi di presentare in settembre, contestualmente alla pubblicazione della Relazione Previsionale e Programmatica, una Nota di aggiornamento. Di tale facoltà – prevista dai regolamenti parlamentari - il governo si era già avvalso in passato, e precisamente negli anni 1992, 1996 e 1999, peraltro in presenza di specifici elementi di novità.

Il rinvio era determinato, in via principale, dall'incertezza circa l'evoluzione tendenziale degli aggregati di finanza pubblica e, in particolare, delle entrate tributarie, per le quali si prospettava l'ipotesi di una revisione "verso l'alto" sia del preconsuntivo 2000 che delle previsioni a legislazione vigente per il 2001 e per gli anni successivi. Dall'eventuale verificarsi di tale ipotesi si induceva poi l'esigenza di prevedere ulteriori misure di sgravio fiscale, al fine di evitare (ad ipotesi macroeconomiche invariate) una crescita della pressione fiscale. Gli sgravi consentiti dal gettito emergente dal recupero di base imponibile (e non da maggiore crescita economica o da specifici interventi normativi) avrebbero dovuto interessare sia le famiglie che le imprese.

Con la Nota di aggiornamento al D.P.E.F. del 30 settembre 2000, il governo ha provveduto a correggere il quadro di finanza pubblica tendenziale per il 2000 e per il successivo quadriennio sulla base delle tendenze in atto dei conti pubblici.

In particolare, la revisione delle stime ha riguardato la preannunciata quantificazione del maggior gettito tributario, connessa soprattutto agli esiti dell'autoliquidazione delle imposte dirette. Tale revisione si è tradotta in un preconsuntivo 2000 che evidenziava un volume di entrate tributarie notevolmente superiore (per oltre 13.000 mld) non solo alle previsioni iniziali di bilancio ma anche alle successive stime del D.P.E.F..

Il Governo ha inteso attribuire ad una rilevante quota dell'incremento di gettito del 2000 natura strutturale, così da proiettarne gli effetti di "copertura" sugli anni futuri. L'identificazione di questa quota sarebbe stata effettuata, secondo le indicazioni governative, provvedendo ad isolare gli effetti sul gettito della dinamica del prodotto interno lordo e delle altre variabili economiche e quelli connessi a interventi normativi, in modo da riferire tutto il maggior gettito residuale ad una emersione permanente di base imponibile imputabile "in senso lato" alla lotta all'evasione fiscale.

Questa procedura di stima, del resto, trova i suoi presupposti normativi nell'all'art.1 della legge n. 133/99 e nell'art.1, comma 4, della legge n.488/99 che ne definiscono le modalità proprio al fine di individuare la quota di " maggiori entrate" destinabile alla riduzione della pressione fiscale.

Già in occasione della presentazione del disegno di legge per l'assestamento del bilancio dello Stato (giugno 2000), il governo aveva prospettato una variazione in aumento delle entrate tributarie pari a 16.660 mld in termini di cassa (29.910 mld in competenza), imputando, sostanzialmente, tale variazione alla maggiore crescita economica e al più elevato tasso di inflazione rispetto a quanto previsto in sede di elaborazione delle previsioni iniziali di bilancio per il 2000. L'individuazione dell'ulteriore eccedenza di gettito per il 2000 è intervenuta in corso di esame parlamentare del d.d.l. di assestamento, quando il governo ha predisposto un emendamento con il quale si è provveduto ad incrementare le entrate tributarie relative al 2000 di ulteriori 13.800 mld circa, pur in presenza di un quadro macroeconomico sostanzialmente invariato rispetto al mese di giugno. Poiché nel frattempo non sono

intervenuti provvedimenti normativi in grado di incidere immediatamente sul gettito, se ne è dedotto che le maggiori entrate registrate avessero carattere strutturale, e quindi fossero da attribuire alla "lotta all'evasione fiscale ", in una accezione allargata.

Pur trattandosi di una mera correzione delle previsioni (o più precisamente del preconsuntivo) per il 2000 – e non, come richiesto dalla lettera della legge, di un riscontro su dati di consuntivo – il Governo ha ritenuto di utilizzare immediatamente le eccedenze positive nette così individuate per procedere a sgravi fiscali operanti già sui redditi 2000 (D.L. n. 268/2000). Alla base di tale orientamento vi è stato, certamente, l'intento di non consentire che una divaricazione eccessiva tra dinamica delle entrate fiscali e crescita del prodotto interno lordo determinasse un non desiderato aumento della pressione fiscale.

I risultati 2000 confermano, in effetti, una notevole crescita del gettito tributario sia con riferimento alle previsioni (iniziali, assestate e definitive) che con riguardo al gettito dell'anno precedente. Lo scostamento positivo appare, anzi, maggiore di quello che ha indotto il Governo a procedere ad una immediata "restituzione" ai contribuenti. In parte, tuttavia, tale favorevole esito è da attribuire ad una crescita del PIL nominale superiore alle stime formulate al momento del provvedimento di sgravio.

3.4 Nel quadro complessivo di finanza pubblica, rappresentato dal conto delle Amministrazioni pubbliche, è proseguita la tendenza – già evidenziata nella Relazione dello scorso anno – ad un rapido allargamento dell'incidenza della spesa delle amministrazioni locali. La spesa complessiva di Regioni, province, comuni e amministrazioni minori è, infatti, aumentata nel 2000 del 4,5%; la spesa corrente al netto degli interessi del 4,9%, contro una crescita del 3,4% di quella totale delle amministrazioni pubbliche.

Si segnala, in particolare, la dinamica accentuata dei consumi intermedi (5,5%) e delle prestazioni sociali in natura (7,3%) che si riferiscono, rispettivamente, agli acquisti di beni e servizi e alla spesa sanitaria.

L'incidenza della spesa delle amministrazioni locali è aumentata significativamente sul totale della spesa pubblica: dal 25% circa dell'inizio degli anni novanta a poco meno del 30% nel 2000.

Nel 2000 si è, anche, verificata l'attesa inversione del peso relativo delle entrate fiscali proprie delle amministrazioni locali e dei trasferimenti pubblici ad esse destinati: per la prima volta, infatti, in rapporto alle entrate complessive l'incidenza delle entrate fiscali proprie (44,1%) ha superato quella dei trasferimenti (43,4%).

Dopo la lunga fase fino alla metà degli anni novanta nella quale la spesa regionale e locale registrava una dinamica molto contenuta – e, comunque, inferiore a quella della spesa complessiva della P.A. – ormai da circa un quinquennio si è consolidata una tendenza di segno opposto, con ritmi di crescita delle spese locali superiori a quelli medi della spesa pubblica e, in molti casi, anche al tasso di crescita del PIL nominale.

E' in tale prospettiva che si inquadra la scelta di attivare strumenti intesi a coinvolgere le Amministrazioni locali nel perseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica adottati in sede europea.

In proposito, le ultime tre leggi finanziarie hanno introdotto e poi più volte modificato il Patto di stabilità interno, con il quale si è inteso estendere alle regioni e agli enti locali i vincoli e gli obblighi che derivano dall'adesione dell'Italia al Patto di stabilità e crescita.

Con riguardo al primo anno di applicazione del Patto – il 1999 – la Corte, pur riconfermando l'importanza decisiva di un ruolo attivo della finanza decentrata nella realizzazione dei traguardi europei, aveva osservato che l'esperimento concreto di coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali si era rivelato poco efficace. E ciò per un eccesso di complessità dei meccanismi di definizione dei parametri rilevanti, delle procedure di monitoraggio, della mancata considerazione delle specifiche condizioni di partenza dei bilanci dei diversi enti.

Inoltre, si deve considerare il carattere essenzialmente esortativo del Patto, privo di procedure sanzionatorie dirette per l'ipotesi di inadempimenti.

Nella Relazione sul rendiconto 1999 si rilevava, inoltre, come proprio la complessità delle regole avesse reso impossibile una rendicontazione completa da parte del Ministero del tesoro sull'esito del Patto, cosicchè la Corte aveva prodotto una valutazione indipendente, di prima approssimazione, dalla quale emergeva che, nel 1999, Province e comuni avrebbe rispettato pienamente gli obiettivi programmatici, mentre le Regioni se ne sarebbero discostate in misura non trascurabile.

Con la Finanziaria per il 2000 sono state disposte modifiche rilevanti al Patto nella direzione di un minor rigore dei vincoli di bilancio. In tal senso vanno, infatti, letti l'esclusione della spesa sanitaria dal calcolo del disavanzo regionale rilevante per il patto di stabilità interno, l'esclusione delle poste di entrata e di spesa con caratteri di eccezionalità, la facoltà concessa agli enti di applicare retroattivamente la più favorevole definizione di saldo e di valutare cumulativamente i risultati del biennio 1999-2000. E' stato, infine, prevista la concessione agli enti adempienti di una riduzione minima di mezzo punto percentuale sul tasso di interesse nominale applicato sui mutui della Cassa Depositi e Prestiti in ammortamento al 31/12/1998.

Anche con riguardo al 2000 si è riproposta la difficoltà di una verifica rigorosa e completa sui risultati della nuova versione del Patto. Con un comunicato stampa del 27 marzo 2001, il Ministero del Tesoro – rinviando la valutazione per il comparto regionale - ha fornito indicazione del raggiungimento degli obiettivi del Patto da parte del complesso delle Province e dei Comuni. Su tale base ha disposto la riduzione d'ufficio del tasso di interesse praticato dalla Cassa DD.PP sulla categoria di mutui suindicata. La sintetica informazione prodotta dal Ministero del Tesoro non è corredata da alcuna analisi quantitativa relativa alle verifiche di attuazione del Patto.

Per le Regioni, secondo valutazioni effettuate dalla Corte nell'ambito della Relazione sulla gestione delle Regioni a statuto ordinario recentemente approvata, si evidenzia una sostanziale rispetto degli obiettivi del Patto, anche se con scarti non irrilevanti tra le diverse Regioni.

Tale risultato positivo è, tuttavia, da attribuire sia all'esclusione dalle regole di controllo della spesa sanitaria, sia alla facoltà concessa a ciascuna regione di applicare retroattivamente al biennio 1999-2000 la disciplina più favorevole, scegliendo tra le norme originariamente fissate dalla legge n. 448/1998 (art. 28) e le successive modifiche apportate con la legge n. 488/1999 (art. 30).

4. La manovra di bilancio per il 2001.

4.1 Il Governo ha provveduto a correggere, con la Nota di aggiornamento del 30 settembre, il quadro di finanza pubblica tendenziale prospettato in sede di D.P.E.F. 2001-2004 sulla base dell'evoluzione particolarmente favorevole delle entrate tributarie relative al 2000.

Come si è ricordato, la revisione delle stime ha tenuto conto di un volume di entrate tributarie notevolmente superiore non solo alle previsioni iniziali di bilancio ma anche alle stime successive del D.P.E.F.. Considerando "strutturale" questa maggior crescita, il Governo ha ritenuto di correggere le stime riferite all'intero arco della previsione, indicando incrementi delle entrate e dell'avanzo primario del conto delle Amministrazioni Pubbliche pari a 26.800 mld nel 2001, 35.100 mld nel 2002, 38.200 mld nel 2003 e 42.000 mld nel 2004.

Tali importi si riflettono in un miglioramento del saldo primario tendenziale superiore all'1% del PIL in ciascuno degli anni compresi nell'orizzonte temporale del D.P.E.F., per effetto di un aumento della pressione fiscale.

Proprio la necessità di preservare il percorso programmatico di graduale riduzione dell'onere tributario ha determinato la scelta di destinare a misure di sgravio fiscale le maggiori entrate tendenziali.

La definizione degli obiettivi programmatici macroeconomici e di finanza pubblica relativi al quadriennio 2001-2004 è stata da ultimo esposta nel Programma di stabilità, trasmesso all'Unione Europea nel dicembre scorso. Con riguardo al solo 2001, gli obiettivi sono stati oggetto di revisione nell'aprile scorso, in occasione della presentazione della Relazione trimestrale di cassa e della "Relazione sull'andamento dell'economia nel 2000 e aggiornamento delle previsioni per il 2001".

Nel Programma di stabilità il quadro macroeconomico prevede una crescita del PIL del 2,9% nel 2001 e del 3,1% in ciascuno degli anni del triennio successivo, un tasso di inflazione che sconta la moderata accelerazione registrata già nel 2000 e che, pertanto, raggiungerebbe il 2,5% nel 2001 e il 2,6% medio annuo nel periodo 2002-2004.

Gli obiettivi di finanza pubblica del Programma scontano una ipotesi di chiusura del 2000 lievemente più ottimistica del consuntivo presentato nello scorso mese di marzo (con un rapporto indebitamento/PIL dell'1,3% a fronte dell'1,5%): in percentuale del PIL, l'avanzo primario salirebbe al 5,4% nel 2001 per rimanere costantemente al di sopra del 5,5% in tutto il periodo di previsione; l'indebitamento netto si attesterebbe allo 0,8% nel 2001 e allo 0,5% nel 2002, per poi cedere il passo al pareggio di bilancio nel 2003 e ad un avanzo dello 0,3% nel 2004. Il debito pubblico proseguirebbe nel tracciato di discesa già consolidato, scendendo al di sotto del 100% nel 2003 e al disotto del 95% nel 2004.

La Relazione sull'andamento dell'economia dell'aprile scorso – recependo i segnali di un rallentamento nel commercio mondiale per il venir meno della fase espansiva dell'economia americana e il consuntivo di finanza pubblica per il 2000, lievemente meno favorevole di quanto previsto a dicembre – ha operato una revisione del quadro 2001 con riguardo sia alle grandezze economiche che agli obiettivi di finanza pubblica.

Per quanto attiene al quadro macroeconomico, il prodotto interno lordo è atteso crescere del 2,5% (contro il 2,9 del 2000 e della precedente proiezione per il 2001); la revisione al ribasso è, pressoché per intero attribuibile alla minore dinamica delle esportazioni.

Sul fronte dell'inflazione, il 2001 si caratterizzerà per una graduale accentuazione degli impulsi di origine interna (essenzialmente connessi alla concentrazione dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego e al recupero delle retribuzioni dell'industria) e per una sostanziale neutralizzazione delle spinte di origine internazionali. Il deflattore del PIL segnerebbe, pertanto, un aumento del 2,8% (2,2 nel 2000), mentre l'inflazione misurata sui consumi delle famiglie, incorporando il miglioramento delle ragioni di scambio, scenderebbe al 2,6% (2,9 nel 2000).

Con riguardo alla finanza pubblica, la Relazione citata – elaborata dopo la pubblicazione dei consuntivi 2000 e dopo l'approvazione parlamentare della manovra di bilancio per il 2001 – ha modificato, sia pure in misura limitata, gli obiettivi per il 2001: in rapporto al PIL, l'indebitamento netto è fissato all'1% (0,8 nelle precedenti

indicazioni programmatiche), l'avanzo primario al 5,2% (5,4 in precedenza), il debito pubblico al 106,2%.

La spesa corrente al netto degli interessi è prevista scendere dal 37,1% al 36,7% in quota di PIL; la pressione fiscale si ridurrebbe ancora, passando dal 42,4% del 2000 al 42%.

4.2 Con riferimento agli obiettivi programmatici e tenendo conto della menzionata evoluzione favorevole dei conti pubblici sul versante delle entrate, è stata predisposta la manovra di bilancio affidata alla Legge finanziaria per il 2001.

In particolare per il 2001, si è previsto che il maggior gettito tendenziale (circa 26.000 mld) e quanto in aggiunta derivante in virtù di misure correttive di segno restrittivo siano destinati a sgravi fiscali, alla copertura di maggiori spese correnti e al sostegno delle spese in conto capitale.

Sono state programmate riduzioni fiscali crescenti dagli oltre 21.000 mld del 2001 ai circa 30.000 mld del 2002, agli oltre 33.000 mld del 2003 sino ai 35.000 mld del 2004.

Per il solo 2002 l'obiettivo programmatico in termini di indebitamento netto richiederebbe una specifica manovra di contenimento commisurabile allo 0,2% del PIL ad integrazione degli effetti permanenti della manovra correttiva della finanziaria 2001.

Per il 2001, in termini quantitativi la manovra prevede interventi per lo sviluppo per 34.600 mld ed una azione correttiva di circa 10.000 mld.

La quota di gran lunga più significativa della manovra è rappresentata dalle misure di sgravio fiscale (circa 21.500 mld) destinate per due terzi all'alleggerimento dell'onere tributario sulle famiglie e per un terzo ad agevolazioni a favore delle imprese. Per le famiglie è previsto l'ampliamento della fascia di reddito compresa nel primo scaglione di imposta, la riduzione delle aliquote e nuove deduzioni e detrazioni; le imprese beneficieranno della riduzione della aliquota IRPEG, dei più bassi acconti IRPEG e IRAP e del più favorevole regime della *dual income tax.*

Interventi di sostegno dell'economia di importi rilevanti riguardano anche il settore energetico (circa 3.200 mld), nel quale si intende fronteggiare le spinte inflazionistiche connesse all'evoluzione dei prezzi dei prodotti petroliferi.

Oltre 4.000 mld sono destinati a misure di sostegno dell'occupazione e dello sviluppo nelle aree svantaggiate del Paese (crediti d'imposta sui nuovi investimenti, riduzioni IRAP e agevolazioni per le assunzioni a tempo indeterminato).

In campo sociale, i provvedimenti della Legge finanziaria per il 2001 si propongono di favorire la prosecuzione dell'attività lavorativa dei lavoratori anziani, di elevare la quota di pensione cumulabile con i redditi da lavoro autonomo, di eliminare gradualmente i tickets sanitari e di abolire (fin dal 1 gennaio 2001) ogni forma di partecipazione da parte degli assistiti al costo delle prestazioni farmaceutiche per alcuni medicinali.

Infine, le misure di segno restrittivo, adottate per consentire il raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, riguardano risparmi di spesa corrente (circa 6.300 mld), essenzialmente connessi ad interventi per una gestione più efficiente e coordinata degli acquisti di beni e servizi da parte degli enti decentrati, e maggiori entrate in conto capitale (circa 800 mld), assicurate dai provvedimenti per la semplificazione delle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare della Pubblica Amministrazione.

Nel quadro delle azioni dirette a controllare l'andamento dei flussi di spesa e di entrata degli enti delle Amministrazioni Pubbliche sono state anche disposte modifiche alla disciplina del Patto di stabilità interno, allo scopo di assicurare un più rigido rispetto delle compatibilità finanziarie.

5. Bilancio e ordinamento contabile.

5.1 L'esperienza parlamentare e di governo della riforma del bilancio copre un arco di tempo che supera ormai il ventennio (dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 208 del 1999). La cornice istituzionale, soprattutto dopo le innovazioni introdotte dalla legge n. 362 del 1988 e dalle novelle dei regolamenti parlamentari, ha offerto il quadro di riferimento entro il quale si è costruito, dal 1992 in poi, il percorso di risanamento della finanza pubblica italiana, in virtù del quale, nel 1997, è stata possibile l'adesione del nostro Paese all'Unione Economica e Monetaria Europea.

Si può affermare, in estrema sintesi, che le leggi del 1978 e del 1988 hanno consentito di porre al centro del processo decisionale - sulla base della cooperazione fra Parlamento e Governo - le scelte annuali di *fiscal policy* come strumento essenziale del controllo dell'economia nel breve periodo. Con la legge n. 94 del 1997 si è affrontato, invece, il tema della decisione di bilancio come strumento di allocazione delle risorse e di definizione delle politiche pubbliche in stretta correlazione con la riforma amministrativa (legge n. 59 del 1997).

Il momento determinante della vicenda politico-istituzionale del processo di bilancio è identificabile nei risultati conseguiti nel 1997, quando la decisione del Governo e le scelte del Parlamento, raddoppiando la "dose d'urto" della manovra originariamente delineata, hanno consentito all'Italia l'ingresso fin dall'inizio alla fase finale di transizione verso la moneta unica europea.

Le ultime sessioni di bilancio e l'evoluzione della finanza pubblica mostrano, come emerge dalla presente relazione, che restano aperti rilevanti problemi istituzionali concernenti l'ordinamento del bilancio e la disciplina contabile.

5.2 I problemi più gravi riguardano la significatività dei conti pubblici. La decisione annuale di bilancio, le informazioni periodiche in corso d'esercizio sugli andamenti della finanza pubblica, il rendiconto generale dello Stato sono conformati in modo tale da ridurre in misura rilevante la consapevolezza della portata delle scelte da compiere e la possibilità di introdurre adeguate e tempestive correzioni di rotta.

Sulla base di una delega recata dalla legge n. 94/97, il d.lgs. n. 279/97 (art. 6) stabilisce la necessità di provvedere alla integrazione dei flussi informativi delle gestioni di bilancio e di tesoreria (adottando schemi di classificazione comparabili) e di consentire il raccordo fra il conto di cassa del settore statale e il conto della pubblica amministrazione (espresso in termini di contabilità economica nazionale). La norma fissava, per questi adempimenti, il termine del 31 dicembre 1998.

La legge n. 208 del 1999 ha disposto che i parametri economici e finanziari e gli obiettivi del D.P.E.F. siano prospettati, in termini di rapporti con il PIL, non solo del fabbisogno del settore statale ma anche dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. E' urgente che le amministrazioni competenti (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e ISTAT) provvedano a superare i gravissimi ritardi sin qui registrati.

5.3 Il sistema di contabilità di Stato è caratterizzato dalla adozione, per la costruzione del bilancio, del criterio della competenza giuridica e della cassa. L'introduzione, in sede europea, con il SEC 95, del criterio della competenza economica (che registra le operazioni nel momento in cui avviene la transazione economica sottostante) accentua le difficoltà di confronto fra i dati espressi in termini di contabilità finanziaria pubblica e quelli elaborati secondo la contabilità economica nazionale.

E' necessario disporre il passaggio, graduale, dalla competenza giuridica alla competenza economica, anche in considerazione dei progressi compiuti nella articolazione del bilancio per centri di costo, al cui interno si applica la contabilità economica (art.10 d.lgs. n. 279/97).

5.4 Con riguardo alla struttura del bilancio, considerato nella sua funzione allocativa, sono da riprendere le raccomandazioni approvate dalla Commissione parlamentare consultiva per la riforma del bilancio dello Stato che, nel luglio 1997, ha affermato la necessità che la ripartizione delle risorse per funzioni obiettivo, individuate in rapporto alle politiche pubbliche di settore ed ai risultati in termini di servizi resi ai cittadini, siano oggetto di voto del Parlamento in sede di legge di bilancio.

5.5 L'esperienza più che ventennale della riforma del bilancio del 1978 (con le correzioni introdotte nel 1988, nel 1997 e nel 1999), pur meritevole, nel suo complesso, di una valutazione positiva, ha un elemento ricorrente di criticità nella difficile demarcazione dei contenuti propri della decisione annuale di bilancio che, in vario modo, hanno mostrato la tendenza a dilatarsi, perdendo la connessione essenziale con la manovra di fiscal policy di breve periodo (dando luogo alla patologia della "legge omnibus"). Le prescrizioni delle leggi di riforma tendenti a predeterminare i confini della decisione di bilancio si sono rivelate un argine debole rispetto alle inerzie della dialettica politico-parlamentare.

Una revisione dell'art. 81 potrebbe fornire un quadro di maggiore resistenza e certezza, collocando in Costituzione la disciplina dei contenuti tipici della legge di bilancio e superando la distinzione con la legge finanziaria.

5.6 E' restato al margine dell'esperienza istituzionale della riforma del bilancio (con la rilevante eccezione della legge delega n. 421 del 1992 recante le riforme del pubblico impiego, della previdenza, della sanità, della finanza locale) il collegamento fra manovra di breve periodo e tendenze strutturali della finanza pubblica e dello Stato sociale. La legge n. 208 del 1999 ha individuato, come strumenti finalizzati all'introduzione di innovazioni organizzative e procedimentali e di correzioni delle tendenze strutturali della spesa nel medio e lungo periodo, i disegni di legge "collegati ordinamentali" la cui presentazione in Parlamento dovrebbe avvenire entro il 15 novembre di ogni anno. E' mancata una disciplina del percorso parlamentare di questi provvedimenti attraverso innovazioni nei regolamenti delle Camere. Posti al di fuori della sessione di bilancio e privi di qualunque tutela di un percorso parlamentare preferenziale, questi disegni di legge non hanno una connotazione loro propria istituzionalmente rilevante. In fatto i nuovi collegati ordinamentali sono stati usati con eccessiva larghezza e senza una logica coerente nella sessione di bilancio per il 2000 e non sono stati per nulla previsti nell'ultima sessione di bilancio per il 2001.

Resta l'esigenza non soddisfatta di individuare percorsi parlamentari sicuri per le iniziative legislative del Governo volte alla razionalizzazione, riforma, innovazione,

controllo su temi determinanti per l'evoluzione della finanza pubblica e dello Stato sociale nel medio e lungo periodo.

5.7 L' analisi della congruità della indicazione degli oneri e della correttezza della copertura delle leggi di spesa (svolta nel capitolo III della presente relazione) pone in evidenza il permanere di gravi limiti della prassi legislativa, nonostante i progressi registrati con le relazioni tecniche del Governo, con le analisi compiute dai Servizi bilancio delle due Camere, con l'opera compiuta dalle Commissioni bilancio del Senato e della Camera.

L'obiettivo spostamento dell'asse decisionale dalle leggi ai decreti legislativi riduce la significatività della valutazione della copertura in sede di legislazione delegata. E' auspicabile che i referti quadrimestrali della Corte sulla congruità della stima degli oneri e sulla correttezza delle coperture siano estesi ai decreti legislativi, ampliando l'area della tutela degli equilibri di finanza pubblica, in funzione di ausilio al Parlamento.

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(miliardi di lire)

VOCI	1998	1999	2000	1999 su 1998	2000 su 1999
Spesa per consumi finali	372.765	388.199	405.648	4,1	4,5
Prestazioni sociali in denaro	352.194	368.493	377.115	4,6	2,3
Interessi passivi	166.757	144.781	146.126	-13,2	0,9
Altre uscite correnti	52.805	54.309	55.464	2,8	2,1
USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	**777.764**	**811.001**	**838.227**	**4,3**	**3,4**
TOTALE USCITE CORRENTI	**944.527**	**955.782**	**984.353**	**1,2**	**3,0**
Investimenti fissi lordi	49.421	52.728	54.154	6,7	2,7
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE (a)	**78.120**	**82.983**	**55.887**	**6,2**	**-32,7**
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	**855.884**	**893.984**	**894.114**	**4,5**	**0,0**
TOTALE USCITE	**1.022.641**	**1.038.765**	**1.040.240**	**1,6**	**0,1**
Imposte dirette	297.688	320.069	326.883	7,5	2,1
Imposte indirette	318.616	325.351	341.184	2,1	4,9
Contributi sociali	266.643	274.751	287.344	3,0	4,6
Altre entrate correnti	66.679	70.196	68.684	5,3	-2,2
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**949.626**	**990.367**	**1.024.095**	**4,3**	**3,4**
Imposte in conto capitale	7.985	2.423	2.181	-69,7	-10,0
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**14.270**	**10.674**	**8.585**	**-25,2**	**-19,6**
TOTALE ENTRATE	**963.896**	**1.001.041**	**1.032.680**	**3,9**	**3,2**
Saldo corrente	5.105	34.585	39.742		
Indebitamento netto	-58.745	-37.724	-7.560		
Saldo generale al netto interessi	108.012	107.057	138.566		
Pressione fiscale (b)	42,9	43,0	42,4		

(a) Al netto delle entrate per l'assegnazione delle licenze UMTS, pari nell'anno 2000 a 26.750 mld, che sono contabilizzate in riduzione della voce economica "acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte".
(b) (Imposte indirette, imposte dirette, contributi sociali, imposte in conto capitale)/ PIL in percentuale.

Fonte: Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese – 2000

CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE STATALE

(miliardi di lire)

VOCI	1998	1999	2000	1999 su 1998	2000 su 1999
Personale in servizio	124.413	122.212	130.322	- 1,8	6,6
Acquisti di beni e servizi	24.581	25.774	29.904	4,9	16,0
Trasferimenti	277.031	277.854	297.858	0,3	7,2
Interessi	150.652	138.028	127.841	- 8,4	- 7,4
Altri pagamenti correnti	13.196	18.008	16.161	36,5	- 10,3
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	**589.873**	**581.876**	**602.086**	**- 1,4**	**3,5**
Pagamenti di capitali	43.250	45.860	48.025	6,0	4,7
Investimenti fissi lordi	26.725	24.389	24.960	- 8,7	2,3
TOTALE PAGAMENTI	**659.848**	**652.125**	**675.071**	**- 1,2**	**3,5**
Incassi tributari	519.676	551.217	558.624	6,1	1,3
Trasferimenti	25.682	15.151	16.263	- 41,0	7,3
Altri incassi correnti	45.935	44.060	38.089	- 4,1	- 13,6
TOTALE INCASSI CORRENTI	**591.293**	**610.428**	**612.976**	**3,2**	**0,4**
Incassi di capitali	2.455	2.052	4.059	- 16,4	97,8
Partite finanziarie	7.647	8.645	8.904	13,1	3,0
TOTALE INCASSI	**601.395**	**621.125**	**625.939**	**3,3**	**0,8**
Disavanzo corrente	1.420	28.552	10.890	---	---
Fabbisogno al netto delle regolazioni debitorie	- 58.453	- 31.000	- 49.132	---	---
Fabbisogno al netto interessi	92.199	107.028	78.709	---	---

Fonte: Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese – 2000

Capitolo II

Il bilancio dello Stato: risultati del 2000

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: dati generali:* 2.1.1 Entrate tributarie; 2.1.2 Altre entrate; *2.2 Confronto con le previsioni; 2.3 Riscossioni, versamenti e 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 Classificazione per grado di esigibilità dei residui di riscossione; riaccertamenti.
3. Gestione della spesa: *3.1 L'evoluzione dei macroaggregati nel periodo 1992-2000; 3.2 I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici; 3.3 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio; 3.4 Sintesi della gestione; 3.5 Analisi economica:* 3.5.1 Il comparto dei trasferimenti; 3.5.2 Interventi per le aree depresse; 3.5.3 Altre spese correnti; 3.5.4 Altre spese in conto capitale; *3.6 Formazione e gestione dei residui:* 3.6.1 La situazione generale; 3.6.2 La situazione nel settore dei trasferimenti; 3.6.3 La situazione dei residui di stanziamento; *3.7 Classificazione economica semplificata; 3.8 Classificazione funzionale – COFOG.*

AVVERTENZA

L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 4 giugno 2001. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

1. Considerazioni generali.

1.1 Premessa.

Il bilancio di previsione per il 2000 è stato costruito, sul versante delle spese, secondo uno schema che ricalca la classificazione stabilita dal Sec 95 per il conto della Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda la parte attiva del bilancio la classificazione ha registrato la sola modifica dell'attribuzione al Titolo II delle entrate per sanzioni e per interessi fino al 1999 imputate al Titolo I.[1].

A livello dei macroaggregati di bilancio e dei risultati differenziali, sussistono elementi di disomogeneità rispetto agli analoghi dati dei precedenti esercizi, che hanno portato al gonfiamento delle spese correnti e del rimborso delle passività finanziarie, a scapito del conto capitale.

Tutto ciò si è riflesso sui valori del risparmio pubblico e del saldo netto da finanziare.

Nella spesa finale, inoltre, non figurano gli oneri (30.000 mld) legati alle operazioni relative al Fondo ammortamento dei titoli di Stato, che a consuntivo sono inseriti nel titolo III (rimborso di passività finanziarie).

La riclassificazione in parola incide sul saldo netto da finanziare, ma risulta ininfluente in termini di ricorso al mercato e di risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive.

Non viene meno, sotto tale profilo, l'utilità di prospettare l'evoluzione dei conti di bilancio, attraverso la serie dei saldi esposti dal rendiconto generale dello Stato a partire dal 1992, che costituisce la base per misurare la portata dei progressi compiuti sul versante del risanamento finanziario.

La Corte denuncia da tempo i limiti di significatività del bilancio dello Stato, che offre un'informazione parziale e sempre meno rappresentativa della finanza pubblica.

Di qui la scelta di aprire la Relazione annuale sul rendiconto generale della Stato con l'analisi dei risultati conseguiti in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche,

[1] Il d.d.l. di bilancio per il 2000 presentava, tuttavia, un allegato recante una schematica ipotesi di riclassificazione delle entrate secondo i criteri utilizzati in contabilità nazionale.

assunto quale termine di riferimento per la verifica di convergenza dei parametri economici e finanziari definiti negli accordi di Maastricht.

Resta aperto, anche dopo l'introduzione del Sec 95, il problema del passaggio dai dati di bilancio a quelli di contabilità nazionale, complicato dall'adozione di criteri di costruzione dei conti della p.A. fondati sulla competenza economica.

Non si arresta poi la 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 contabili e debitorie, rimborsi IVA, anticipazioni). Si tratta dei consuntivi pubblicati nei documenti del Tesoro (relazioni trimestrali di cassa), dell'Istat e dei documenti programmatici.

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

Al di là degli effetti di maggiore difficoltà che ne derivano per il raccordo tra consuntivo dello Stato e conto economico dello Stato, la crescente incidenza delle partite debitorie e il proliferare di sistemazioni contabili di varia natura – pur giustificata in qualche misura da esigenze di trasparenza dei conti pubblici – finisce per comportare notevoli inconvenienti nella rappresentazione dell'effettiva evoluzione delle poste di bilancio.

Basti pensare che nelle originarie previsioni dell'assestamento di bilancio per il 2000 il saldo delle partite finali registrava un miglioramento di 6.000 mld nella versione al netto delle regolazioni debitorie e uno sfondamento di oltre 15.500 mld nella versione al lordo di tali poste, peraltro largamente riassorbito a consuntivo.

L'incremento in corso di esercizio del peso delle regolazioni contabili sul versante delle spese desta comunque interrogativi e pone problemi di compatibilità con il livello del saldo netto stabilito in sede di legge finanziaria e, in generale, con il rispetto degli equilibri di bilancio.

La riforma del bilancio varata nel 1997 ha fortemente inciso sulla struttura del rendiconto generale dello Stato. Si è cercato, con puntuali disposizioni, di apprestare un quadro conoscitivo tale da agevolare l'esame parlamentare sulla gestione annuale.

L'art. 13 del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279 stabilisce, in particolare, che la struttura del conto consuntivo sia formata dalle risultanze della classificazione incrociata per funzioni obiettivo e unità previsionali di base al fine di poter valutare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, gli indicatori di efficacia e di efficienza e gli scopi delle principali leggi di spesa.

Ad oltre tre anni dall'emanazione della nuova normativa non si registrano concreti passi operativi ed il documento in parola continua a presentare le caratteristiche di sempre.

L'incrocio fra funzioni obiettivo e unità previsionali di base è ancora da attuare, mentre il monitoraggio delle principali leggi di spesa si è finora risolto, tranne qualche isolata eccezione, in un sostanziale adempimento burocratico, privo di effettiva utilità.

Rischia così di ripetersi la negativa esperienza applicativa di altre innovative prescrizioni, a partire dall'art. 22 della legge n. 468/78, con cui si prevedeva l'illustrazione dei dati consuntivi allo scopo di valorizzare il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabili e di evidenziare i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto.

E' da sottolineare, inoltre, la mancata presentazione di importanti allegati (note preliminari corrispondenti allo schema di previsione; prospetto di regionalizzazione della spesa; risorse destinate alle aree depresse).

Ciò finisce per pregiudicare il rispetto del principio di simmetria tra bilancio di previsione e conto consuntivo e la stessa analisi, *ex post*, sulla gestione di significative aree di spesa.

Resta aperto, infine, il problema di una specifica evidenziazione, nell'ambito del rendiconto, delle vicende gestorie legate alle regolazioni contabili e debitorie, che incidono sul livello delle entrate e delle spese e, in parte, sulla stessa grandezza dei saldi e, come si vedrà, sono probabilmente all'origine di risultati contabili paradossali, rappresentati da riscossioni nette negative dei residui.

1.2 Risultati d'insieme e differenziali.

1.2.1 Sintesi della gestione.

1.2.1.1 Nel 2000 si è allargata la forbice tra gli andamenti del conto della p.A. e quelli del fabbisogno del settore statale, fenomeno questo che introduce ulteriori elementi di problematicità nella valutazione dei risultati e delle tendenze di finanza pubblica.

Sullo specifico versante del bilancio – di cui è nota peraltro la scarsa significatività ai fini della conoscenza della effettiva situazione dei conti pubblici – le risultanze del rendiconto generale dello Stato mostrano i migliori esiti gestionali dopo la performance del 1997, realizzata grazie all'eccezionale sforzo compiuto per l'ingresso nell'UEM, ma si tratta di un dato in gran parte formale e legato all'inedita esclusione della spesa finale del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (pari nel 2000 a 30.113 e 30.003 mld).

In valore assoluto il saldo netto da finanziare (31.289 e 41.888 mld) esprime un apparente miglioramento di 26.437 mld sulla competenza e di 39.852 mld sulla cassa, ma in realtà – tenendo conto dell'anzidetta riclassificazione – registra un peggioramento di 3.576 mld sulla competenza e un miglioramento più contenuto sulla cassa (9.839 mld).

Un effettivo miglioramento espone il saldo delle partite correnti che, dopo il 1997, torna ad esprimere valori positivi su entrambi i lati della gestione (42.474 e 13.055 mld).

Una diversa evoluzione – legata all'impatto di segno opposto provocato su questo risultato differenziale dalla riclassificazione del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato – registra l'indebitamento netto di competenza (peggiorato di 10.547 mld), mentre lo stesso saldo evidenzia una maggiore differenza negativa di 2.388 mld tra incassi e pagamenti, ragguagliandosi a 33.667 mld.

L'avanzo primario di bilancio cresce apparentemente di oltre 21.000 mld sulla competenza e in misura più accentuata (circa 32.000 mld) sulla cassa. Su tali differenziali incide, peraltro, pesantemente la descritta operazione di riclassificazione cosicché in realtà l'avanzo stesso diminuisce di circa 9.000 mld sulla competenza e cresce di appena 2.000 mld sulla cassa.

L'avanzo primario corrente si incrementa di oltre 15.000 mld sulla competenza e di 26.000 mld sulla cassa.

L'andamento dei risultati differenziali è stato peraltro influenzato dagli sgravi fiscali concessi col decreto legge 268/2000, che hanno portato ad un minore accertamento di entrate tributarie per circa 12.500 mld.

1.2.1.2 L'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare – indicatore chiave degli andamenti di bilancio – si dimezza scendendo dal 2,7 all'1,4% in termini di competenza e dal 3,8 all'1,9% sul lato della cassa. Il risparmio pubblico di competenza corrisponde all'1,9% del PIL, mentre sulla cassa lo stesso saldo esprime un attivo dello 0,6%.

L'indebitamento netto di competenza – per effetto della riclassificazione delle somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato nel titolo III "rimborso di passività finanziarie" accusa un peggioramento di circa mezzo punto percentuale sul PIL e un lieve progresso in termini di cassa.

L'avanzo primario di bilancio migliora, sfiorando il 5% del PIL sulla competenza e il 4,3% sulla cassa.

La massa dei resti attivi – riferita per circa due terzi al comparto tributario – supera l'importo di 218.000 mld, incrementandosi di oltre 9.000 mld rispetto all'esercizio precedente.

L'ammontare dei residui passivi lievita di 23.000 mld ed oltrepassa la soglia dei 256.000 mld.

Ciò determina l'espansione dell'eccedenza passiva del conto dei residui (da 24.000 a 38.000 mld).

Il dato finale non esprime peraltro l'effettiva consistenza del divario, tenuto conto della prevalente incidenza fra i residui attivi delle somme da riscuotere e, cioè, di quelle di meno sicuro realizzo.

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, 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 – in realtà sovrastimato di 30.000 mld, per effetto del disomogeneo metodo di contabilizzazione, rispetto alle corrispondenti entrate, delle spese legate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - e dell'avanzo primario corrente, che completano il quadro degli indicatori sul bilancio statale.

Il diverso peso delle regolazioni debitorie finisce per rendere meno trasparente e significativo il confronto fra gli esercizi finanziari.

Per fornire una sintetica prospettazione del processo di aggiustamento dei conti iniziato a partire dal 1992, si è predisposta, inoltre, la tavola (1.3) in cui l'evoluzione del saldo netto da finanziare – cruciale indicatore degli andamenti di bilancio – viene presentata nella versione che non tiene conto delle regolazioni debitorie.

Al fine di assicurare la necessaria confrontabilità dei dati si è provveduto a considerare nel titolo II, anche per il 2000, la spesa per il fondo ammortamento titoli di Stato (pari a 30.113 e 30.003 mld), impropriamente riclassificata nel titolo III.

Ne emerge che il livello di saldo realizzato sulla competenza, pur peggiorando il risultato del 1999, è abbastanza vicino a quello del 1997, che si è giovato, come è noto, di interventi particolari (riclassificazioni contabili, misure straordinarie sul fronte dell'entrata e interventi congiunturali sulla spesa).

Sul lato della cassa, invece, il divario rispetto al 1997 è più accentuato, anche se si registra la seconda consecutiva flessione del saldo stesso.

1.2.1.4 Le indicazioni programmatiche sul bilancio di competenza dello Stato, contenute nel D.P.E.F. 2000/2003 prospettavano per il 2000 in rapporto al Pil (al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA):

- un saldo netto da finanziare pari al 2,2%;
- un volume di entrate finali non superiore al 28,5%, inglobante una pressione tributaria statale del 27%;
- un contenimento della spesa finale al 30,8%;
- una sostanziale invarianza (20,4%) della spesa corrente al netto degli interessi;
- un ulteriore calo degli oneri per interessi fino al 6,4%;

- una stazionarietà della spesa in conto capitale, così da mantenerne l'incidenza al 3,9%.

Nella nota di aggiornamento allo stesso D.P.E.F. venivano riviste, nell'ambito del nuovo quadro macroeconomico, anche le grandezze del bilancio programmatico dello Stato per il triennio 2000-2003.

Rispetto alla prima versione, il saldo netto da finanziare per il 2000 registrava un aumento di circa 30.000 mld.

Nell'intento di dare maggiore trasparenza al conto dello Stato, si decideva, infatti, di considerare tutti i finanziamenti agli enti previdenziali, inclusivi di quelli denominati "Anticipazioni di bilancio a copertura del disavanzo" come veri e propri trasferimenti. Inoltre, le previsioni tenevano conto dei dati assestati del 1999.

Ne derivava una variazione, in termini di Pil, degli obiettivi programmatici relativi ai macro-aggregati di bilancio e ai saldi così da ipotizzare:

- un saldo netto da finanziare pari al 3,6%;
- un livello di entrate finali ragguagliato al 28,8%, con una componente delle entrate tributarie del 26,5%;
- una spesa finale commisurata al 32,4%;
- una incidenza della spesa corrente al netto degli interessi fissata al 21,6%;
- un calo della spesa per interessi fino al 6,7%;
- uno sviluppo della spesa in conto capitale (4,1%).

Rispetto alle indicazioni programmatiche assunte con la nota di aggiornamento del D.P.E.F. 2000/2003, i risultati dell'esercizio risultano sostanzialmente allineati con gli obiettivi stabiliti.

Il saldo netto da finanziare si rapporta all'1,5% del prodotto.

Al netto dei rimborsi IVA, dell'anticipo dei concessionari, dei proventi delle dismissioni e delle licenze UMTS le entrate finali (672.994 mld) corrispondono al 29,8% e risultano, pertanto, nettamente superiori all'obiettivo stabilito. Le entrate tributarie al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari raggiungono l'importo di 611.943 mld ed esprimono una pressione del 27,1% a fronte del 26,5% programmato.

Nella versione netta la spesa finale (31,8% sul PIL) resta di circa mezzo punto al di sotto del limite stabilito. La quota della spesa corrente al netto degli interessi (21,7%) corrisponde alle indicazioni programmatiche, mentre gli oneri per il servizio del debito scendono fino al 6,3% (a fronte del 6,7% ipotizzato).

Si ferma nel 2000 il recupero della quota di PIL assorbita dal conto capitale, che – anche per effetto delle operazioni di riclassificazione – resta tre decimi di punto al di sotto di quanto previsto.

1.2.1.5 La legge finanziaria per il 2000 ha fissato in 79.500 e in 350.800 mld, al netto di 33.454 mld per regolazioni debitorie, i limiti – in termini di competenza – del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

Gli esiti gestionali indicano che il saldo netto da finanziare, depurato di 28.194 mld di regolazioni debitorie, è risultato – per via della descritta mancata uniforme contabilizzazione in entrata ed in uscita delle poste connesse alle dismissioni e alle licenze UMTS - di appena 3.092 mld, pur includendo l'utilizzo degli slittamenti della competenza dell'anno precedente e la riassegnazione di entrate (per un totale di 2.887 mld) che, sulla base della vigente normativa contabile, non influiscono sul rispetto del limite.

Tale risultato differenziale si collega a maggiori accertamenti di entrate finali per 13.545 mld e di 50.772 mld di economie sulla spesa finale.

Il ricorso al mercato si è fermato a 323.394 mld, grazie al combinato effetto dei maggiori accertamenti e di economie per 52.940 mld sulla spesa complessiva, di cui 2.168 registrati nella voce "rimborso di passività finanziarie". Il saldo delle partite correnti influenzato dalla positiva evoluzione delle entrate – espone un miglioramento di circa 67.500 mld rispetto alle previsioni iniziali (e di quasi 52.000 mld sulle previsioni definitive), mentre l'indebitamento netto si riduce di circa 81.000 mld rispetto al dato della previsione iniziale.

Dopo quattro anni torna ad esprimere un valore negativo (-9.450 mld) il risultato differenziale costituito dal rapporto fra entrate e spese complessive (c.d. differenza), per effetto di un livello di accensione prestiti inferiore al ricorso al mercato.

A fronte delle predette economie di spesa il consuntivo 2000 presenta eccedenze sulla competenza per 330 mld. Il fenomeno mal si concilia con il modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base.

Il consuntivo 2000, al pari di quelli precedenti, continua a registrare anche eccedenze di spesa in termini di residui (5.467 mld) e di cassa (936 mld). La parte prevalente delle eccedenze sui residui (4.559 mld) e sulla cassa (587 mld) si riferisce al consuntivo del Ministero della pubblica istruzione concentrandosi sulle strutture scolastiche, mentre le eccedenze sulla competenza riguardano, in buona misura (175 mld) le spese di funzionamento del Ministero per i beni e le attività culturali.

1.2.2 Risultati differenziali.

1.2.2.1 Gestione di competenza.

Gli accertamenti per operazioni finali di bilancio (742.014 mld) crescono di mezzo punto percentuale. Al loro interno s'incrementano del 4,4% le entrate correnti (729.496 mld; +30.574 mld), che si giovano dell'inusitato incremento delle entrate extratributarie (85.656 mld; +32.370 mld), sostenuto da 26.750 mld di introiti connessi al rilascio delle licenze UMTS.

D'altro canto, le entrate tributarie (643.840 mld), mostrano una apparente flessione dello 0,3% rispetto al precedente esercizio, nonostante il rilevante incremento del gettito delle imposte sostitutive sul risparmio gestito e sulle plusvalenze azionarie (da 7.535 a 23.958 mld). Ciò è in parte spiegato, come viene esposto nel successivo paragrafo 2, da modifiche ai criteri di contabilizzazione delle entrate sanzionatorie, dal 2000 imputate al titolo II.

Lo sviluppo delle entrate correnti è in parte controbilanciato dagli accertamenti del titolo III (scesi da 39.546 a 12.518 mld), che risentono dei diminuiti proventi per le dismissioni (da 37.097 a 10.373 mld).

Sul versante tributario si registra l'evoluzione delle imposte indirette, che passano da 296.358 a 308.008 mld (+11.650 mld).

A tale esito contribuisce in misura decisiva – pur non includendo entrate sanzionatorie per oltre 4.700 mld - l'andamento della categoria II "tasse e imposte sugli affari" (224.597 mld; +20.093 mld), sospinta dall'IVA contabilizzata in bilancio

(179.828 mld; +22.201 mld). Crescono anche gli accertamenti della categoria IV "monopoli" (da 13.108 a 13.903 mld). Si riducono gli introiti della categoria V "lotto lotterie ed altre attività di gioco" (da 23.386 a 17.156 mld), per effetto del negativo andamento dei proventi del lotto (-5.305 mld), e quelli della categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane" (da 55.361 a 52.351 mld), in ragione del calo di oltre 3.500 mld del gettito dell'imposta sugli oli minerali.

Il comparto dell'imposizione diretta, nonostante l'impennata delle entrate derivanti dalla tassazione dei capital gains, mostra una flessione di 13.446 mld (da 349.278 a 335.832 mld), provocata anche dalle misure del decreto-legge n. 268/2000 e dal sostanziale azzeramento dell'IRAP contabilizzata sul bilancio dello Stato (da 6.851 a 54 mld), oltre che dallo spostamento delle entrate sanzionatorie nel titolo II, che incide per oltre 7.200 mld.

Sulla base dei dati di consuntivo – in cui si riflettono gli sgravi fiscali e gli effetti della indicata riclassificazione delle entrate – risultano in calo IRPEF ed IRPEG, mentre cedono, a causa delle intervenuta soppressione del tributo, gli accertamenti dell'ILOR.

L'aumento delle entrate extratributarie è da attribuire in misura preponderante alle categorie VII "proventi di servizi pubblici minori"(da 11.397 a 36.757 mld), in cui sono inclusi i proventi per il rilascio delle licenze UMTS, e XI "recuperi, rimborsi e contributi" (da 19.835 a 25.557 mld), la cui crescita è peraltro inferiore all'apporto contabile di 9.500 mld riguardanti accertamenti per sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette ed indirette.

Una ripresa consistente – anche per l'apporto contabile di 2.500 mld di entrate sanzionatorie - segnano gli accertamenti della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro" (da 4.985 a 7.758 mld), mentre registrano una flessione (da 11.776 a 9.918 mld) quelli relativi alla categoria IX "prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione".

Gli impegni lordi per operazioni finali (773.306 mld) registrano un decremento di circa 23.000 mld, ma va tenuto conto che nel precedente esercizio la spesa finale incorporava le somme (circa 36.000 mld) destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, ora confluito nel titolo III "rimborso di passività finanziarie". Tale fattore spiega anche il calo (-33.000 mld) della spesa in conto capitale.

Nella serie netta – che sconta anche lo scorporo degli importi (54.381 mld) delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA – la spesa corrente, pur giovandosi di minori oneri per interessi (oltre 5.000 mld), mostra un lieve incremento (632.576 mld; +1,6%).

La crescita è sostenuta dall'area dei trasferimenti (oltre 4.000 mld) e dalla spesa di funzionamento (+6.136 mld).

Gli impegni sul conto capitale (86.277 mld) si incrementano di oltre 4.000 mld, per effetto di un pari importo aggiuntivo relativo ai trasferimenti, che ne costituiscono il 77,7%.

La crescita degli investimenti diretti (+2.039 mld) è infatti pressoché compensata dalla flessione degli oneri per l'acquisizione di attività finanziarie (-1.762 mld).

1.2.2.2 Gestione di cassa.

Gli incassi per operazioni finali di bilancio, dopo la forte ripresa del precedente esercizio, tornano ad esprimere una evoluzione di segno negativo (700.076 mld; -1,2%), presentando uno scostamento di oltre 29.000 mld rispetto al livello dei corrispondenti accertamenti. Le entrate correnti, sorrette dallo sviluppo degli incassi extratributari (62.782 mld; +30,2%), presentano, peraltro, una crescita del 2,8% (da 668.745 a 687.738 mld), che non riesce a controbilanciare il ridimensionamento delle entrate in conto capitale (da 39.543 a 12.338 mld) incise dai diminuiti proventi per le dismissioni.

La crescita delle entrate tributarie, frenata dalle misure di restituzione del bonus fiscale, si ferma allo 0,7% (da 620.530 a 624.957 mld). Al loro interno le imposte dirette accusano una flessione del 2% (da 330.448 a 323.992 mld), più che compensata dall'incremento delle imposte indirette (da 290.082 a 300.965 mld).

La negativa evoluzione del comparto dell'imposizione diretta – influenzato dagli interventi recati dal decreto-legge n. 268/2000 – è segnata dal decremento degli incassi IRPEF (da 233.379 a 227.511 mld), IRPEG (da 58.079 a 56.211 mld) ed ILOR (da 709 a 320 mld), nonché dal sostanziale azzeramento dell'IRAP contabilizzata sul bilancio dello Stato (da 6.851 a 54 mld).

Il calo è, comunque, contrastato dal balzo degli incassi legati alla tassazione dei capital gains (da 7.499 a 23.906 mld).

L'aumento degli incassi delle imposte indirette è essenzialmente dovuto all'andamento della categoria II "tasse ed imposte sugli affari" (216.443 mld; +22.248 mld), sospinto dall'IVA contabilizzata in bilancio (175.848 mld; +27.167 mld). In crescita risultano pure gli incassi della categoria IV "monopoli" (da 13.054 a 14.624 mld). Calano, invece, gli incassi della categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane," (da 53.500 a 52.691 mld), che risentono della diminuzione del gettito dell'imposta sugli oli minerali (da 39.199 a 37.962 mld) e, soprattutto, quelli della categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di gioco" (da 29.332 a 17.207 mld), che accusano la rilevante flessione dei proventi del lotto (da 25.452 a 14.286 mld).

L'incremento degli incassi extratributari è legato in misura determinante alla categoria VII "proventi di servizi pubblici minori" (da 7.759 a 27.457 mld), in cui confluiscono i proventi per il rilascio delle licenze UMTS (23.040 mld).

Crescono di circa 600 mld gli incassi (5.475 mld) della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro". Si flettono di quasi 1.900 mld gli incassi (9.918 mld) della categoria IX "Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni" e, soprattutto, diminuiscono di oltre 4.200 mld gli incassi (14.490 mld) della categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi" che pure fa registrare un considerevole sviluppo degli accertamenti.

Sulla base dei dati ufficiali esposti nel rendiconto generale dello Stato, i pagamenti per operazioni finali di bilancio (741.965 mld) presentano un decremento di circa 50.000 mld rispetto al precedente esercizio. Per circa due terzi la flessione è apparentemente collegata all'andamento del conto capitale, che risente in realtà della fuoriuscita dall'aggregato della spesa (30.000 mld) destinata al Fondo ammortamento titoli di Stato, ora spostata nel titolo III "rimborso delle passività finanziarie".

Anche la riduzione dei pagamenti di parte corrente (da 689.800 a 674.684 mld) è legata alla occasionale vicenda gestoria che ha portato nel precedente esercizio alla chiusura di anticipazioni di tesoreria (oltre 30.000 mld) riguardanti il fondo sanitario nazionale.

E' da aggiungere che il dato dei pagamenti per operazioni finali è gonfiato da regolazioni debitorie e da rimborsi IVA (per un totale di 50.724 mld).

Nella serie netta i pagamenti si flettono sulla spesa finale (-2,3%) e sulla spesa corrente (-3%), mentre segnano un aumento del 4,4% sulla spesa in conto capitale.

Il calo dei pagamenti correnti (-20.000 mld) è dovuto essenzialmente alla dinamica negativa dei trasferimenti; la crescita della spesa di funzionamento è, infatti, pressoché compensata dalla ulteriore discesa della spesa per interessi.

Lo sviluppo dei pagamenti in conto capitale (3.000 mld) è riconducibile all'area dei trasferimenti. Variazioni di opposto segno espongono gli altri comparti di spesa.

L'incremento degli investimenti diretti (+1.650 mld) è controbilanciato dal regresso degli oneri per l'acquisizione di attività finanziarie (-2.241 mld).

1.2.3 Situazione dell'indebitamento.

Torna a presentare un valore negativo il saldo (-9.453 mld) fra gli accertamenti della voce "accensione prestiti" (342.138 mld) – che esprimono (a consuntivo) la quota di ricorso al mercato coperta dal debito patrimoniale, come tale iscritta in bilancio – e il livello del ricorso al mercato in termini di competenza (351.592 mld). Sul versante della cassa si accentua il divario negativo (-21.837 mld) fra l'"accensione prestiti" (342.138 mld) e il ricorso al mercato (363.975 mld).

Tale evoluzione si inserisce nel quadro di una consolidata tendenza in cui per il finanziamento del fabbisogno si ricorre in misura sempre maggiore a strumenti a più lunga scadenza.

A fine 2000 i BTP rappresentano più della metà della consistenza complessiva dei titoli pubblici e circa il 46% del debito delle amministrazioni pubbliche, passato da 2.457.607 a 2.493.356 mld.

2. Gestione dell'entrata.

2.1 Gestione di competenza: dati generali.

Dopo l'incremento del 12,8% fatto registrare nel 1999, gli accertamenti 2000, ammontanti a 742.014.119 mld, sono aumentati dello 0,48%, pari, in valore assoluto, a +3.547 mld circa. L'aumento è dovuto alla crescita delle sole entrate extra tributarie (Titolo II), in termini sia relativi (+60,75%), sia assoluti (+32.370 mld), giacché le entrate tributarie (Titolo II) sono diminuite dello 0,28% e di 1.796 mld, mentre gli introiti in conto capitale (Titolo III) sono diminuiti di oltre il 68%, facendo registrare un importo inferiore ad un terzo di quello dell'anno precedente (12.517 mld rispetto a 39.538).

Va da subito chiarito che l'eccezionale incremento delle entrate del titolo II si spiega per il concorso di due addendi straordinari: uno, reale, ma straordinario e irripetibile, rappresentato dalle entrate *una tantum* per le licenze *UMTS* - cap.2571 (26.750 mld); l'altro, meramente contabile ed i cui effetti ovviamente si annullano a livello di entrate finali, per un importo di 12.027 mld, dipendente dallo scorporo, operato in linea con le indicazioni del *SEC 95*, delle entrate tributarie sanzionatorie[2] dal Titolo I e la loro imputazione, appunto, al Titolo II[3]. Si tratta di un importo complessivo di entrate extra di ben 38.777 mld, mancando il quale le entrate di Titolo II non avrebbero superato i 46.879 mld, facendo, così, registrare, non già un aumento del 61% circa, ma una diminuzione del 12,02% rispetto al 1999, anno in cui gli accertamenti erano stati pari a 53.286 mld. Al netto delle sole entrate per sanzioni e per interessi fino al 1999 imputate al Titolo I, le entrate extra tributarie ammontano a 73.629 mld (+20.343 mld e +38,18%).

---

[2] In realtà, l'importo totale per sanzioni e per interessi relativi all'attività di accertamento e controllo delle entrate tributarie è stato nel 2000 maggiore (12.960 mld), in quanto nel consuntivo sono erroneamente rimaste imputate a capitoli ed articoli del Titolo I, in sostituzione dei quali sono state istituite apposite voci di bilancio nel Titolo II, somme per oltre 933 mld.

[3] La corrispondenza fra entrate imputate nel 1999 a capitoli ed articoli del Titolo I e nel 2000 a capitoli ed articoli del Titolo II risulta dal sottostante prospetto:

	1999 – Titolo I											
Cap	1003	1004	1023				1024				1025	
Art	7	7	5	6	7	8	3	4	5	6	6	7
Cap	3312		3210			3312	3210			3312	3210	
Art	1	2	1	2	3	3	4	5	6	4	7	8
	2000 – Titolo II											

	1999 – Titolo I											
Cap			1026	1028	1029	1030	1032	1033	1035	1053	1171	
Art	8	9	9	6	8	8	2	6	5		5	6
Cap		3312	3210				3312					
Art	9	5	10	11	12	13	6	7	8	9	11	12
	2000 – Titolo II											

	1999 – Titolo I										
Cap		1172		1234	1244	1245	1254	1440	1476	16[illegible]
Art	8	8	13							
Cap		3210	3312	3313				3314	3315	33[illegible]
Art	13	14	10	3	1	2				
	2000 – Titolo II									

Tenendo conto di ciò, le entrate tributarie del 2000, per altro verso, risultano, rispetto all'anno precedente, non più diminuite, come si era stati prima indotti a ritenere sulla base dei dati del consuntivo, ma aumentate, di 10.235 mld in valore assoluto e del +1,58% in termini relativi.

Per poter operare raffronti omogenei, è, pertanto, necessario, come avveniva nel passato, contabilizzare le entrate sanzionatorie e gli interessi, insieme con la maggiore imposta accertata, sul Titolo I. A tale criterio, salvo diversa indicazione, ci si atterrà per le comparazioni e i raffronti che verranno operati nel prosieguo dell'analisi.

Un'altra osservazione generale di ordine preliminare riguarda la considerazione, già contenuta nelle relazioni sui rendiconti degli ultimi esercizi, che sull'accertato degli anni precedenti si riflettono le sopravvenienze interessanti il conto dei residui, che nell'aggregato tributario – analogamente a quanto verificatosi negli ultimi due anni, quando si erano registrate riduzioni nette di 33.610 mld per il 1998 e di 4.668 mld per il 1999 – riguardano un saldo negativo di ben 27.772 mld, cui si aggiunge un saldo parimenti negativo di una certa consistenza (-4.697 mld) dei riaccertamenti relativi alle entrate extra-tributarie. Negativo, anche se di poco (-1.954 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 1999 era risultato negativo per –3.510 mld, nel 2000 è stato negativo per un importo ben più consistente, circa 32.471 mld.

Sempre con riguardo al conto residui, due ulteriori considerazioni – anch'esse già formulate negli anni scorsi - riguardano, da una parte, la sopravvalutazione del totale dei resti da riscuotere determinato a seguito della classificazione, ai sensi dell'art.268 del Regolamento di contabilità generale dello Stato, in rapporto al grado di esigibilità dei crediti erariali[4], e, dall'altra, la mancata esplicitazione nel rendiconto dell'importo dei

[4] A tal proposito, va rilevato che anche per il 2000, analogamente a quanto verificatosi per i due esercizi precedenti, in sede di preconsuntivo, il saldo inizialmente contabilizzato risultava positivo per il rilevante importo di 172.451 mld. (167.581 e 130.000 mld, rispettivamente nel 1999 e nel 1998). Il successivo ridimensionamento è stato operato a seguito della classificazione dei residui per grado di esigibilità, di cui si parlerà nel successivo paragrafo 2.3.5, presumibilmente con gli stessi sommari criteri dello scorso anno, quando, su proposta del Ministero delle finanze, la RGS ridusse 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, attraverso l'eliminazione di alcune partite, escluse anche negli anni precedenti, riguardanti il condono tombale *ex lege* 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.

residui riscossi al netto delle somme rimaste da versare al termine del precedente esercizio finanziario. Quest'ultima considerazione riveste per il rendiconto 2000 un particolare rilievo, in quanto l'importo dei residui riscossi risulta, per le entrate finali, addirittura inferiore all'importo delle somme rimaste da versare al termine dell'esercizio finanziario 1999 e che, evidentemente, in larga parte non sono state versate neppure nell'esercizio finanziario 2000.

2.1.1 Entrate tributarie.

I maggiori introiti tributari (+10.235 mld) risultanti a seguito dell'omogeneizzazione dei dati del 2000 con quelli del 1999[5], dipendono dall'apporto di due delle cinque categorie d'imposta del Titolo I: la categoria II –Tasse ed imposte sugli affari (+24.836 mld e +12,14% rispetto al 1999), seguita, a molta distanza, dalla categoria IV – Monopoli (+795 mld e +6.06%). Negativo, invece, nell'ordine, l'apporto delle categorie V - Lotto, lotterie ed altre attività di gioco (-6.230 mld e –26,64%), I - Imposte sul patrimonio e sul reddito (-6.215 mld e –1,78%, nonostante l'aumento di 12.046 mld delle imposte sostitutive), e III –Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (-2.956 mld e –5,34%).

L'andamento degli accertamenti per categoria chiaramente riflette l'impatto degli sgravi applicati sulle imposte dirette e la fiscalizzazione di quota parte dell'aumento del prezzo dei carburanti, il notevole rallentamento delle entrate per giochi e lotterie, a fronte del rafforzamento della tendenza alla crescita per l'IVA (anche per effetto dell'aumento dei prezzi dei carburanti) ed all'ancora buona *performance* dell'imposta sui tabacchi, in ragione del perdurante effetto di contrasto del contrabbando esercitato dalle operazioni belliche e parabelliche nei confronti dell'ex Jugoslavia.

I risultati di questa analisi sono confermati dall'esame del contributo delle maggiori imposte. L'andamento risulta, infatti, generalmente e consistentemente negativo per tutte le tradizionali imposte dirette: IRPEF (-3.477 mld e –1,45%), IRPEG (-6.765 mld e –10,09%), ILOR (-461 e –9,65%). Così come in diminuzione risultano le entrate per condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti (-5.664 mld e 62,92%) e quelle per altri introiti diretti (-1.847 mld e –57,32%). Positivo, invece,

l'apporto delle imposte sostitutive (interessi, capital gains e plusvalenze), che fanno registrare una variazione di +12.046 mld e +48,72%.

Tra le imposte indirette, negativo l'andamento di lotto, lotterie ed altre attività di gioco (-6.230 e –26,64%), dell'accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali (-3.775 mld e –8,89%), dell'imposta di registro (-1.053 e –13,14%), dell'imposta di bollo (-195 mld e –2,43%) e dell'imposta ipotecaria (-34 e –1,59%). Scarsamente rilevanti le entrate per condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi indiretti (46 mld nel 2000 rispetto a 40 mld nel 1999) ed in lieve diminuzione le entrate per tasse e imposte sugli affari, su atti concernenti il demanio ed il patrimonio dello Stato. Positivo, invece, l'andamento dell'IVA, che cresce di +22.202 mld e del +14,09%: in termini assoluti, la crescita è dovuta principalmente all'IVA su scambi interni e intracomunitari (+14.192 mld rispetto a +8.010 dell'IVA su importazioni); in termini relativi, è, però, l'IVA su importazioni a far registrare una dinamica particolarmente sostenuta (+48,13% rispetto a +10,07% dell'IVA su scambi interni e intracomunitari). Positivo anche l'andamento dell'accisa e imposta erariale di consumo su altri prodotti (+966 mld e +7,25%), delle imposte sui generi di monopoli (+796 mld e +6,08%) e degli altri tributi indiretti (+2.511 mld e +5,55%).

Il calo degli accertamenti IRPEF è dovuto per l'86% (2.959 mld) all'attività ordinaria di gestione e per il restante 14% (480 mld) all'attività di accertamento e controllo. Ancora maggiore (94,5%) la quota dell'ordinaria gestione nel caso dell'IRPEG, mentre il rapporto si rovescia nel caso dell'ILOR (oltre l'80% della riduzione delle entrate dipende dai minori introiti da attività di accertamento e controllo), trattandosi di un'imposta soppressa con decorrenza 1° gennaio 1998, con l'entrata in vigore dell'IRAP. Nel caso dell'IVA, alla rilevante crescita delle entrate derivanti da attività ordinaria di gestione (+22.256 mld) si oppone una diminuzione molto contenuta (-54 mld) delle entrate derivanti da attività di accertamento e controllo.

Per il complesso delle entrate tributarie, quelle derivanti da attività ordinaria di gestione sono nel 2000 aumentate dell'1,75% (da 613.890 a 624.615 mld), mentre le entrate derivanti da attività di accertamento e controllo sono diminuite dell'1,54% (da

[5] I correttivi ai dati di consuntivo riguardano, in termini di accertamenti, la cat. I (+7.231 mld, da 335.832 a 343.063 mld, la cat. II (+4.742 mld, da 224.597 a 229.339 mld e la cat. III (+54 mld, da 52.351 a 52.405 mld).

31.746 a 31.256 mld). Il 98,6% di quest'ultima tipologia di entrate (30.801 mld) spetta al Dipartimento delle entrate ed il residuo 1,4% (2,2% nel 1999) al Dipartimento delle dogane e II.II., che, invece, partecipa alle entrate tributarie da attività ordinaria di gestione per il 14,5% (13,8% nel 1999)[6].

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 in conto competenza, e che, dopo la significativa diminuzione fatta registrare nel 1999 (del 29,4%), sono aumentate ad un tasso superiore a quello degli accertamenti (del 4,46%, da 3.967 a 4.143 mld), facendo così registrare un aumento dell'indice di riscossione degli accertamenti di competenza derivanti dall'attività di accertamento e controllo, dal 12,50% del 1999 al 13,25%, con un parziale recupero del calo che lo scorso anno si era verificato rispetto al 1998, quando il rapporto era stato del 17,32%. E ciò, evidentemente, come risultato dell'accresciuto peso della componente riferibile all'accertamento con adesione. Un sia pure marginale incremento in termini relativi (e ben più consistente in termini assoluti, considerando la base di riferimento) lo fa invece registrare anche il già elevato indice di riscossione delle entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione, da 99,37% nel 1999 a 99,47% nel 2000. Dopo il calo verificatosi nel 1998 (al 94,51% rispetto 95,22% del 1997), per il secondo anno consecutivo si è, quindi, avuto un aumento della quota di accertamenti riscossi per l'insieme delle entrate tributarie, dal 95,10% del 1999 al 95,36% nel 2000, con maggiori riscossioni valutabili in 656 mld. Il miglioramento dell'indice di riscossione degli accertamenti per le entrate tributarie non basta, tuttavia, per compensare il calo verificatosi per le entrate extra tributarie (dall'89,6% del 1999 all'83,02% del 2000) ed anche per le entrate di Titolo III (dal 99,99% al 98,54%), con la conseguenza che l'indice di riscossione è calato per l'insieme delle entrate finali – dal 94,97% del 1999 al 94,19% - con un effetto di minori riscossioni per 5.788 mld.

Come si è già osservato negli scorsi anni, tanto per le imposte dirette, quanto per quelle indirette, l'evoluzione degli accertamenti è influenzata dalla riforma del sistema impositivo avviata con le deleghe contenute nella legge n.662 del 1996. E' quindi

---

[6] Trascurabile è, infatti, l'apporto del Dipartimento del territorio le cui entrate da attività di accertamento e controllo sono nel 2000 ammontate, in tutto, a 33 mld circa (13 mld nel 1999).

evidente che le modificazioni di cui si è dato sommariamente conto riguardano risultati in parte non contingenti, ma 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 dalle innovazioni introdotte nel sistema impositivo, quelli attribuibili al miglioramento dell'azione amministrativa e quelli, infine, ascrivibili a fattori legati all'evoluzione del quadro macro –economico. In considerazione di tali carenze, la Corte ha programmato in proposito lo svolgimento di un'apposita indagine[7].

2.1.2 Altre entrate.

Si è già detto della consistente diminuzione registrata nel 2000 per le entrate in conto capitale, a fronte del rilevante aumento dello scorso anno, e del considerevole incremento avutosi per le entrate extra-tributarie.

La diminuzione di 27.028 delle prime dipende sostanzialmente (-26.737 mld e – 71,8%%) dalle 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 (+19,8%%), ma comunque di poco in termini assoluti (+265 mld), per la categoria XIV – Ammortamento di beni patrimoniali, mentre sono addirittura diminuite (-555 mld e –56,3%) per la categoria XV – Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro. La diminuzione delle entrate del Titolo III è, quindi, il risultato del notevole rallentamento, rispetto alla ripresa dello scorso anno, del processo di privatizzazione, anche se le previsioni – iniziali e definitive – si erano mantenute piuttosto caute[8].

Di semplice interpretazione anche il quadro che emerge dai risultati del comparto delle entrate extra-tributarie, influenzato, come si è visto, dalle entrate *una tantum* per le licenze *UMTS*, che, con i loro 26.750 mld hanno determinato una vera e propria esplosione (+222,5%) degli accertamenti della categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori, la quale, senza tale apporto, sarebbe stata, invece, interessata da una

[7] Deliberazione n.11/2001/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: Indagine n.1.2.- Analisi dei risultati conseguiti in termini di recupero di materia imponibile evasa a seguito della riforma del sistema impositivo e delle innovazioni introdotte nelle modalità di accertamento, di dichiarazione, di versamento e di riscossione e nell'assetto organizzativo del Ministero delle finanze.

flessione per 1.390 mld. Più modesti aumenti rispetto al 1999 li hanno fatto registrare due altre categorie, la X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+5,17%, ma solo 258 milioni in valore assoluto) e la XII – Partite che si compensano nella spesa (+14,16% e +436 milioni in valore assoluto). In diminuzione le altre quattro categorie, per importi comunque modesti, data anche la bassa consistenza della base di riferimento. La riduzione relativamente maggiore ha interessato la categoria XI – Ricuperi, rimborsi e contributi (-19,11% e –3 miliardi e 790 milioni), seguita dalla categoria IX – Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni (-15,78% e –1 miliardo e 859 milioni), dalla VI – Proventi speciali (-3,87% e –57 milioni) e dalla VIII (-0,52% e –4 milioni).

2.2 Confronto con le previsioni.

Le entrate finali hanno superato di 13.545 mld (42.776 mld nel 1999) le previsioni definitive, con uno scarto dell'1,86% (6,15% nel 1999). Largamente maggiore lo scarto rispetto alle previsioni iniziali (+83.265 mld e +12,64%), ma in ogni caso più contenuto rispetto a quello registrato nel 1999 (+104.67 e +16,52%). Lo scarto relativo alla componente principale, e cioè quella tributaria, anche dopo aver ricondotto al Titolo I le entrate per sanzioni e per interessi imputate nel consuntivo al Titolo II, ha, però, segno positivo solo per quanto attiene alle previsioni iniziali (+28.744 mld e +4,58%), mentre si presenta negativo (-1,59% e –10.570 mld) con riguardo alle previsioni definitive. Le previsioni definitive risultano per il totale delle entrate finali superiori alle previsioni iniziali del 10,58% (9,77% nel 1999). Per quanto riguarda i titoli, lo scarto è del 104,9% per le entrate extra tributarie (71,28% nel 1999), del 35,52% (2.342% nel 1999) per le entrate patrimoniali e del 6,27% (1,91% nel 1999) per le entrate tributarie.

In termini più analitici, per quanto riguarda il comparto tributario, lo scarto degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive risulta negativo per quattro delle cinque categorie: la III – Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (-7,16%), la V – Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco (-6,53%), la IV – Monopoli (-3,99%) e la I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (-2,93%). Lo scarto è positivo per la sola categoria

[8] Le previsioni iniziali della categoria XIII erano state pari a 2.515 mld e quelle definitive a 3.931 mld.

II –Tasse ed imposte sugli affari (+2,51%%)[9]. Per due categorie risultano sovrastimate anche le previsioni iniziali, in misura particolarmente alta (31,46%) per la V (Lotto e lotterie), ma significativa (9,76%) anche per la III (Imposte sulla produzione, consumi e dogane). Nel caso delle altre tre categorie, le previsioni iniziali di competenza erano state sottostimate: del 13,96% per la IV (Monopoli), del 10,48% per la II (Tasse) e del 6,38% per la I (Imposte sul patrimonio e sul reddito).

Per quanto riguarda le correzioni apportate alle previsioni iniziali in sede di previsioni definitive, queste hanno comportato una riduzione nel caso della categoria V – Lotto e lotterie (-31,46%) e della categoria III – Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (-2,80%). La correzione è stata in aumento negli altri tre casi: +18,69% per la categoria IV – Monopoli, +9,60% per la categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito e +7,77% per la categoria II – Tasse.

A completamento di questa analisi, va anche rilevato, per quanto riguarda il Titolo I, che la sovrastima degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive di competenza riguarda le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (-1,69%), in quanto le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo sono quasi perfettamente in linea (+0,46%) con le previsioni definitive, anche se largamente sovrastimate (-14,11%) rispetto alle previsioni iniziali[10].

Ben più consistenti, come si è visto, lo scarto fra accertamenti e previsioni per i Titoli III e II. Per quanto riguarda le entrate patrimoniali la differenza è dovuta sostanzialmente alla categoria XIII – Vendita di beni, per la quale gli accertamenti sono stati del 166,84% superiori alle previsioni definitive e del 317% alle previsioni iniziali di competenza. Per quanto riguarda il Titolo II, la sottostima riguarda tutte le categorie, ma è particolarmente significativa, anche per il peso prevalente che la categoria ha nella formazione del totale di entrate del titolo, la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori, i cui accertamenti (36.757 mld) hanno superato le previsioni definitive (28.258

[9] A proposito della categoria II, va osservato che, come già per il 1999, lo scarto accertamenti/previsioni definitive, che fino al 1998 era stato significativo (7,48% nel 1998 e 8,07% nel 1997) risulta modesto (2,51%), grazie alla 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.

mld) del 30,08% e le previsioni iniziali di competenza (5.798 mld) del 534%. A parte l'eccezionalità di quest'ultima differenza, dovuta alla presenza nel 2000 delle entrate per le licenze *UMTS*, scarti comparabili si sono registrati anche negli esercizi finanziari precedenti, a dimostrazione che ci troviamo in presenza di entrate di cui l'Amministrazione non è grado di prevedere realisticamente l'andamento.

A conclusione dell'analisi di raffronto accertamenti/previsioni, va osservato che a livello dei grandi aggregati (entrate finali, titoli e categorie), le differenze vengono ad essere scarsamente significative, costituendo esse il saldo fra capitoli sovrastimati e capitoli sottostimati. Con riguardo alle sole previsioni definitive, la sottostima riguarda 159 capitoli su 694[11], mentre la sovrastima si riferisce a 146 capitoli[12]. La somma degli importi sottostimati è di circa 71 mila miliardi, quella degli importi sovrastimati di circa 36 mila miliardi. A ciò va poi aggiunto che per ben 349 capitoli[13] le previsioni iniziali e definitive sono uguali a zero. A quest'ultima tipologia di voci di bilancio nel rendiconto 2000 corrispondono accertamenti per 3.261 mld e riscossioni di competenza per 2.501 mld. Va, infine, aggiunto che dei 349 capitoli senza previsioni, 182[14] non fanno registrare alcuna voce di consuntivo diversa da zero, tanto per il conto di competenza, quanto per il conto dei residui.

Queste ultime annotazioni inducono a formulare una serie di considerazioni che si possono così riassumere:

- il bilancio d'entrata contiene una serie di voci che ne appesantiscono la struttura e la relativa gestione, senza che alle stesse corrisponda alcuna concreta esigenza di monitoraggio, riguardando entrate inesistenti. Va, pertanto, operata un'attenta analisi di tale voci, in modo da poterle eliminarle, a meno che non si constati che si tratta, in realtà, di carenze di gestione sul piano amministrativo;

- la mancata formulazione di previsioni, quando non si giustifichi con l'assoluta casualità ed imprevedibilità del cespite, rende impossibile qualsiasi valutazione di

---

[10] Diversamente dalle entrate derivanti dall'attività di ordinaria gestione, che superano, invece, le previsioni iniziali del 5,73%.
[11] Di cui 123 nel Titolo II, 32 nel Titolo I e 4 nel Titolo III.
[12] Di cui 77 nel Titolo II, 58 nel Titolo I e 11 nel Titolo III.
[13] Di cui 265 nel Titolo II, 56 nel Titolo I e 28 nel Titolo III:
[14] Di cui 150 nel Titolo II, 20 nel Titolo I e 12 nel Titolo III.

efficacia dell'azione amministrativa svolta, mentre induce il gestore a ritenere soddisfacente l'entrata acquisita, quale che ne sia l'ammontare;

- l'ampiezza delle sovrastime e delle sottostime e la presenza di numerosi capitoli per memoria rende le previsioni aggregate quanto mai inaffidabili ai fini delle valutazioni di politica di bilancio cui conseguano decisioni in ordine alla concessione o meno di sgravi fiscali alle famiglie ed alle imprese.

2.3 Riscossioni, versamenti e residui attivi.

2.3.1 Dati generali.

Benché rilevato dalle decisioni della Corte sui precedenti rendiconti generali, come già anticipato in premessa, continua a mancare all'esame, anche in questo rendiconto, 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 circa 747.477 mld (766.511 mld nel 1999) per competenza e residui, esposto nel rendiconto stesso e denominato "riscossioni totali" nei dati del Sistema informativo, risulta, pertanto, di 58.223 mld (54.361 mld nel 1999) superiore all'ammontare effettivo, pari a 689.254 mld, di cui 615.197 per entrate tributarie, 61.720 per entrate extra-tributarie e 12.338 per alienazioni ed ammortamenti di beni. La differenza è dovuta alle riscossioni sui residui che, al netto del "da versare" degli anni precedenti, fanno registrare, come già anticipato, un importo addirittura negativo (-9.646 mld), a fronte di riscossioni lorde per oltre 48.576 mld indicate in consuntivo[15].

Intese nel senso sopra indicato, le riscossioni hanno fatto, comunque, globalmente registrare, rispetto al 1999, una diminuzione di 22.897 mld in valore assoluto e di – 3,22% in termini relativi (rispetto a +85.664 mld e +13,7% nel 1999). La riduzione è dovuta ad entrambe le componenti (competenza e residui). La riscossione dei residui è diminuita da 65.215 a 48.576 mld (-16.639 mld), se al lordo dei resti da versare dell'esercizio precedente, e da +10.855 a –9.646 mld (-20.501 mld), se al netto di tali resti. La seconda componente è rappresentata dalla diminuzione delle riscossioni di

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

competenza (-2.396 mld). A formare quest'ultima componente ha contribuito per circa un quarto (579 mld) la riduzione dell'indice di riscossione degli accertamenti, dal 94,97% nel 1999 al 94,19% nel 2000.

Il quadro, tuttavia, si differenzia se si guarda al diverso apporto dei tre titoli: le riscossioni delle entrate tributarie sono, infatti, diminuite di 9.033 mld in valore assoluto e del –1,45% in termini relativi, rispetto ad un incremento dell'1,58% degli accertamenti. E ciò, come risultato della somma algebrica dell'apporto negativo (-20.466 mld) delle riscossioni nette sui residui e dell'apporto positivo del riscosso di competenza per 11.434 mld. A formare la componente positiva ha contribuito, sia pure di poco (dell'ordine di 171 mld circa), la variazione dell'indice di riscossione (passato dal 95,10% del 1999 al 95,36% del 2000). In notevole aumento, le riscossioni nette del Titolo II (+13.345 mld e +27,59%), sotto la spinta della lievitazione del riscosso di competenza (+13.379 mld e +28,02%), per effetto delle entrate straordinarie per le licenze *UMTS*, nonostante l'ulteriore calo dell'indice di riscossione (dall'89,6% all'83,02%), che ha comportato una riduzione dell'importo riscosso per oltre 484 mld. Di appena +587 mld (+620 mld nel 1999) l'apporto delle riscossioni nette dei residui. Drastico, infine, il calo delle riscossioni di Titolo III, -27.209 mld (da 39.547 a 12.338 mld) e –68,8%, in linea, peraltro, con l'andamento degli accertamenti, a loro volta diminuiti, come si è visto, del 68,35%. Solo per un miliardo e mezzo la riduzione è dovuta al riscosso in conto residui, e corrisponde, quindi, quasi per intero alla diminuzione delle riscossioni di competenza, a determinare la quale ha contribuito, ma anche qui in misura molto limitata (per 18 mld) il lieve peggioramento dell'indice di riscossione, sceso al 98,54% rispetto a valori negli anni precedenti sempre vicinissimi al 100%.

A conclusione di questa analisi, è opportuno ritornare sull'andamento delle riscossioni nette dei residui, che risultano, come si è visto, con il segno meno per il comparto tributario e, conseguentemente, per l'aggregato delle entrate finali. Una prima considerazione da farsi a tal proposito è che negli anni precedenti, ancorché il segno fosse positivo, gli importi erano comunque modesti, di poco superiori all'8% dei resti da riscuotere iniziali riaccertati per le entrate finali, del 7% e del 10,5%, rispettivamente nel 1998 e nel 1999, per le sole entrate tributarie. Molto basso è, peraltro, l'indice di

riscossione residui anche per le entrate di Titolo II (di poco superiore al 2% sia nel 1999 che nel 2000) e per le stesse entrate di Titolo III (17,3% nel 1999 e 12,8% nel 2000). Ciò rappresenta una spia di scarsa esigibilità della massa di resti da riscuotere che si è andata accumulando negli anni. Sulle carenze di gestione – contabile ed amministrativa - di questa massa di crediti si tornerà più avanti.

C'è, però, da formulare una seconda considerazione, che attiene, invece, al significato stesso da attribuirsi alla presenza del segno meno davanti all'importo dei residui netti riscossi per le entrate tributarie, calcolati sottraendo dall'importo delle riscossioni residui indicate nel rendiconto l'importo del totale da versare risultante alla fine dell'anno precedente. Essendo le riscossioni il risultato della somma degli importi versati e di quelli che restano da versare, ciò sembrerebbe implicare che uno dei due addendi sia negativo, e per giunta per un valore superiore a quello dell'addendo con segno positivo. Si tratta, però, di un'ipotesi priva di significato. La spiegazione va, pertanto, cercata, alternativamente, o, meglio, concorrentemente, in due altre direzioni. Una prima spiegazione è quella di incongruenze contabili che evidentemente si manifestano allorché si cerca di ricostruire in via induttiva il dato sulle riscossioni dei residui di un determinato anno al netto della quota che era già stata inclusa nelle riscossioni dell'anno precedente, ma che era rimasta da versare, e che, se versata, viene ad essere nuovamente conteggiata ai fini della determinazione dell'importo delle riscossioni dei residui del nuovo anno. Una seconda spiegazione è che l'ipotesi di considerare versate nell'anno successive le somme rimaste da versare alla fine di un determinato esercizio sia da considerarsi in tutto o in parte infondata, nel senso che le somme rimaste da versare potrebbero, in realtà, non essere – in tutto o in parte – mai versate. Nel rendiconto mancano, però, gli elementi che potrebbero aiutare a comprendere cosa effettivamente avviene: quale quota dei versamenti in un determinato esercizio attiene a somme versate a valere sulle riscossioni del precedente esercizio e quale quota è da riferirsi, invece, alle riscossioni sui residui effettuate nell'esercizio stesso e come si raccordano tra un anno e l'altro i dati relativi alle somme che restano da versare.

La conclusione per il momento da trarsi - ma sulla quale si tornerà più avanti - sembra, pertanto, essere che l'attuale gestione del bilancio non offre, neanche

indirettamente, la possibilità di conoscere le riscossioni effettive dei residui in un determinato esercizio, ma solo i versamenti, senza potere, peraltro, quantificarne la quota relativa alle riscossioni dei precedenti esercizi. Mancando queste informazioni, nessuna analisi veramente significativa può essere condotta sulla situazione e sull'evoluzione dei residui attivi che, riscossi, vengono versati e di quelli che, invece, dopo essere stati riscossi, restano da versare.

Venendo ai versamenti, va rilevato che il loro totale registra, rispetto al 1999, una diminuzione, meno rilevante di quella calcolata per le riscossioni nette (–22.897 e –3,22%), ma, comunque, significativa (-8.213 e –1,16%), per effetto della diminuzione dei versamenti in conto residui (-16.490 e –39,65%), in quanto i versamenti in conto competenza sono, invece, aumentati (+8.278 e +1,24%). L'aggregato delle entrate finali è fortemente influenzato dalla diminuzione dei versamenti sul Titolo III (-27.205 mld), non completamente compensata dagli incrementi del Titolo II (+13.129 mld) e del Titolo I (+5.864 mld).

A proposito dei versamenti, va anche evidenziato che il 2000 fa registrare, per le entrate finali, un sensibile incremento del rapporto versamenti di competenza/riscosso di competenza (dal 95,07 al 96,58%), come riflesso dell'aumento del corrispondente rapporto delle entrate tributarie (dal 94,43% del 1999 al 96,26% del 2000), a sua volta indotto dalla recente riforma del sistema di riscossione e dall'introduzione della procedura dei versamenti unificati. L'aumento della quota versata sul riscosso ha comportato, a livello di entrate finali, maggiori versamenti, e quindi maggiore cassa, per circa 1.144 mld.

Sempre in termini generali, va, infine, richiamata l'attenzione sull'andamento, a livello complessivo, dei residui attivi, passati dai 209.066 del 1999 ai 218.533 del 2000. L'incremento, che lo scorso anno era dovuto soprattutto all'accumulo delle somme non riscosse (+22.806 mld), ma per una parte anche all'accumulo di somme da versare (+3.861 mld), nel 2000 è dovuto alla lievitazione dei soli resti da riscuotere (+20.289 mld), in prevalenza sul conto residui, in quanto i resti da versare risultano sensibilmente diminuiti (-10.822 mld) ed esclusivamente sul conto competenza.

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 sul totale, ma anche per la misura più marcata in cui spesso si presentano taluni aspetti caratterizzanti la gestione dell'anno 2000.

Le riscossioni nette sono, come già ricordato, diminuite dell'1,45% in termini relativi e di 9.033 mld in termini assoluti, rispetto ad un aumento di +11,1% e +62.371 mld nello scorso anno. L'aumento è stato inferiore a quello degli accertamenti, per la diminuzione verificatasi per le riscossioni nette in conto residui di cui si è prima detto. In aumento, invece, come si è ugualmente visto, la quota di accertamenti di competenza riscossi. Interessante è, a tal proposito, osservare che l'aumento dell'indice di riscossione riguarda la categoria III – Imposte sulla produzione, consumi e dogane (dal 94,67% al 96,99%) e la categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (dal 94,20% al 94,87%), mentre va registrata una diminuzione per la categoria II – Tasse e imposte sugli affari (da 95,88 a 95,10%). A livello di unità di primo livello, un miglioramento sensibile dell'indice lo fanno registrare l'accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali (dal 94,67 al al 98,60%) e l'IRPEG (dal 90,17 al 93,25%). IRPEF e IVA fanno registrare miglioramenti marginali, mentre si registra una sensibile diminuzione per l'accisa e imposta erariale di consumo su altri prodotti (da 97,58 a 94,05%), per l'ILOR (dal 9,53 al 6,22%), oltre che per le entrate per condoni, sanatorie ed introiti straordinari. Da notare, altresì, il miglioramento del rapporto di riscossione per le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo (dal 12,50 al 13,25%), probabilmente dovuto ad un'accresciuta incidenza del peso degli accertamenti per adesione. Un miglioramento marginale (dal 99,37 al 99,47%) si registra, peraltro, anche per le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione.

La situazione del 2000 appare, invece, nell'insieme notevolmente peggiorata rispetto a quella dello scorso anno per quanto riguarda le riscossioni dei residui di Titolo I, il cui segno negativo si riflette sul risultato delle entrate finali e che ha già costituito oggetto di analisi. Le riscossioni nette dei residui del Titolo sono, infatti, risultate pari a –10.236 mld rispetto a +10.230 mld nel 1999, con una riduzione, quindi, da un anno all'altro, di 20.466 miliardi, a cui corrisponde una riduzione, anch'essa molto marcata,

delle riscossioni lorde (-16.758 mld) e dal da versare di competenza (-10.774 mld). Conseguentemente la quota di residui riscossi passa dal +10,49% nel 1999 al –11,23% nel 2000.

A determinare questo risultato negativo sono le entrate di categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito, con riscossioni nette sui residui di 13.832 mld, pari al – 45,83% dei residui iniziali riaccertati. Anche in questo caso troviamo a monte una forte diminuzione delle riscossioni lorde (-15.257 mld). La riduzione dei resti da versare riguarda, però, non solo la competenza (-6.673 mld), ma anche, ed in misura quasi identica, i residui (-6.571 mld). Le altre quattro categorie del titolo I fanno registrare per le riscossioni nette sui residui importi con segno positivo e con indici di riscossione intorno al 20%, con l'eccezione della categoria II – Tasse ed imposte sugli affari per la quale la quota dei residui riscossi rispetto al da riscuotere iniziale riaccertato è stata nel 2000 pari ad appena il 3,36%, con un dimezzamento rispetto al già basso livello del precedente esercizio (7,24%).

Le informazioni di maggior dettaglio ricavabili dall'analisi per Unità Previsionali di Base (UPB) consente di individuare nell'IRPEF, nei condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti e, più marginalmente, negli altri introiti diretti i responsabili del calo delle riscossioni nette sui residui. Nel caso dell'IRPEF, le riscossioni nette residui sono passate da +3.944 mld a – 7.681 mld, con una diminuzione di 11.625 mld. Meno rilevante in termini assoluti, ma molto marcata in termini relativi se si tiene conto della modesta rilevanza quantitativa della UPB, la riduzione per l'UPB "Condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti": da +1.020 mld nel 1999 a –6.013 mld nel 2000, con una diminuzione di 7.033 mld. Per quanto riguarda, infine, gli altri introiti diretti, la riduzione è stata di 897 mld, da +5 a –891 mld. E', peraltro, significativo evidenziare che queste diminuzioni riguardano, per tutte e tre le UPB, l'attività ordinaria di gestione e non l'attività di accertamento e controllo.

Integrando il complesso e problematico ragionamento precedentemente svolto, la conclusione da trarne è che ci troviamo probabilmente in presenza di operazioni di cancellazione dal bilancio di resti da versare corrispondenti a quote inesigibili e ad aggi esattoriali già trattenuti dai concessionari (fino a quando ha avuto vigenza il principio del non riscosso per riscosso) e per i quali non sono mai stati stanziati in uscita gli

importi necessari per poter effettuare le normali regolazioni contabili mediante l'emissione di mandati da commutarsi in quietanze di entrata. Per la sua rilevanza e per l'importanza degli interrogativi che apre, l'argomento merita di essere approfondito con lo svolgimento di un'apposita indagine.

2.3.3 Altre entrate.

L'andamento delle riscossioni e la formazione dei residui nel comparto delle entrate extra-tributarie si caratterizza per la continuazione della tendenza alla riduzione, sia della quota di accertamenti riscossi, sia della riscossione dei residui.

La quota di accertamenti riscossi - che nel 1999, pur essendo diminuita rispetto al 1998 (da 90,12% a 89,6%) era rimasta comunque al di sopra di quella del 1997 (87,81%) - nel 2000 è scesa molto al disotto di tale livello, superando di poco l'83% (83,02%), facendo segnare uno scarto molto ampio rispetto alle entrate tributarie (di oltre 12 punti percentuali). Le riscossioni di competenza sono, pertanto, nel 2000, aumentate molto meno degli accertamenti (+28,02% a fronte di +38,18%). All'origine della riduzione del rapporto è la categoria XI – Ricuperi, rimborsi e contributi, per la quale l'indice è sceso di quasi 10 punti – da 94,17 a 84,47%, con una riduzione del 19,11% dell'accertato e del 27,44% del riscosso di competenza.

In calo anche la riscossione dei residui netti, da 620 a 587 mld e dal 2,3% al 2,16% del da riscuotere iniziale riaccertato. Anche in questo caso, il calo è sostanzialmente da attribuirsi alla categoria XI, i cui residui riscossi al netto del da versare dell'anno precedente si sono dimezzati (da 156 a 85 mld), mentre la quota riscossa sul da versare iniziale riaccertato è scesa dal 9,69% al 3,4%, riavvicinandosi al livello minimo raggiunto nel 1998 (2,39%).

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, come più volte ricordato, si è sempre mantenuta al di sopra del 99,9%, con l'eccezione, però, proprio del 2000, quando il rapporto è sceso a 98,54%, per il ridimensionamento del rapporto che ha interessato le categorie XIV – Ammortamento di beni patrimoniali (dal 100% all'88,86%) e XV (dal 99,66% al 98,83%). Per quanto riguarda, poi, i residui da riscuotere, questi, pur essendosi quasi decuplicati rispetto al 31 dicembre 1999 (da 24,3

a 202,5 mld), sono in ogni caso ben lontani dai corrispondenti importi del Titolo I (131.213 mld) e dello stesso Titolo II (39.718 mld). Le riscossioni nette sui residui sono scese da 4,4 a 2,9 mld e dal 17,32 al 12,81% del da riscuotere iniziale riaccertato. Sia l'aumento dei residui, sia la diminuzione delle riscossioni nette sugli stessi sono da attribuirsi alla categoria XIV – Ammortamento di beni patrimoniali.

2.3.4 Residui per somme da versare.

L'ammontare di 47.400 mld (58.222 mld nel 1999) raggiunto a fine esercizio dalle somme rimaste da versare trova analitica dimostrazione in un allegato al consuntivo dell'entrata[16], 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 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. Il 98,9% di tali resti (46.895 mld) riguarda entrate imputate al Ministero delle finanze, mentre della rimanente quota dell'1,1%, i due terzi (326 mld) appartengono al Ministero del tesoro ed un terzo (179 mld) si riferisce ad entrate intestate ad altre Amministrazioni.

Ciò che va soprattutto rimarcato a proposito di tali resti è che nel 2000 essi sono per la prima volta diminuiti (-10.8222 mld e –18,6%), mentre in precedenza erano sempre aumentati (di +3.861 mld e +7,1% nel 1999 e di +12.592 mld e +30,1% nel 1998). Come si è già detto, non è però possibile trovare nel consuntivo riscontri che consentano di comprendere a seguito di quali operazioni contabili ciò sia avvenuto. Riprendendo il discorso già svolto, si può tuttavia ipotizzare che, così come l'aumento dello scorso anno era stato spiegato con gli sgravi provvisori fruiti dai concessionari, la diminuzione sia dovuta, non già ad ordinarie regolazioni contabili, ma all'eliminazione dal bilancio delle pendenze attive corrispondenti alle partite passive relative ai predetti sgravi.

I problemi relativi ai resti da versare 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 aveva avuto modo di osservare 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, per lo più, da considerarsi definitivamente indisponibili, in quanto si tratta, per la maggior parte, 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[17], 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 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 sarebbero dovute contestualmente cancellare anche le corrispondenti partite attive[18]. 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

[16] Allegato n.23.

[17] 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 49,5% (40,6% nel 1999), pari a 23.477 mld (23.626 miliardi nel 1999), proviene ancora da anni precedenti all'ultimo esercizio chiuso (nel 1998 l'incidenza era stata di 43,5%, a fronte, però, della media di un quarto e della media di circa 10 mila miliardi nel biennio 1996-97).

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

modo, con l'alterare i saldi e compromettere la corretta percezione dell'equilibrio complessivo fra entrate e spese[19].

Alla ripetuta prospettazione di tali considerazioni non erano seguite idonee iniziative da parte della RGS. L'apparizione prima segnalata ed analizzata del segno meno davanti alle riscossioni nette dei residui potrebbe, quindi, anche rappresentare una delle conseguenze contabili della eventualmente intervenuta cancellazione dal bilancio delle partite attive corrispondenti ai residui passivi già cancellati in applicazione della predetta disposizione di legge.

2.3.5 Classificazione per grado di esigibilità dei residui di riscossione; riaccertamenti.

Come per i residui di versamento, anche l'ammontare raggiunto a fine esercizio delle somme rimaste da riscuotere delle entrate finali (171.133 mld) trova analitica dimostrazione in un allegato al consuntivo dell'entrata[20], anche qui riferito distintamente alle entrate amministrate dal Ministero del tesoro (8.278 mld), a quelle amministrate dal Ministero delle finanze (158.131 mld) ed a quelle raggruppate sotto la voce "altri" (4.723 mld). I resti di riscossione delle entrate finali fanno registrare un'ulteriore significativa crescita (+20.289 mld e +13,45%), dopo l'aumento di +22.807 mld e +17,81% dello scorso anno. L'aumento riguarda in misura prevalente le entrate tributarie, per quanto riguarda la crescita in valore assoluto (+12.279), ma non in quello relativo (+10,32%). La maggior crescita relativa (+24,12%) l'hanno fatta registrare le entrate extra tributarie, la cui variazione in termini assoluti è stata comunque anch'essa consistente (da 31.886 a 39.718 mld, +7.832 mld)[21]. Quasi decuplicati, come si è visto (da 24 a 202 mld) i residui di riscossione del Titolo III, che mantengono, comunque, un peso del tutto trascurabile sul totale.

Guardando alle categorie ed alle UPB, l'aumento dei residui di riscossione ha, per le entrate tributarie, riguardato le categorie I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (da 54.116 a 61.626 mld) e II- Tasse ed imposte sugli affari (da 53.551 a 58.929 mld). La categoria III – Imposte sulla produzione, consumi e dogane fa, invece, registrare una

[19] Con riguardo, naturalmente, alla competenza.
[20] Allegato n.24.

leggera flessione (da 11.251 a 10.640), mentre le altre due categorie hanno un peso molto limitato e fanno registrare, rispettivamente, una diminuzione la IV (-2,1 mld) ed un aumento la V (+4,4 mld). L'analisi per UPB rivela che l'incremento è dovuto soprattutto a "condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti" (+4.030 mld), a "altri tributi indiretti" (+3.968 mld), all'ILOR (+2.180 mld) e dall'accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali. Quasi invariati o in diminuzione (in particoalre per l'IRPEF), i residui di riscossione delle maggiori imposte. Considerando, infine le unità di secondo livello, si rileva che ad aumentare - com'era, peraltro, da attendersi - sono i residui di riscossione delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo (da 102.667 a 119.154 mld, +16.487 e +16,06%). Per le attività derivanti dall'attività ordinaria di gestione, si è, invece, verificata una diminuzione (da 16.267 a 12.059 mld, -4.208 e –25,87%.

Per quanto riguarda, poi, le entrate extra tributarie, l'analisi per categoria evidenzia che i maggiori incrementi di resti da riscuotere li fanno registrare le categorie IV – Proventi di servizi pubblici minori (da 26.326 a 31.295 mld, +4.969 mld e +18,73%), XI – Ricuperi, rimborsi e contributi (da 2.612 a 4.898 mld, +2.286 e +86,52%) e X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro (da 678 a 1.385 mld, +707 mld e +104,28%). In diminuzione per la categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato (da 1.627 a 1.471 mld, -156 mld e –9,59%).

L'aumento, infine, dei residui di Titolo III è sostanzialmente dovuto (per 178 mld circa) alla categoria XIV – Ammortamento dei beni patrimoniali, che, per la natura stessa delle entrate che vi fanno capo, non aveva mai in precedenza fatto registrare resti da riscuotere.

Sempre con riguardo ai resti da riscuotere, è anche interessante verificare i risultati dell'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.

Dall'Allegato n. 24 risultano, infatti, confermate e rafforzate le significative tendenze evidenziate lo scorso anno: la riduzione dei residui operata in rapporto al

[21] In base al consuntivo non rettificato (e quindi non omogeneo con quello del 1999) per quanto riguarda l'imputazione delle entrate per sanzioni ed interessi, la variazione contabile risulta molto più elevata (+47.378 mld e

grado di esigibilità, che nel 1999 era stata del 29% (rispetto al 16,2% del 1998 ed all'8,6% del 1997), ha superato il 37% (100.836 sul totale di 271.968 mld). L'incidenza delle somme rimaste da riscuotere considerate "di riscossione certa quantunque ritardata" risulta del 62,4%, rispetto al 70,6% dello scorso anno, il 67,9% del 1998 e l'88,9% dell'esercizio 1997. Significativo, poi, l'aumento del peso delle somme riconosciute come assolutamente inesigibili, che ammontano ad oltre 101.360 mld (37,3%) rispetto a 61.106 mld (28,7%) nel 1999 e ad appena 293 mld (0,19%) nel Rendiconto 1998. Ormai del tutto insignificante il peso delle somme incerte perché giudiziariamente controverse (482 mld e 0,18%), delle somme riconosciute di dubbia e difficile esazione (349 mld e 0,13%) e di quelle per le quali il debitore ha ottenuto dilazione di pagamento (1,7 mld). Da questi raffronti appare evidente la tendenza al progressivo superamento della finzione, protrattasi fino a tutto il 1997, che per una quota rilevante di crediti erariali non riscossi non si trattasse di inesigibilità, ma solo di ritardi o di difficoltà e di incertezza di esazione.

Ciononostante, questa classificazione non può essere ancora ritenuta sufficientemente realistica. Per convincersene, può bastare la semplice considerazione che la quota di residui riscossi è tuttora piuttosto modesta e non è negli ultimi anni aumentata, non solo se le riscossioni vengono considerate al netto delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio, ma anche se si considerano le riscossioni al lordo. Nel primo caso, come si è visto, la quota delle riscossioni nette dei residui , dopo un marginale miglioramento nel 1999 (da 8,16 a 8,72%)[22], nel 2000 risulta addirittura negativa (-8,15%). Anche se si prendessero per buone le riscossioni residui al lordo del da versare dei precedenti esercizi, la quota riscossa, aumentata dal 50,02% nel 1998[23] al 52,37% nel 1999, sarebbe, comunque, scesa a 41,03% nel 2000.

Prima di concludere, resta da accennare al tema dei riaccertamenti, presente anche nelle relazioni degli anni passati, e più volte richiamato, per la sua centralità, nei precedenti paragrafi. La sua importanza va, infatti, ben al di là dell'entità del saldo, non esposto direttamente nel rendiconto, ma calcolabile in base a dati dallo stesso

---

+148,59%). Corrispondentemente, i residui di riscossione del Titolo I risultano diminuiti di 27.267 mld e del 22,93%.

[22] Seguito, peraltro, ad un *trend* in diminuzione: 17,85% nel 1995, 12,22% nel 1996, 8,86% nel 1997 e 8,16% nel 1998.

[23] Anche in questo caso dopo un *trend* in diminuzione: 57,79% nel 1995, 50,72% nel 1996, 44,14 nel 1997.

rendiconto rilevabili[24]. Nel 2000 si tratta di un correttivo in diminuzione per 32.471 mld circa che riduce di un pari importo i resti da riscuotere ereditati dagli esercizi precedenti. E', quindi, un saldo, calcolabile per ogni voce del rendiconto, fra correttivi in aumento e correttivi in diminuzione, di cui non si conoscono, però, né le rispettive dimensioni, né, tanto meno, le ragioni. Si tratta, in definitiva, di sopravvenienze evidentemente dovute a revisioni contabili che, diversamente da quanto accade per le riduzioni apportate alle somme che restano da riscuotere in rapporto al loro grado di esigibilità e di cui viene dato analiticamente conto nell'apposito Allegato 24, non trovano alcuna trasparente esplicitazione, ma restano implicite nei dati del rendiconto e possono essere individuate e quantificate – ma solo come saldi – attraverso il complicato procedimento matematico prima richiamato.

Per il complesso delle entrate finali l'importo dei riaccertamenti è risultato positivo, ma in progressiva diminuzione, fino al 1997. Dal 1998 in poi è risultato negativo: -28.877 mld nel 1998, solo –3.510 nel 1999 e –32.471 mld nel 2000. I riaccertamenti delle entrate finali sostanzialmente riflettono quelli del Titolo I (-27.772 mld nel 2000, concentrati sulle categorie I e II), ma nel 2000 un peso significativo l'hanno avuto anche i riaccertamenti del Titolo II (-4.697 mld), praticamente tutti imputabili alla categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori.

In conclusione, quindi, ribadendo quanto già osservato lo scorso anno, va rilevato che il Ministero delle finanze e la RGS sembrano essersi concretamente impegnati in 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 ancora incompiuto e che dal punto di vista della corretta e trasparente gestione del bilancio si potrà dire effettivamente concluso 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

[24] I riaccertamenti si possono calcolare sommando ai resti da riscuotere in conto residui le riscossioni nette in conto residui dello stesso anno (a loro volta ottenute sottraendo dalle riscossioni lorde in conto residui il totale dei residui da versare al 31 dicembre dell'esercizio precedente) e sottraendo il totale dei residui da riscuotere al 31 dicembre dell'anno prima.

grado di esigibilità di tipo *analitico* e non più, come è, per lo più, avvenuto ancora per il 2000, di tipo meramente *globale e lineare.* Anche sotto il profilo gestionale, poi, il processo è tuttora nella fase della presa di coscienza dei problemi e dell'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 eventuali 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.

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 chiarezza ed alla trasparenza del rendiconto e della diretta tenuta delle relative scritture.

3. Gestione della spesa

3.1 L'evoluzione dei macroaggregati nel periodo 1992-2000.

Per una migliore visibilità 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, si ritiene di assumere come anno base l'esercizio 1992.

Allo scopo sono state elaborate le tavole 3.1 e 3.1E in cui viene riassunta, in lire e in euro, l'evoluzione dei principali aggregati di spesa nel periodo 1992-2000.

In una ottica di continuità con la metodologia utilizzata nelle precedenti relazioni e al fine di consentire l'omogeneità dei confronti, i consuntivi dal 1993 al 2000 sono depurati dei dati relativi a partite regolatorie che non esprimono l'effettiva attività gestoria dell'anno di riferimento, mentre il consuntivo dell'anno base non include poste di tale natura.

I dati del 2000 scontano gli effetti della nuova impostazione del bilancio dello Stato secondo lo schema di classificazione stabilito dal Sec 95.

Ciò ha comportato una ridistribuzione degli oneri fra i tre titoli della spesa.

Ne è derivato l'accrescimento delle spese correnti ora gravate dai contributi in conto interessi e dalla quota per interessi dei mutui contratti da regioni ed enti locali con la Cassa depositi e prestiti, con onere a totale carico dello Stato e, soprattutto, del rimborso delle passività finanziarie – in cui ora figurano le somme destinate al fondo ammortamento dei titoli dello Stato, nonché le quote di ammortamento dei mutui in parola, quantificabili in circa 7.500 mld.

Gli effetti della riclassificazione hanno portato, per contro, ad un ridimensionamento del conto capitale, non più interessato dalle predette voci di spesa. Attesa la rilevante complessità delle operazioni di riclassificazione della spesa dei precedenti esercizi, dovuta soprattutto ai problemi di reimputazione degli oneri riferiti a capitoli di spesa ad oggetto promiscuo, si è optato per una serie storica basata sulle risultanze ufficiali dei rendiconti del periodo 1992-2000.

Per non accentuare i profili di disomogeneità si è ritenuto di enucleare dai dati di consuntivo, al pari dei precedenti esercizi, le somme (per un totale di 84.494 mld di impegni e di 80.727 mld di pagamenti) relative alle regolazioni debitorie, ai rimborsi

IVA e al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato[25], mentre non si è tenuto conto delle regolazioni contabili di varia natura – in gran parte compensate sul lato delle entrate – che avrebbero portato allo scorporo di ulteriori importi per 48.442 e 58.710 mld.

Rispetto all'anno base la spesa finale di competenza scende, in rapporto al PIL dal 41,8 al 31,8% mentre di oltre dieci punti e mezzo risulta inferiore l'incidenza dei rispettivi pagamenti (dal 40,5 al 29,9%).

Grazie all'ulteriore discesa della spesa per interessi, la cui incidenza sul PIL è diminuita di cinque punti negli ultimi sette anni, la spesa corrente attenua, rispetto all'anno base, il proprio peso di nove punti sul PIL.

Tale risultato – oltre al contributo offerto dal calo degli interessi – è imputabile al ridimensionamento del bilancio dello Stato, dovuto 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 la nota di aggiornamento del D.P.E.F. 2000/2003 prevedevano in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni debitorie, dei rimborsi IVA e delle operazioni relative al Fondo di ammortamento dei titoli di Stato):

- Una spesa finale non superiore al 32,4%;
- Una incidenza della spesa corrente al netto degli interessi entro il livello del 21,6%;
- Una diminuzione della spesa per interessi fino al 6,7%;
- Uno sviluppo della spesa in conto capitale tale da elevarne la quota al 4,1%.

I risultati dell'esercizio risultano sostanzialmente allineati con gli obiettivi stabiliti. Gli oneri per operazioni finali (31,8% sul PIL) restano 6 decimi di punto al di sotto del valore programmato. L'incidenza per la spesa per interessi si ferma al 6,3%. La quota della spesa corrente al netto degli interessi (21,7%) corrisponde alle

[25] Le somme relative al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato nel 2000 incidono solo sulla spesa complessiva (e non anche sulla spesa in conto capitale e su quella finale) per effetto della loro riclassificazione nel titolo III.

indicazioni programmatiche. Non si registra, peraltro, l'atteso sviluppo della spesa in conto capitale, il cui peso si ragguaglia soltanto al 3,8%.

3.3 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.

Il consuntivo del 2000 è influenzato dalla dinamica previsionale che ha interessato in misura ampia – seppure più contenuta rispetto al 1999 – i diversi aggregati di bilancio. Sulla competenza il divario fra previsioni definitive e previsioni iniziali sfiora i 53.000 mld in termini di spesa finale e i 112.000 mld con riguardo alla spesa complessiva, gravata di maggiori oneri (59.000 mld) per il rimborso delle passività finanziarie. L'evoluzione più estesa è segnata dalla spesa corrente, sostenuta soprattutto da trasferimenti e poste correttive (in complesso oltre 52.000 mld), ma registrano incrementi previsionali anche le categorie "interessi passivi e redditi da capitale (+ 4.402 mld), "consumi intermedi" (+ 4.262 mld) e redditi da lavoro dipendente" (+ 1.528 mld). Pressoché irrilevante (+ 454 mld) è lo sviluppo previsionale delle dotazioni di conto capitale.

Dimensioni ancora superiori, come di consueto, presenta la dinamica delle autorizzazioni di cassa (oltre 89.000 mld per la spesa finale; più di 161.000 mld per la spesa complessiva, sospinta da maggiori occorrenze – circa 72.000 mld – per il rimborso delle passività finanziarie), cosicché le previsioni definitive di cassa finiscono per sopravanzare quelle di competenza, inizialmente più elevate.

Anche sul versante della cassa l'incremento delle previsioni per la spesa finale è trainato dalla parte corrente (oltre 81.000 mld) in larga parte gonfiata da trasferimenti e poste correttive. Al suo interno crescono anche le dotazioni per "consumi intermedi" (+ 7.026 mld), "redditi da lavoro dipendente" (+5.512 mld) e "interessi passivi e redditi da capitale" (+4.696 mld).

Più contenuta risulta la dinamica previsionale del conto capitale (di poco superiore agli 8.000 mld).

L'alimentazione delle dotazioni di cassa si è giovata anche nel 2000 dell'apposito fondo di riserva, istituito in sede di riforma del bilancio dello Stato. Il suo ammontare – inizialmente di 10.000 mld – ha raggiunto l'importo di 18.300 mld, valore più che doppio rispetto a quello del 1999.

I prelevamenti dal fondo in esame sono ammontati a 15.928 mld.

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

Oltre i due terzi del fondo di riserva sono serviti ad integrare gli stanziamenti per i trasferimenti (correnti ed in conto capitale). La restante parte ha riguardato, in prevalenza, l'integrazione degli stanziamenti per "consumi intermedi", "redditi da lavoro dipendente" e "investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni".

Circa il 70% delle integrazioni di cassa è concentrato sul Ministero del Tesoro, che gestisce gran parte dei trasferimenti.

3.4 Sintesi della gestione[26].

3.4.1 I conti del 2000 includono, al pari di quanto verificatosi nei precedenti esercizi, regolazioni contabili e debitorie e poste legate a particolari procedure di contabilizzazione, con cui sono contestualmente rappresentate partite di entrata e di spesa (rimborsi IVA, operazioni afferenti al Fondo ammortamento titoli di Stato). Le relative somme raggiungono, come si è già accennato, il valore di 84.494 mld per gli impegni e di 80.727 mld per i pagamenti (a fronte rispettivamente di 90.232 e 82.741 mld del consuntivo 1999).

Per una migliore visibilità degli effettivi esiti gestionali, il confronto con i precedenti esercizi viene effettuato con i dati della serie netta delle spese di bilancio[27].

Il segno distintivo della gestione 2000 è costituito dalla flessione dei pagamenti, riassunta nel calo delle erogazioni per operazioni finali di bilancio (691.062 mld; -2,3%).

Al suo interno, peraltro, i pagamenti correnti (623.782 mld) mostrano una diminuzione più accentuata (-3%), in parte contrastata dall'evoluzione del conto capitale (67.280 mld; +4,4%). Rallentano poi i pagamenti complessivi (983.146 mld; -5,9%) che risentono del forte calo (-13,6%) del "rimborso delle passività finanziarie" (292.084 mld), al netto delle somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato.

---

[26] 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.

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

D'altronde, gli impegni inerenti alla spesa finale registrano un modesto incremento (718.853 mld; +1,8%), dovuto sia alla parte corrente (632.576 mld; +1,6%) sia al conto capitale (86.277 mld; +3,3%), mentre gli impegni complessivi, influenzati dal minor rimborso delle passività finanziarie, accusano una diminuzione del 3,7%.

Gli oneri per interessi espongono la quarta consecutiva flessione (143.137 e 138.909 mld; -5.055 e –7.913 mld), cosicché la spesa corrente diversa dagli interessi mostra indici di evoluzione leggermente divergenti (+3,2 e –2.3%) rispetto al dato generale del titolo I. Il calo dei pagamenti riferibile a quest'ultimo aggregato è da ricondurre all'evoluzione dei trasferimenti (-20.000 mld).

Sospinta dagli oneri per il personale cresce, invece, la spesa di funzionamento (+6.136 e +8.994 mld).

Lo sviluppo del conto capitale è legato all'area dei trasferimenti (+4.162 e +3.788 mld), mentre sostanzialmente si compensano gli andamenti degli altri comparti di spesa. All'incremento degli investimenti diretti (+2.039 e +1.649 mld) fa riscontro, infatti, il regresso degli oneri per l'acquisizione di attività finanziarie (-1.762 e -2.241 mld).

3.4.2 Come si desume dalla tavola 3.4 il calo dei pagamenti per operazioni finali di bilancio (oltre 48.000 mld), per due terzi dovuto agli esiti gestionali della conto capitale, provoca un calo di oltre due punti e mezzo del livello di utilizzo delle autorizzazioni di cassa per la spesa finale (dal 91,3 all'88,7%) e incide marcatamente sul coefficiente della spesa in conto capitale, in diminuzione di circa otto punti percentuali (dall'83 al 75,3 %).

Si flette anche l'indice di smaltimento degli stanziamenti di competenza, scesi dal 78,8 al 77,3% per la spesa finale e dal 57,3 al 35,7% (il valore più basso a partire dal 1992) per la spesa in conto capitale, mentre stazionario risulta quello di parte corrente (82,5%).

Crolla al 47,7% il tasso di smaltimento dei residui per operazioni finali di bilancio, in misura decisiva influenzato dall'esito gestionale della parte corrente (dal 74,2 al 61,5%), mentre il conto capitale limita il calo a poco meno di due punti (dal 34,7 al 32,8%).

Diminuisce, inoltre, di più di tre punti e mezzo l'incidenza dei pagamenti sulla massa spendibile della spesa finale (dal 74,6 al 71,1%), al cui interno particolarmente regressivo risulta l'andamento del conto capitale (dal 48 al 34,2%) e più contenuta si mostra la diminuzione del coefficiente di realizzo della parte corrente (dall'81,1 al 79,6%).

L'esercizio 2000 dà conto, pertanto, di una nuova stretta dei pagamenti dopo quella del 1997, finalizzata all'ingresso nell'U.E.M..

3.4.3 La netta flessione dei pagamenti è all'origine dell'ulteriore espansione dei residui passivi, che superano la soglia dei 256.000 mld.

Quelli per operazioni finali di bilancio (246.431 mld) presentano (tavola 3.5) un incremento di 21.389 mld, alimentato in misura prevalente dalla gestione del conto capitale (+16.791 mld), anche se i resti di parte corrente (125.670 mld) ne costituiscono tuttora la quota maggioritaria.

Circa l'89% del totale dei residui relativi alla spesa finale è rappresentato dall'area dei residui propri (218.715 mld), che per il loro grado di liquidabilità costituiscono un'insidia per la tenuta dei conti pubblici.

Anche i residui di stanziamento, pur sottoposti per il quarto anno consecutivo a specifiche misure di riduzione, registrano un incremento di 1.739 mld, sfiorando l'importo di 28.000 mld.

La lievitazione dei residui passivi è frenata, peraltro, dalla formazione (tavola 3.6) di un volume di economie sulla competenza (50.772 mld) nettamente superiore a quello dei due precedenti esercizi finanziari e superato, negli ultimi nove anni, soltanto dall'esito del 1997 legato a note vicende normative e gestionali. D'altra parte, le economie sulla gestione dei residui presentano un valore (5.083 mld) quasi equivalente a quello del 1999.

3.5 Analisi economica.

3.5.1 Il comparto dei trasferimenti.

La riclassificazione della spesa ha inciso in misura rilevante sul comparto dei trasferimenti, che è stato oggetto di una estesa ristrutturazione nelle sue componenti di parte corrente ed in conto capitale.

Quest'ultima registra un travaso di risorse verso i trasferimenti di parte corrente (contributi in conto interessi) e risulta altresì ridimensionata per effetto della ricollocazione di taluni mutui a totale carico dello Stato nel rimborso di passività finanziarie.

L'aggregato di gran lunga maggioritario sul versante corrente è costituito dai trasferimenti ad amministrazioni pubbliche individuate in base all'elenco degli enti compilato dall'Istat.

In esso confluiscono i flussi destinati alle amministrazioni centrali (compresi quelli per gli organi costituzionali prima allocati in una distinta categoria, per il Fondo di funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per le spese di funzionamento della Corte dei conti e per gli oneri di una serie di enti ed organismi già considerati nella voce "pubblica amministrazione centrale" o fra le somme non attribuibili della cat. IX), alle amministrazioni locali (in cui convergono le somme destinate a Regioni, comuni e province, nonché ad una serie di enti locali prima ricompresi nella voce "pubblica amministrazione locale") e agli enti di previdenza (inseriti in una autonoma aggregazione della precedente classificazione).

Mantengono la loro individualità i trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private; i trasferimenti alle imprese e quelli all'estero, che sono inclusi in specifiche nuove categorie, anche se non corrispondono pienamente, per dimensioni e composizione, ai precedenti sottoaggregati.

In particolare i trasferimenti correnti alle imprese comprendono rispetto alla vecchia classificazione anche i contributi in conto interessi provenienti dai trasferimenti alle imprese in conto capitale.

I trasferimenti correnti all'estero sono al netto delle partite relative all'Unione europea.

Analogamente sul versante del conto capitale sono state istituite cinque categorie in luogo di quella unica che contrassegnava la precedente classificazione.

La categoria 22 si riferisce ai contributi agli investimenti riguardanti le amministrazioni centrali, le amministrazioni locali e gli enti di previdenza ed assistenza sociale.

I contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche non considerano le spese per il rimborso delle rate di ammortamento dei mutui contratti da regioni ed enti locali con la Cassa depositi e prestiti, la cui quota interessi è riclassificata nella parte corrente, mentre la quota capitale è confluita nel rimborso delle passività finanziarie.

Le categorie 23, 24 e 25 concernono rispettivamente i contributi agli investimenti ad imprese, famiglie e istituzioni sociali private e all'estero.

Nella categoria 26 sono allocati altri trasferimenti in conto capitale finalizzati a particolari voci di spesa (ripiano debiti pregressi, fondi non ripartibili).

I trasferimenti complessivi (tavola 3.7) risultano stazionari sulla competenza (360.053 mld), mentre diminuiscono di circa 24.000 mld sulla cassa, ragguagliandosi a 334.413 mld.

Nel 2000 i trasferimenti assorbono il 46,7 e il 45,1% della spesa finale.

La descritta evoluzione determina una loro minore incidenza sul PIL (dal 16,8 al 16% per gli impegni; dal 16,7% al 14,8% per i pagamenti).

3.5.1.1 L'aggregato di maggiori dimensioni è costituito dai "trasferimenti alle amministrazioni pubbliche" (302.892 e 282.690 mld), in cui sono confluiti fra l'altro, i trasferimenti alle amministrazioni centrali (compresi gli organi costituzionali), alle regioni, ai comuni e alle province, alle Università e ad altri enti locali, agli enti di previdenza.

Per assicurare, almeno in parte, il confronto coi precedenti esercizi, si ritiene utile procedere ad una illustrazione delle serie storiche riguardanti i più significativi settori di spesa che, pur nel nuovo ambito classificatorio, mantengono una loro chiara specificità.

In tale contesto i trasferimenti alle Regioni presentano una ulteriore accelerata progressione in termini di impegni (118.967 mld; +15.401 mld), mentre i pagamenti – influenzati nel precedente esercizio dalla chiusura di anticipazioni di tesoreria per oltre

30.000 mld – mostrano apparentemente una flessione da 125.884 a 108.679 mld (-17.205 mld).

Al netto di tale anomala posta, pertanto, le erogazioni in favore delle Regioni s'incrementano di circa 13.000 mld.

Sospinta dalle assegnazioni (65.717 e 58.658 mld) al fondo sanitario nazionale – compresa la quota di finanziamento legata alle minori entrate dell'IRAP – la parte corrente assorbe quasi per intero le risorse aggiuntive assegnate al settore.

Al suo interno crescono le risorse destinate al Fondo attuazione ordinamento regioni a statuto speciale (18.522 e 17.789 mld), mentre si attestano in 3.454 e 2.963 mld le assegnazioni al Fondo di compensazione interregionale in favore delle Regioni a statuto ordinario.

La contabilizzazione delle regolazioni con le Regioni Sicilia e Sardegna raggiunge l'importo di 13.888 mld.

Nell'aggregato figurano assegnazioni al Fondo per le funzioni statali trasferite alle Regioni (869 e 831 mld), nonché 541 mld di impegni riguardanti il Fondo relativo all'attuazione del federalismo amministrativo.

Per il ripiano dei deficit della spesa sanitaria di esercizi pregressi si registrano impegni per 1.520 mld e pagamenti per 2.941 mld.

Risultano, invece, pressoché stazionari i flussi dal conto capitale (9.439 e 4.918 mld), in cui sono ricompresi interventi per le aree depresse, per l'edilizia sanitaria, per il piano di disinquinamento ambientale e rischio idrogeologico. Inoltre, 700 mld risultano assegnati al Fondo per il sostegno alle locazioni, mentre ulteriori importi sono stati destinati alla copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto (925 e 960 mld).

I trasferimenti complessivi inerenti a comuni e province (26.170 e 27.904 mld) segnano una flessione del 12,2 e dell'8,6%, rispetto al precedente esercizio, ascrivibile alla diminuzione sia delle spese correnti (da 21.394 a 19.012 e da 20.534 a 19.235 mld), sia delle spese in conto capitale (da 8.423 a 7.158 e da 9.980 a 8.669 mld).

L'andamento della parte corrente è influenzato dagli oneri per il finanziamento dei bilanci (18.210 e 18.455 mld; -11,2 e -6,7%), che risentono del progressivo ampliamento dell'autonomia impositiva.

Figurano nell'aggregato anche i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (490 e 478 mld) e le assegnazioni al Fondo per il reddito minimo d'inserimento (135 e 149 mld).

Il profilo gestionale del conto capitale è marcato dall'evoluzione dei finanziamenti a carico del Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni (4.841 e 5.056 mld) e dallo scontato ridimensionamento degli oneri per il giubileo e i percorsi giubilari (155 e 1.397 mld).

Una notevole consistenza finanziaria (14.057 e 12.948 mld) espongono i trasferimenti agli "enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", in gran parte riconducibili alle assegnazioni al Fondo di finanziamento ordinario delle Università (11.287 e 10.197 mld) e al Fondo per l'edilizia universitaria (791 e 875 mld).

Nonostante l'inedita imputazione di somme al conto capitale (5.335 e 3.122 mld), diminuiscono – per il minor carico degli importi legati a regolazione di anticipazioni ad INPS ed INPDAP – i trasferimenti agli enti di previdenza in termini sia di impegni (da 120.826 a 118.868 mld) sia di pagamenti (da 117.965 a 113.676 mld).

Gli oneri di parte corrente scendono a 113.533 e 110.554 mld e attengono, per la massima parte, a risorse indirizzate all'INPS, fra cui 16.400 mld per il pagamento delle pensioni di invalidità, 36.729 mld assegnati alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, 10.120 mld per il sostegno della gestione coltivatori diretti.

Figurano nell'aggregato previdenziale anche il contributo (6.020 e 4.773 mld) per la copertura del disavanzo del fondo pensioni delle Ferrovie dello Stato; il rimborso (715 mld) all'Istituto postelegrafonici per il trattamento di quiescenza del personale dipendente dalle Poste italiane; un apporto di 2.300 mld alla gestione separata dei trattamenti pensionistici istituita presso l'INPDAP; apporti (1.205 e 1.505 mld) agli enti previdenziali per gli arretrati sui trattamenti pensionistici derivanti dalle note sentenze della Corte Costituzionale.

I flussi legati al conto capitale riguardano le assegnazioni all'INPS per il Fondo occupazione (3.260 e 2.857 mld) e per gli sgravi in forma capitaria per il Mezzogiorno (2.075 e 265 mld).

I trasferimenti complessivi in favore delle Amministrazioni centrali (23.906 e 18.743 mld) sono difficilmente comparabili con i dati del precedente esercizio, costituendo un aggregato su cui pesantemente incide la nuova classificazione economica e, comunque, eterogeneo rispetto alle tipologie di spesa precedentemente ricomprese nella voce "enti dell'amministrazione centrale".

Gran parte della spesa è concentrata sul conto capitale (17.908 e 12.786 mld) ed è destinata in larga misura agli "enti produttori di servizi e di regolazione dell'attività economica" (13.749 e 9.245 mld), con una quota maggioritaria assegnata ad ENAS (8.766 e 4.381 mld) e al Fondo per le politiche comunitarie (4.000 e 4.016 mld).

I trasferimenti di parte corrente (5.998 e 5.957 mld) si riferiscono in prevalenza agli organi costituzionali, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla Corte dei conti (per un totale di 3.515 e 3.435 mld) e per la parte residua pressoché integralmente agli "enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (1.201 e 1.227 mld), nonché agli "enti di ricerca" (1.123 e 955 mld).

3.5.1.2 Si flettono ancora i trasferimenti complessivi alle famiglie (13.537 e 11.814 mld), oggetto nel precedente esercizio di un forte ridimensionamento dovuto alla riclassificazione della spesa per gli invalidi. Ad eccezione delle partite riguardanti regolazioni debitorie, i relativi oneri sono stati infatti spostati nell'aggregato degli organismi previdenziali.

Il decremento della spesa è determinato dalla parte corrente, che scende da 14.624 a 13.247 e da 13.070 a 11.458 mld. Al suo interno la voce maggioritaria è costituita dalle pensioni di invalidità (7.213 mld), seguita dalla spesa per "pensioni di guerra ed altri assegni vitalizi" (1.925 e 2.170 mld).

Le assegnazioni alla CEI ammontano a 1.244 mld e quelle ai partiti politici a 167 mld. Il finanziamento degli Istituti di patronato ed assistenza sociale ha assorbito 386 e 423 mld.

Marginali sono gli oneri del conto capitale (290 e 356 mld), in gran parte rappresentati da contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale (200 e 283 mld).

3.5.1.3 Crescono ulteriormente, anche sotto la spinta della inclusione di nuove poste di spesa nell'aggregato in esame, i trasferimenti complessivi alle imprese (34.856 e 31.299 mld).

Lo sviluppo delle assegnazioni riguarda entrambe le componenti della spesa. La parte corrente, in cui sono inclusi i trasferimenti a società di servizi pubblici per un ammontare superiore a 9.000 mld, passa da 11.356 a 15.092 mld in termini di impegni e da 9.526 a 15.444 sul lato dei pagamenti. Gli oneri in conto capitale salgono rispettivamente da 18.217 a 19.764 e da 15.333 a 15.855 mld.

La gran parte delle risorse è destinata alle imprese private (18.019 e 14.131 mld), prevalentemente attraverso il "Fondo per gli investimenti agevolati alle imprese" (7.480 e 5.958 mld).

La quota residua (1.738 e 1.724 mld) è destinata alle imprese pubbliche.

3.5.1.4 Incisi pesantemente dalle misure di riclassificazione – che hanno portato allo spostamento delle assegnazioni alla CEE a titolo di risorsa complementare basata sul prodotto nazionale lordo in una nuova distinta categoria – i trasferimenti complessivi all'estero espongono una flessione sia degli impegni (da 12.488 a 3.229 mld) sia dei pagamenti (da 12.191 a 2.786 mld).

Gli effetti riduttivi si riflettono sulla parte corrente (da 12.264 a 2.709 e da 11.899 a 2.352 mld), in cui sono allocate le risorse destinate agli organismi internazionali, agli aiuti ai paesi in via di sviluppo e agli accordi ACP.

Crescono, d'altra parte, i flussi in conto capitale (da 224 a 520 e da 292 a 434 mld), in cui figurano oneri per la partecipazione dell'Italia al CERN e all'AIEA (155 mld), aiuti alla Iugoslavia (100 e 40 mld), oneri dipendenti dal trattato di pace (86 e 76 mld), contributi all'EUMETSAT (73 e 80 mld).

3.5.2 Interventi per le aree depresse.

Nel 2000 l'intervento dello Stato per le aree depresse ammonta a 28.123 mld in termini di impegni effettivi (di cui 4.430 mld a valere sui residui di stanziamento di precedenti esercizi) e a 22.917 mld in termini di pagamenti totali.

La relativa spesa, come risulta dalla tavola 3.8, è distribuita su numerose categorie.

L'85,4% degli impegni e l'83,4% dei pagamenti è, peraltro, concentrato su tre categorie di spesa: contributi agli investimenti (11.549 e 7.756 mld), contributi agli investimenti alle imprese (8.118 e 7.425 mld) e trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (4.061 e 3.927 mld).

Complessivamente sugli aggregati relativi ai trasferimenti si registrano 24.984mld di impegni e 19.407 mld di pagamenti.

Importi consistenti si riferiscono pure al "rimborso di passività finanziarie" (1.293 e 1.423 mld), "interessi passivi e redditi da capitale" (865 e 789 mld) e "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (642 e 891 mld).

Il 53,5% della spesa impegnata riguarda il Ministero del tesoro (13.377 mld) ed è in gran parte destinata al "Fondo di rotazione per le politiche comunitarie" (4.000 mld); agli interventi di programmazione negoziata, intese di programma e patti territoriali (2.603 mld) e ai mutui contratti per la realizzazione di progetti funzionali agli investimenti nelle aree di maggior ritardo nello sviluppo (831 mld). Il 26,3% degli impegni (6.580 mld) si riferisce al Ministero del lavoro ed è, fra l'altro, legato agli sgravi contributivi concessi a imprese operanti in particolari settori (2.935 mld) e alle somme dovute all'Inps per agevolazioni contributive ad imprese operanti in particolari settori (2.075 mld)). Il Ministero dell'industria assorbe il 14,7% degli impegni (3.680 mld) in gran parte riconducibili ad interventi agevolati alle imprese.

Il 54,3% dei pagamenti è addensato sul Ministero del tesoro (12.442 mld), fra cui si registrano erogazioni al "Fondo di rotazione per le politiche comunitarie" (4016 mld) e pagamenti di quote di capitale per mutui contratti per la realizzazione di progetti nelle aree con maggior ritardo di sviluppo (916 mld).

Il 19,8% dei pagamenti riguarda il Ministero del lavoro (4.531 mld), di cui 2.475 relativi a sgravi contributivi ad imprese operanti in particolari settori. Il 13,5% (3.089 mld) è dovuto alle erogazioni effettuate da Ministero dell'industria, per la quasi totalità (2.920 mld) relativi ad interventi agevolativi alle imprese.

3.5.3 Altre spese correnti.

La nuova classificazione economica ha inciso, in particolare, sulla spesa per il personale ora ridenominata categoria I "redditi da lavoro dipendente". La struttura di tale aggregato riflette le diverse componenti del costo del lavoro, distinguendo tra retribuzioni lorde, contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro e contributi sociali figurativi. L'adozione di tale criterio di classificazione dovrebbe consentire un migliore raccordo con l'analoga voce del conto economico di contabilità nazionale e una confrontabilità con le dinamiche del costo del lavoro nel settore privato.

La nuova categoria comprende, oltre alle spese per il personale in servizio (al netto dell'imposta sulla produzione evidenziata nella categoria 3), anche le spese prima classificate "personale in quiescenza" e confluite pressochè interamente fra i contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro, le retribuzioni in natura (buoni pasti, mense, vestiario ecc.) già incluse nella categoria IV e i sussidi al personale prima ricompresi nella categoria V.

Ne sono espunte, invece, le spese per missioni, ora rientranti nella categoria 2 "consumi intermedi".

I dati della categoria 1 scontano, inoltre, gli effetti della contribuzione aggiuntiva (13.928 mld) prevista dalla riforma pensionistica del 1995.

I dati ufficiali della categoria I "redditi da lavoro dipendente" espongono impegni per 126.199 mld e pagamenti per 129.270 mld, al lordo rispettivamente di 3.055 e 3.070 mld di contributi sociali figurativi in gran parte costituiti da pensioni provvisorie.

Per una effettiva rappresentazione degli oneri legati al personale in servizio, vanno a tali importi sommati gli impegni e pagamenti (6.518 e 5.031 mld) riferiti alla categoria III "imposte pagate sulla produzione".

Ne deriva rispetto ai dati del precedente esercizio – nettizzati degli oneri per le missioni – un aumento degli impegni di circa 7.500 mld e una crescita dei pagamenti di quasi 9.000 mld.

L'aggregato prevalente è costituito dalle "retribuzioni lorde in denaro" (85.766 mld di impegni e 89.199 mld di pagamenti), al cui interno gli stipendi incidono per 78.826 e 83.257 mld.

I contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro, compresa la contribuzione aggiuntiva, sono pari a 35.747 e 35.269 mld, mentre i contributi sociali figurativi, pressoché coincidenti con la tipologia di oneri inseriti nella categoria III delle precedente classificazione, ammontano a 3.905 e 3.943 mld.

D'altra parte, le retribuzioni in natura, costituite da voci prima incluse nella categoria IV, corrispondono a 781 e 858 mld, in gran parte riguardanti gli oneri per le mense (350 e 519 mld).

Sempre ai fini della confrontabilità con i dati della contabilità nazionale, la spesa per acquisto di beni e servizi è stata fatta transitare, come si è detto, nella nuova categoria 2 "consumi intermedi".

In essa sono anche confluite le spese per le missioni e per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, nonché – in coerenza con l'evoluzione della normativa – per l'acquisto di servizi figurativi. Non entrano, peraltro, nel nuovo aggregato la quota di spesa destinata all'"acquisto di mobili, macchinari e attrezzature", riallocata nella categoria 21 "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, le provvidenze per il personale, le somme per l'acquisto di beni e servizi particolari per i dipendenti (ora inserite nella categoria I).

La spesa della categoria in esame risulta pari a 28.243 e 28.303 mld, confrontandosi coi dati della precedente classificazione che indicavano impegni per 27.777 e pagamenti per 26.661 mld.

L'incidenza maggiore degli oneri si riferisce all'"acquisto di servizi effettivi" (18.963 e 18.375 mld) articolato in quattordici voci, fra cui le più consistenti sono costituite da "manutenzione ordinaria e riparazioni" (3.974 e 3.873 mld), "noleggi, locazioni e leasing operativo" (2.890 e 2.849 mld), "aggi di riscossione" (2.888 e 2.555 mld).

Le spese per "indennità di missione e rimborso spese di viaggio", in precedenza incluse fra gli oneri per il personale, ammontano a 1.001 e 893 mld.

L'aggregato "acquisto di beni" espone, d'altra parte, oneri per 9.103 e 9.928 mld), quasi integralmente concentrati su "beni di consumo" (5.254 e 5.438 mld), e "armi e materiale per usi militari" (3.794 e 4.432 mld).

L' "acquisto di servizi figurativi" si identifica con i fitti figurativi, per i quali risultano contabilizzati 178 mld di impegni a fronte di nessun pagamento.

Per effetto della nuova classificazione la spesa della categoria 9 "interessi passivi e redditi da capitale" è gravata della quota di interessi dei mutui contratti da regioni ed enti locali con la Cassa depositi e prestiti, con onere a totale carico dello Stato.

Ciò nonostante, prosegue la traiettoria discendente della relativa spesa (143.137 e 138.909 mld), che incorpora anche la quota per le rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato e dalle Ferrovie dello Stato. La diminuzione, rispetto all'anno precedente, ammonta a 5.000 mld sulla competenza e a circa 8.000 mld sulla cassa.

Rispetto al 1996 – anno in cui la spesa per interessi ha raggiunto l'importo di 200.000 mld – l'abbattimento degli oneri per il servizio del debito è pari a 57.000 mld in termini di impegni e supera i 60.000 mld sul lato dei pagamenti.

Più dei tre quarti degli oneri della categoria sono costituiti dagli "interessi passivi su titoli a lunga" (108.950 e 107.855 mld). Gli "interessi passivi a breve" ammontano a 7.555 mld, mentre gli "interessi su mutui" sono pari a 10.390 e 7.557 mld.

Gli "altri interessi" raggiungono l'importo di 16.211 e 15.922 mld.

Il peso degli interessi sui titoli di Stato – evidenziato nella parte passiva del bilancio – è stato in passato 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 pressoché azzerato i proventi di tale imposta (da 581 a 136 mld).

A compensazione della spesa occorre poi valutare gli introiti per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico, cosicché l'onere per interessi va alleggerito di 5.227 mld rispetto ai dati ufficiali della categoria 9. Nella tavola 3.9 viene indicato l'andamento della spesa netta per interessi nel periodo 1986-2000.

Ne risulta, fra l'altro, una riduzione effettiva della spesa per interessi, rispetto al 1996, notevolmente inferiore a quella riscontrata nella serie lorda.

S'incrementano da 1.333 a 1.420 mld le spese per ammortamenti, ora allocate nella categoria 11, che si riferiscono peraltro a mere scritturazioni contabili. Resta

largamente maggioritaria la quota relativa ai beni mobili (1.120 mld) rispetto a quella relativa ai beni immobili (300 mld).

Sostanzialmente stazionari risultano gli oneri (21.646 mld) per il finanziamento del bilancio U.E. (cat.8), scorporati nel 2000 dalle "poste correttive e compensative".

Le componenti di spesa si riferiscono alla quota versata a titolo di risorse proprie basate sul prodotto nazionale lordo (10.314 mld), alle risorse IVA (8.128 mld) e alle risorse tradizionali (3.204 mld).

Come si è detto, la categoria 10 "poste correttive e compensative" non include più gli oneri per il finanziamento del bilancio U.E.. Si spiega così il ridimensionamento della spesa rispetto al precedente esercizio. Nella versione lorda si passa da 72.421 a 66.472 e da 72.525 a 64.965 mld; nella versione al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA da 41.176 a 33.224 mld e da 49.209 a 25.768 mld.

Sostenuto dai maggiori rimborsi IVA (+8.000 mld) cresce in misura rilevante l'aggregato "restituzione di imposte" (46.145 e 45.415 mld; +17.000 e +18.000 mld).

Si più che dimezza la spesa per vincite al lotto (da 19.262 a 9.097 mld), lievitata in maniera eccezionale nel precedente esercizio a causa anche della sistemazione di partite pregresse.

S'incrementa, infine, la voce "altre poste correttive" (da 8.616 a 11.107 e da 7.799 a 10.300 mld) sotto la spinta delle regolazioni debitorie.

Diminuisce la spesa della categoria 12 "altre uscite correnti" nei confronti dell'omologa voce della precedente classificazione economica "somme non attribuibili" per la fuoriuscita dall'aggregato in esame delle risorse per il funzionamento di enti ed organismi vari (tra cui Corte dei conti, Istituto superiore di Sanità ed Istituto per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro). I relativi oneri risultano più che dimezzati ed ammontano rispettivamente a 1.161 e 1.024 mld. Al di là della spesa per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori che interessa la gran parte degli stati di previsione, la quota prevalente degli oneri riguarda il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (316 e 280 mld), il Fondo nazionale per le politiche migratorie (69 e 15 mld), il Fondo per il volontariato (148 e 166 mld) e il Fondo da ripartire per le politiche sociali (147 e 27 mld).

3.5.4 Altre spese in conto capitale.

Gli investimenti diretti nella nuova classificazione sono inclusi nella categoria 21 "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni", in cui vengono riunificate le precedenti categorie X e XI riguardanti rispettivamente "beni ed opere immobiliari" e "beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche".

Confluiscono, inoltre, nel nuovo aggregato le spese (432 e 405 mld) per l'acquisto di mobili, macchinari ed attrezzature prima ricompreso nella categoria IV.

Il nuovo aggregato esprime impegni per 10.031 mld e pagamenti per 7.859 mld. L'incremento rispetto al precedente esercizio, in cui la costituzione di capitali fissi aveva comportato oneri per 7.702 e 6.211, eccede largamente l'entità della nuova spesa imputata alla categoria in esame.

La quota di spesa maggioritaria è costituita dalla voce residuale "altri investimenti" (4.296 e 2.269 mld), seguita dalle "opere pubbliche" (2.747 e 2269 mld).

Gli oneri per "software e hardware" ammontano a 1.322 e 767 mld.

Nella categoria 31 "acquisizioni di attività finanziarie" (9.239 e 8.650 mld) sono sostanzialmente confluite le voci di spesa nella precedente classificazione inserite nelle categorie XIII-XIV e XV, che complessivamente, nella versione al netto delle operazioni relative al Fondo di ammortamento dei titoli di Stato, esponevano nel 1999 impegni per 10.998 mld e pagamenti per 10.891 mld, di cui 1.011 costituivano mero giro contabile fra il bilancio e la tesoreria.

Gran parte degli oneri si riferisce ad apporti al capitale sociale dell'impresa Ferrovie dello Stato (6.150 mld) e delle Poste italiane s.p.a. (1.000 mld).

Nella restante quota figurano, fra l'altro, oneri derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali (481 e 676 mld), conferimenti al fondo rotativo presso il Mediocredito centrale (150 mld), contributi per le operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione del Poligrafico dello Stato (80 mld), assegnazioni al conto corrente intestato al Fondo di solidarietà nazionale (280 mld), conferimenti al fondo di riserva e indennizzi istituito presso la SACE (100 mld).

3.6 Formazione e gestione dei residui.

3.6.1 La situazione generale.

Le vicende gestorie in precedenza illustrate hanno determinato nel 2000 (tavola 3.10) una accentuata crescita (oltre 24.000 mld) del volume complessivo dei residui passivi che raggiungono l'importo record di 256.184 mld.

Tale andamento espansivo è trainato dai primi due titoli della spesa (da 225.042 a 246.431 mld), mentre l'ammontare relativo al "rimborso per le passività finanziarie" (9.753 mld) registra un incremento di poco superiore a 2.500 mld.

Ciò ha determinato, all'interno della spesa finale, una ulteriore riduzione della quota dei residui provenienti dalla competenza: la loro incidenza è passata dal 61,5 al 55,4% mentre i residui di vecchia formazione costituiscono ormai il 44,6% del totale.

Prosegue la crescita dei residui in conto capitale (da 103.970 a 120.761 mld), lievitati del 130% negli ultimi quattro anni. Si restringe così ad appena 5.000 mld la forbice con i residui di parte corrente (cresciuti da 121.072 a 125.670 mld), che nel 1998 li sopravanzavano di oltre 53.000 mld.

Si mantiene pressoché stazionaria (11,2%) l'incidenza dei residui di stanziamento (da 25.796 a 27.715 mld), in prevalenza derivanti dalla competenza (15.962 mld).

Il 75,5% (185.956 mld) dei residui per operazioni finali è concentrato nel settore dei trasferimenti, che presentano una lievitazione dei resti di quasi 21.000 mld.

Circa 18.500 mld sono i residui inerenti alla categoria 2 "consumi intermedi", mentre la categoria 21 "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" esprime una quota di residui di 19.000 mld.

Sulle ultime due categorie l'accumulo dei residui dipende, in particolare, dalle complessità procedurali legate, da un lato, alle caratteristiche degli interventi e, dall'altro, alle ormai obsolete norme di contabilità. Oltre 6.000 mld di residui insistono sulla categoria 1 "redditi da lavoro dipendente", più di 6.000 sulla categoria 9 "interessi e redditi da capitale", circa 7.000 sulle "poste correttive e compensative".

La consistenza dei resti relativi alla categoria 31 "acquisizione di attività finanziarie", che presenta – al pari dei trasferimenti – punti di stretta connessione con la gestione di tesoreria, sfiora i 2.500 mld.

Circa l'89% dei residui passivi (228.039 mld) è concentrato su otto Ministeri: Tesoro (91.798 mld, di cui 6.851 riferiti all'ex stato di previsione della Presidenza del Consiglio); Interno (42.376 mld); Lavori pubblici (29.646 mld); Università (17.142 mld); Difesa (13.589 mld); Finanze (11.958 mld); Lavoro (11.801 mld); Industria (9.729 mld).

3.6.2 La situazione nel settore dei trasferimenti.

L'aggregato dei trasferimenti mostra nel 2000 una espansione dei residui passivi, in prevalenza concentrati sul conto capitale (99.416 mld).

Oltre 64.500 mld di residui si riferiscono ai "contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche", (di cui 15.205 alle Regioni, 14.157 a Province e Comuni e 7.633 agli organismi previdenziali), 24.321 mld ai "contributi agli investimenti alle imprese", 214 mld ai "contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private"; 198 mld ai "contributi agli investimenti ad estero" e 10.170 mld ad "altri trasferimenti in conto capitale".

Anche sulla parte corrente i residui (86.539 mld) sono concentrati (73.856 mld) sui trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (di cui 30.470 a Province e Comuni, 26.138 alle Regioni e 7.214 agli organismi previdenziali) e sui trasferimenti alle imprese (10.494 mld), mentre quasi 2.000 mld riguardano trasferimenti alle famiglie e istituzioni sociali private e trasferimenti all'estero.

In complesso i residui relativi ai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche raggiungono il cospicuo importo di 138.370 mld, la cui traduzione in effettivi pagamenti è strettamente legata al livello delle giacenze di tesoreria.

3.6.3 La situazione dei residui di stanziamento.

I residui di stanziamento, nonostante il taglio di 3.166 mld deliberato dal Consiglio dei Ministri, segnano la terza consecutiva espansione e ammontano a 27.787 mld.

Il 90% (25.004 mld) si riferisce alla spesa in conto capitale.

La crescita dei residui di stanziamento è trascinata dall'area dei trasferimenti (da 14.837 a 20.386 mld), che coprono il 73,5% del totale e riguardano pressoché integralmente il conto capitale (19.515 mld).

All'interno dei trasferimenti la categoria 26 presenta il maggior volume di residui di stanziamento (8.219 mld) seguita dall'aggregato "pubbliche amministrazioni" (5.882 mld) e dal comparto delle imprese (5.506 mld).

Il peso delle somme accantonate per "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (3.935 mld), per "redditi da lavoro dipendente" (1.418 mld) e per "consumi intermedi" (216 mld) è pari al 20% del totale.

Oltre 1.500 mld sono accantonati sulla categoria 31 "acquisizioni di attività finanziarie".

Quasi il 90% dei residui di stanziamento (24.937 mld) si riferisce a sette Ministeri: Tesoro (16.414 mld, di cui 2.326 riguardanti l'ex stato di previsione della Presidenza del Consiglio); Trasporti (1.737 mld); Sanità (1.713 mld); Lavori pubblici (1.667 mld); Finanze (1.159 mld); Industria (1.136 mld); Politiche agricole (1.111 mld).

3.7 Classificazione economica semplificata.

La struttura del bilancio dello Stato è – 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 misurare, dall'altro, l'impatto finanziario dell'attività esplicata dallo Stato. Gli andamenti gestionali scontano, peraltro, gli effetti della nuova classificazione economica adottata nel 2000, che ha operato una ridislocazione di talune componenti della spesa.

Sul versante della competenza la spesa di funzionamento (139.913 mld) – influenzata dallo sviluppo della voce "redditi da lavoro dipendente", che ne costituisce l'aggregato maggioritario – presenta un tasso di crescita del 4,5%, pressoché triplo rispetto a quello segnato nel precedente esercizio.

Consistente risulta l'incremento (+7,4%) della classe "interventi" (379.253 mld) e degli "oneri comuni" (22.997 mld; +10,7%), mentre si flettono ancora (143.959 mld) gli oneri del debito pubblico, nonostante l'effetto incrementale indotto

dalla riclassificazione della spesa legata ai mutui di Regioni ed enti locali a carico dello Stato. Lievemente espansiva, inoltre, si mostra la spesa (3.905 mld; +1,8%) per trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi (ormai solo marginalmente appostata in bilancio e confluita fra i redditi da lavoro dipendente).

D'altra parte, gli investimenti (85.680 mld) – pur oggetto di una attenta ridefinizione nell'ambito del SEC'95 – s'accrescono dell'11,6%.

S'incrementano (+27,8%) anche le altre spese in conto capitale, che presentano, comunque, dimensioni finanziarie di modesto ammontare (598 mld).

Si azzerano, infine, gli oneri comuni per effetto dello spostamento nel Titolo III delle somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato.

Sul piano della cassa – dopo l'impennata dei pagamenti, dovuta anche a fattori occasionali, registrata nel precedente esercizio – si mantiene stazionaria la voce "interventi" (369.777 mld).

Un profilo gestionale maggiormente calante (-6%) rispetto alla competenza mostrano i pagamenti per "debito pubblico" (139.722 mld); regrediscono del 7,8% le erogazioni (4.021 mld) per "trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi".

Meno intensa (+5,7%) rispetto agli impegni è l'evoluzione dei pagamenti per oneri comuni (21.049 mld).

Nell'ambito del titolo II gli investimenti (66.803 mld) evidenziano un ritmo di crescita del 9.6%; le altre spese – peraltro esigue in valore assoluto (477 mld) - un incremento dell'81,4%.

Gli oneri comuni, per le ragioni già esposte, non registrano alcun pagamento.

Il rimborso di passività finanziarie – pur gravato dalle somme relative al fondo ammortamento titoli di Stato e delle quote di ammortamento dei mutui di Regioni ed enti locali a carico dello Stato – mostra una consistente flessione (da 387.645 a 320.302 sulla competenza; da 378.327 a 322.068 sulla cassa).

3.8 Classificazione funzionale – COFOG.

3.8.1 Per il secondo anno è stata ufficialmente adottata la nuova classificazione funzionale, basata sullo schema definito dall'Unione Europea (COFOG, SEC 95).

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

In questa sede, riservata a valutazione di ordine generale, viene sviluppata una sommaria analisi degli andamenti delle divisioni, gruppi e lassi che caratterizzano la nuova classificazione funzionale.

Al fine di assicurare il necessario confronto – con gli esercizi precedenti – la Corte ha provveduto a riclassificare i dati anche per l'esercizio 2000, secondo la metodologia esposta nelle precedenti relazioni.

I profili gestionali evidenziati risultano, in parte, disallineati rispetto alle risultanze ufficiali del rendiconto generale dello Stato. Di ciò si dà atto nella tavola 3.18.

L'esame degli andamenti di spesa viene effettuata, pertanto, sulla base dei dati riclassificati dalla Corte e assume come anno base il 1998.

3.8.2 Nonostante la flessione registrata nel 2000 (-8,2 e –9,4%), l'aggregato di gran lunga più consistente è costituito dalla divisione 1 "servizi generali delle pubbliche amministrazioni" (621.194 e 615.542 mld), gonfiata da 8.438 e 9.905 mld di regolazioni debitorie.

Il calo è determinato dalla voce "transazioni relative al debito pubblico", (427.975 e 427198 mld; -14,4 e –14,3%), che sconta l'ulteriore flessione della spesa per interessi e il minor aggravio del "rimborso di passività finanziarie". La restante parte degli oneri – legata alle effettive vicende gestorie e non all'eredità del passato – si riferisce ai gruppi "organi esecutivi e legislativi, affari finanziari e fiscali, affari esteri" (116.708 e 114.154 mld) e "trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi""(64.228 e 63.881 mld).

Una dinamica superiore alla media (+11,1 e +15,9%) mostra la divisione 2 "difesa" (28.260 e 27.756 mld), spinta dall'evoluzione (+8 e +14,4%) degli oneri per la "difesa militare" (24.598 e 24.554 mld) e da quella ancor più pronunciata (+69,9 e +52,8%) della spesa per la "difesa civile" (2.495 e 2.118 mld).

Si evidenzia uno sviluppo (+6,9 e +8,4%) degli oneri della divisione 3 "ordine pubblico e sicurezza" (35.976 e 35.589 mld) più intenso rispetto all'anno precedente. L'incremento è da ricondurre, in buona misura, all'aggregato maggioritario "servizi di polizia" (21.639 e 21.402 mld; +7,2 e +8,1%), ma interessa anche gli altri gruppi: "tribunali" (6.498 e 6.651 mld), "istituzioni penitenziarie" (4.757 e 4.394 mld) e "servizi antincendio" (2.517 e 2.524 mld).

Si conferma al terzo posto per dimensioni finanziarie la divisione 4 "affari economici" (93.041 e 77.524 mld), che presenta un'evoluzione (+4,4 e +9,3%) superiore a quella segnata nel 1999. Gran parte della crescita è dovuta all'incremento delle voci maggioritarie "trasporti" (38.769 e 31.053 mld; +0,6 e +5,2%) e, soprattutto, "affari generali economici, commerciali e del lavoro" (35.362 e 29.473 mld; +13,2 e +15,3%), cui si contrappone il decremento delle "attività estrattive, manifatturiere ed edilizie" (8.822 e 7.451 mld; -15,1 e –12,8%).

La voce "comunicazioni" risulta espansiva in termini di impegni (2.919 mld; +10,9%) e registra quasi un raddoppio dei pagamenti (3.014 mld; +97,2%).

Ripiegano nettamente gli oneri per "combustibili ed energia" (284 e 285 mld; -50 e –40,5%) e in misura inferiore quelli per "agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia", (2.641 e 2.691 mld; -26,1 e –4,3%).

Moderatamente espansivi (+4,2 e +1,1%) risultano, dopo la forte accelerazione del precedente esercizio, gli oneri della divisione 5 "tutela dell'ambiente" (5.445 e 4.232 mld).

La sua crescita è trainata dalle voci "protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici" (da 2.042 a 2.717 e da 1.687 a 2.093 mld) e "gestione dei rifiuti" (da 428 a 524 e da 328 a 367 mld), cui fa riscontro il ripiegamento della voce "riduzione dell'inquinamento" (da 1.463 a 749 e da 1.087 a 663 mld). Un divaricato profilo gestionale espone la "gestione delle acque reflue" (da 889 a 944 mld e da 714 a 687 mld).

La spesa della divisione 6 "insediamenti urbani ed assetto del territorio" mostra simultaneamente una consistente flessione degli impegni (10.400 mld; -8,9%) e un deciso incremento dei pagamenti (11.800 mld; +19,4%).

Tale esito è fortemente influenzato dal gruppo maggioritario "assetto del territorio (6.246 e 7.685 mld; -22,4 e +4,3%) e dalla voce "insediamenti urbani" (3.578 e 3.573 mld; +27,5 e +69,6%), mentre è pressochè irrilevante, per le sue ridotte dimensioni, l'evoluzione degli oneri per "approvvigionamento idrico" (324 e 362 mld; +7,9 e +34,6%).

Cresce del 5,2% sul lato della competenza (80.297 mld) la divisione 7 "sanità", che presenta contemporaneamente una forte diminuzione sulla cassa (72.362 mld; -20,4%), gonfiata nel precedente esercizio dalle operazioni di chiusura di anticipazioni di tesoreria per oltre 30.000 mld.

Il profilo gestionale è marcato dalla voce maggioritaria "servizi di salute pubblica" (75.309 e 69.507 mld; +4,8 e –22%), sospinta peraltro da 12.544 e 7.420 mld di regolazioni debitorie.

Segnano una battuta d'arresto (-2,7%) gli impegni (10.455 mld) della divisione 8 "attività ricreative, culturali e religiose" che peraltro registra un incremento dei pagamenti (11.506 mld; +10%). All'interno della divisione in esame una divaricazione gestionale anche più ampia presenta la voce "servizi radiotelevisivi e di editoria" (4.038 e 4.857 mld; -2,3 e +24,3%),mentre la voce maggioritaria "servizi culturali" s'accresce moderatamente su entrambi i lati della gestione (4.665 e 4.914 mld; +1,9 e +3,2%). Per contro una evoluzione negativa si registra per "servizi religiosi e altri servizi per la collettività (1.381 e 1.376 mld; -11,4 e –12,7%).

S'incrementa in termini di competenza e di cassa (+7,5 e +11,2%) la spesa della divisione 9 "istruzione" (76.143 e 78.213 mld). Concorrono a tale esito le principali voci di spesa. L'"istruzione prescolastica e primaria" espone indici incrementali a doppia cifra (24.447 e 26.160 mld; +13 e +17,3%);l'"istruzione secondaria" – che rappresenta la maggiore area di spesa (36.183 e 38.117 mld) – mostra tassi di crescita del 5,7 e dell'8,5%;l'"istruzione superiore" (14.137 e 12.766 mld) evidenzia uno sviluppo inferiore (+4,2 e +7,3%) al dato medio.

Pur declinante (-4,7 e –4,1%), a causa delle minori somme destinate alla regolazione di anticipazioni di tesoreria, la divisione 10 "protezione sociale" mantiene il secondo posto in termini di consistenza finanziaria (132.394 e 129.529 mld). Al suo interno una flessione doppia rispetto al dato generale accusa la voce maggioritaria

"vecchiaia" (87.110 e 85.970 mld;-9,2 e –9,1%). Crescono, invece, in misura consistente le voci "malattia ed invalidità" (25.580 e 24.807 mld; +11,9 e +9,7%),sospinta da 7.212 mld di regolazioni contabili a favore degli invalidi, e "famiglia" (5.208 e 4.453 mld; +17,9 e +17,5%).

D'altra parte, la voce "disoccupazione" si flette in termini di impegni (11.742 mld; -2,8%), ma registra un contestuale incremento dei pagamenti (11.566 mld; +3,7%).

Tavola 1.1

RISULTATI DIFFERENZIALI (a)

SERIE STORICA 1992-2000

(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												
1992	-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
1993	-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
1994	-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
1995	-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
1996	-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
1997	-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
1998	-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
1999	-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
2000	-25.014,4	37,6	-9.464,1	81,0	42.470,3	92,6	-43.951,6	13,9	-60.756,3	40,0	13.054,6	162,0
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
1992	-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
1993	-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
1994	-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
1995	-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
1996	-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
1997	-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
1998	-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
1999	-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
2000	-103.283,7	6,8	-86.396,0	7,5	-22.484,2	-88,4	-112.819,4	5,6	-135.232,9	4,5	-33.666,7	6,6
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
1992	-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
1993	-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
1994	-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
1995	-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
1996	-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
1997	-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
1998	-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
1999	-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
2000	-112.118,6	7,0	-95.605,8	31,4	-31.289,2	45,8	-121.239,1	6,9	-144.659,5	23,3	-41.888,1	48,8
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
1992	—	—	-886,0	-35,8	-22.214,0	-472,6	—	—	-243,6	-23,7	-20.115,8	-34,6
1993	—	—	-331,9	62,5	30.683,0	238,1	—	—	143,9	159,1	28.386,1	241,1
1994	—	—	-337,4	-1,7	78.922,3	157,2	—	—	1.601,9	1013,2	92.161,0	224,7
1995	—	—	-2.158,2	-539,7	-16.182,4	-120,5	—	—	-1.272,7	-179,4	-1.801,5	-102,0
1996	—	—	371,9	117,2	25.750,3	259,1	—	—	2.865,6	325,2	10.266,4	669,9
1997	—	—	-327,8	-188,1	114.743,0	345,6	—	—	836,8	-70,8	150.631,2	1367,2
1998	—	—	-2.310,5	-604,9	6.578,5	-94,3	—	—	-616,3	-173,6	19.242,4	-87,2
1999	—	—	-6.659,7	-188,2	15.273,7	132,2	—	—	-3.880,7	-529,7	-4.551,5	-123,7
2000			11.179,9	267,9	-9.453,2	-161,9			13.949,5	459,5	-21.836,7	-379,8
RICORSO AL MERCATO												
1992	-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
1993	-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
1994	-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
1995	-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
1996	-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
1997	-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
1998	-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
1999	-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
2000	-375.801,0	2,5	-418.076,3	18,3	-351.591,5	12,1	-384.926,2	2,6	-480.332,9	14,9	-363.975,0	13,3

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

Tavola 1.3

EVOLUZIONE SALDO NETTO DA FINANZIARE

(depurato delle regolazioni debitorie)

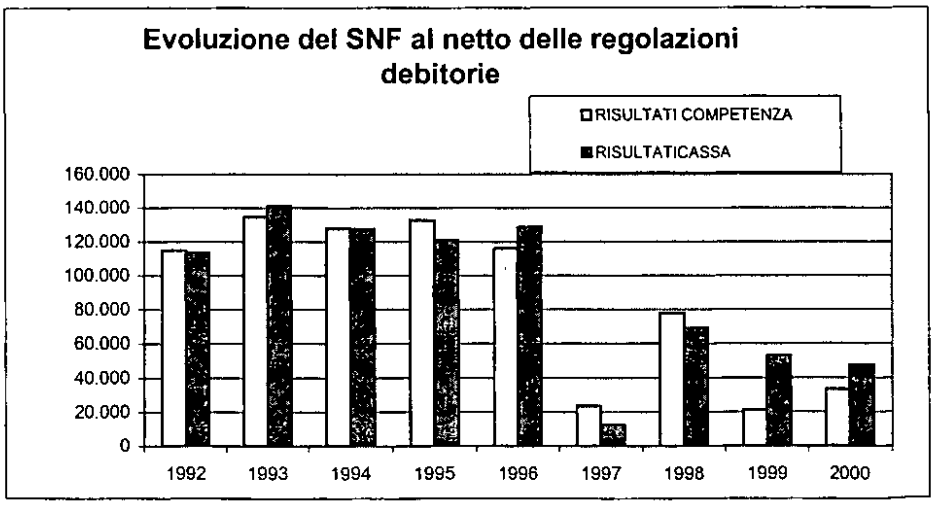
SERIE STORICA 1992-2000

(Miliardi di Lire)

	IMPEGNI					*PAGAMENTI*				
	RISULTATI	var. es. prec.	REGOLAZIONI DEBITORIE	RISULTATI NETTI	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.	REGOLAZIONI DEBITORIE	RISULTATI NETTI	var. es. prec.
		%			%		%			%
1992	114.868	6,6		114.868	6,6	113.614	15,4		113.614	15,4
1993	146.582	27,6	12.000	134.582	17,2	148.552	30,8	7.370	141.182	24,3
1994	138.022	-5,8	10.000	128.022	-4,9	130.679	-12,0	3.093	127.586	-9,6
1995	141.877	2,8	9.089	132.788	3,7	121.500	-7,0	565	120.935	-5,2
1996	125.412	-11,6	9.276	116.136	-12,5	140.966	16,0	12.297	128.669	6,4
1997	23.509	-81,3		23.509	-79,8	12.736	-91,0		12.736	-90,1
1998	84.319	258,7	6.424	77.895	231,3	75.335	491,5	6.246	69.089	442,5
1999	57.726	-31,5	36.697	21.029	-73,0	81.740	8,5	28.860	52.880	-23,5
2000	61.402 (*)	6,4	28.194	33.208	57,9	71.891(**)	-12,0	24.537	47.354	-10,5

(*) Inclusi 30.113 Mld destinati al Fondo ammortamento titoli di Stato

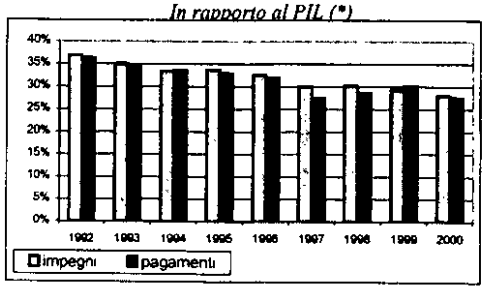
(**) Inclusi 30.003 Mld destinati al Fondo ammortamento titoli di Stato



SPESA CORRENTE (**)

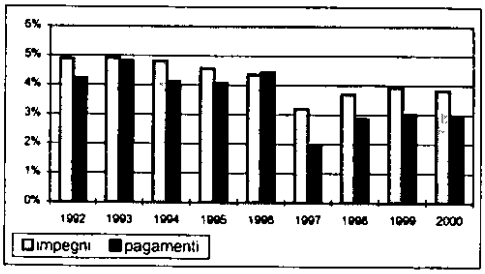
Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	554.119	--	545.144	--
1993	544.217	-1,8	537.416	-1,4
1994	546.924	0,5	551.834	2,7
1995	593.570	8,5	578.927	4,9
1996	607.144	2,3	597.368	3,2
1997	581.332	-4,3	534.321	-10,6
1998	611.707	5,2	579.565	8,5
1999	622.424	1,8	642.841	10,9
2000	632.576	1,6	623.782	-3,0

In rapporto al PIL (*)



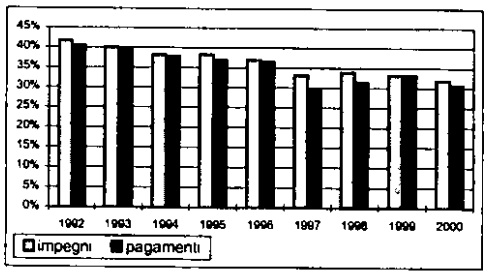
SPESA IN CONTO CAPITALE (**)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	73.460	--	63.576	--
1993	76.350	3,9	74.724	17,5
1994	78.991	3,5	67.444	-9,7
1995	80.405	1,8	71.570	6,1
1996	81.089	0,9	82.850	15,8
1997	61.957	-23,6	38.265	-53,8
1998	75.101	21,2	57.925	51,4
1999	83.537	11,2	64.449	11,3
2000	86.277	3,3	67.280	4,4



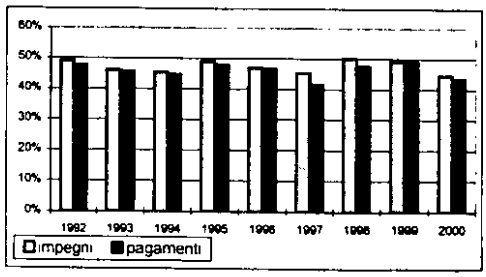
SPESA FINALE (**)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	627.579	--	608.720	--
1993	620.567	-1,1	612.140	0,6
1994	625.915	0,9	619.278	1,2
1995	673.975	7,7	650.498	5,0
1996	688.233	2,1	680.218	4,6
1997	643.289	-6,5	572.586	-15,8
1998	686.808	6,8	637.490	11,3
1999	705.962	2,8	707.289	10,9
2000	718.853	1,8	691.062	-2,3



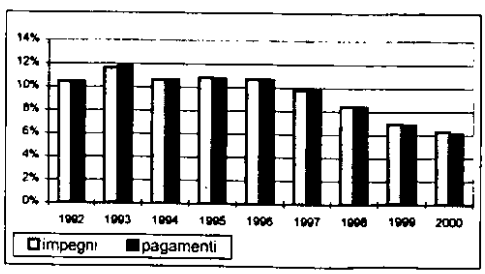
SPESA COMPLESSIVA (**)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	738.466	--	718.763	--
1993	716.017	-3,0	707.916	-1,5
1994	746.174	4,2	733.641	3,6
1995	862.086	15,5	844.605	15,1
1996	877.766	1,8	869.680	3,0
1997	879.740	0,2	809.394	-6,9
1998	1.017.207	15,6	964.107	19,1
1999	1.048.277	3,1	1.045.041	8,4
2000	1.009.042	-3,7	983.146	-5,9



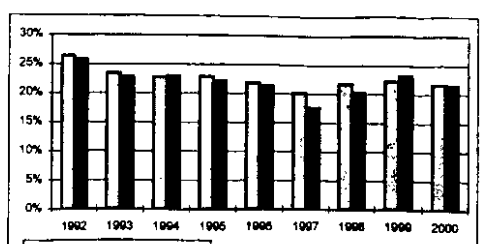
INTERESSI

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	157.316	--	157.224	--
1993	180.450	14,7	182.843	16,3
1994	174.334	-3,4	174.225	-4,7
1995	190.818	9,5	189.277	8,6
1996	200.187	4,9	199.608	5,5
1997	190.215	-5,0	191.470	-4,1
1998	170.885	-10,2	170.420	-11,0
1999	148.192	-13,3	146.822	-13,8
2000	143.137	-3,4	138.909	-5,4



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

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	396.803	--	387.921	--
1993	363.767	-8,3	354.574	-8,6
1994	372.590	2,4	377.609	6,5
1995	402.752	8,1	389.651	3,2
1996	406.957	1,0	397.760	2,1
1997	391.117	-3,9	342.851	-13,8
1998	440.822	12,7	409.145	19,3
1999	474.232	7,6	496.019	21,2



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 2000, 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 2000 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 14 luglio 2000, il 4 dicembre 2000 e il 28 febbraio 2001.

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 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.

Nel rinviare a quanto esposto più avanti circa gli aspetti della seconda attuazione 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 – sulla struttura della legge finanziaria, si ricorda 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 confermare 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 congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalle leggi di delegazione.

La Corte continua ad auspicare l'adozione legislativa di questa scelta, che appare tanto più necessaria in quanto, anche se nel 2000 si è rilevato un deciso rallentamento nella previsione di nuove deleghe legislative, negli ultimi anni si è comunque assistito ad un processo di obbiettivo spostamento dell'asse decisionale concreto dalle leggi ai decreti legislativi.

Va al riguardo tenuto conto del fatto che non è possibile formulare valutazioni sulle tecniche di quantificazione degli oneri stanziati con le norme di delega e procedere

[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.

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: d'altra parte, sia nel caso in cui le deleghe contengano una clausola di neutralità finanziaria, sia nel caso in cui 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.

In definitiva, come già rilevato lo scorso anno, 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 sia delle garanzie poste a tutela degli equilibri della finanza pubblica sia del controllo parlamentare.

In ogni caso, anche in assenza di tale aggiornamento, potrebbe farsi ricorso, almeno nei casi di maggior rilievo finanziario, all'art. 16 della l. n. 400/88, finora mai attivato, che attribuisce ai presidenti delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari, il potere di richiedere alla Corte dei conti che questa esprima le proprie valutazioni "in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto legge o dall'emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere".

2. Dati e valutazione d'insieme.

2.1 A differenza del precedente esercizio, nel 2000 si è registrato un notevole rallentamento della produzione legislativa: nel corso dell'anno sono state infatti pubblicate complessivamente 145 leggi a fronte di 205 e di 168 rispettivamente nel 1999 e nel 1998.

Dall'esame della tipologia delle leggi stesse, si rileva tuttavia che il rallentamento è in gran parte dovuto ad una decisa riduzione delle leggi di ratifica di trattati internazionali (40, a fronte delle 88 del 1999), mentre stazionario rispetto al precedente esercizio è stato il numero delle leggi di conversione di decreti-legge (28) e delle leggi di iniziativa parlamentare (33): per quanto riguarda queste ultime va comunque

avvertito che in alcuni casi le proposte di origine parlamentare sono state unificate con disegni di legge del medesimo oggetto presentati dal Governo.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che hanno espresse conseguenze di carattere finanziario – escludendo dal computo la legge di assestamento del bilancio (n. 317 del 13 ottobre), la legge finanziaria (n. 388 del 23 dicembre) e la legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 389 del 23 dicembre) - ammontano a 84 (100 nel 1999 e 98 nel 1998), di cui 14 (11 nel 1999 e ancora 14 nel 1998) di conversione di decreti-legge; da questo ultimo dato, risulta che può parlarsi soltanto in termini molto relativi di una ripresa della quota dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria .

Le leggi di spesa di iniziativa parlamentare sono state 17, rispetto alle 21 del precedente anno ed alle 17 del 1998. Piuttosto numerose e finanziariamente rilevanti sono state, come di consueto, le modifiche e le integrazioni apportate in sede parlamentare – anche attraverso emendamenti presentati dallo stesso Governo - agli originari testi dei disegni di legge: esse incidono 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.

Per ovviare a tale inconveniente, nella quasi totalità dei casi le Commissioni competenti, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 11-ter comma 3 della legge n. 468 del 1978, hanno richiesto al Governo la compilazione della relazione tecnica per la verifica delle quantificazioni degli oneri connessi agli emendamenti stessi.

Peraltro, in disparte la circostanza che non sempre tali relazioni risultano inserite negli atti parlamentari e che una parte di esse presenta anche carenze di carattere formale (mancanza di firma, omesso visto del Tesoro, ecc.), permangono, come risulta dalle relazioni quadrimestrali della Corte ed anche dalle pagine che seguono, problemi per la valutazione di congruità delle tecniche di quantificazione adottate derivanti dalla estrema sommarietà di talune relazioni tecniche supplementari e integrative.

2.2 Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2000/2002 – che si estende anche all'esercizio 1999 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una parte degli

oneri – ammontano a complessivi 35.671 mld, di cui 19.475 nel 2000, 7.980 nel 2001 e 7.621 nel 2002.

Sull'esercizio 1999 gravano circa 595 mld, per effetto in parte della pubblicazione nei primi giorni del 2000 di leggi approvate alla fine del 1999, in parte della conversione di decreti-legge adottati sul finire di tale anno ed in parte del mantenimento nel 2000 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. Gli "slittamenti" di copertura in questione sono pertanto risultati tutti rispondenti alla normativa contabile in vigore (art. 11 bis comma 5 della legge n. 468/78).

Gli oneri successivi al 2002 – singolarmente indicati nell'allegata tav. 1 e ancor più dettagliatamente nelle schede a corredo delle relazioni quadrimestrali – comprendono oneri pluriennali e permanenti. Questi ultimi comportano, senza tener conto degli oneri futuri connessi alle leggi n. 328 e n. 353, la cui determinazione è rinviata alle leggi finanziarie dei rispettivi esercizi, una spesa a regime (dal 2023) di circa 6.985 mld annui, importo vicino a quello del 1999 (7.302 mld), ma notevolmente superiore a quello medio dei precedenti esercizi (circa 2.800 mld). Con la minima eccezione di 20 mld annui di cui alla legge n. 6 del 10 gennaio 2000 ("Iniziative per la diffusione della cultura scientifica"), la spesa è interamene di carattere corrente.

Complessivamente contenuto è invece il peso degli oneri pluriennali, dipendenti in larga misura da limiti di impegno e destinati a spese di investimento: si tratta infatti di quote decrescenti a partire dal punta massima di 290 mld circa nel 2003.

Dall'insieme degli oneri pluriennali e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del 2000 sia per gli esercizi compresi nel triennio 2000\2002 allargato all'anno precedente sia per quelli successivi, ripartite per esercizio e per tipologia; dal computo restano esclusi, come già nel precedente esercizio, gli oneri connessi ai cosiddetti "interventi per lo sviluppo" contenuti nella legge finanziaria, oggetto di specifica analisi nella relazione della Corte sulle leggi del terzo quadrimestre del 2000 e brevemente passati in rassegna nel capitolo primo della presente relazione.

(in miliardi)

Esercizio	Onere Complessivo	Di cui			
		Spese correnti	%	Spese c/cap	%
1999	595	415	69,7	180	30,3
2000	19.475	18.880	96,5	595	3,5
2001	7.980	7.422	93,0	558	7,0
2002	7.621	7.048	92,5	573	7,5
2003	6.273	5.964	95,1	309	4,9
2004	6.824	6.525	95,6	299	4,4
2005	6.855	6.556	95,6	299	4,4
2006	6.866	6.591	96,0	275	4,0
2007	6.899	6.629	96,1	970	3,9
2008	6.939	6.669	96,1	970	3,9
2009	7.001	6.731	96,1	970	3,9
2010	7.045	6.775	96,2	970	3,8
2011	7.090	6.820	96,2	970	3,8
2012	7.108	6.838	96,2	970	3,8
2013	7.127	6.857	96,2	970	3,8
2014	7.050	6.873	97,5	177	2,5
2015	7.035	6.891	98,0	144	2,0
2016	6.926	6.905	99,7	21	0,3
2017	6.941	6.921	99,7	20	0,3
2018	6.959	6.939	99,7	20	0,3
2019	6.974	6.954	99,7	20	0,3
2020/22	6.977	6.957	99,7	20	0,3
dal 2023	6.985	6.965	99,7	20	0,3

Dal quadro complessivo di cui sopra emergono due dati di particolare rilievo.

In primo luogo, la misura ormai quasi trascurabile dell'incidenza della spesa di investimento, che rafforza la tendenza già manifestatasi nel corso dell'esercizio 1999 ad un suo rapido declino. Infatti, nell'esercizio 1998 la spesa stessa aveva rappresentato, su base annua, il 44,6% della spesa autorizzata nell'ambito del bilancio triennale ed il 47,9% di quella relativa al decennio successivo; nel 1999 essa, sempre su base annua, era scesa rispettivamente al 27,4% ed al 25,5%. Nell'esercizio su cui si riferisce i rispettivi valori sono stati appena del 5,3% e del 4,1%, anche se va tenuto conto degli

interventi in materia di investimenti pubblici previsti dalla legge finanziaria (artt. 131-145), che interessano i futuri esercizi a partire dal 2001.

In secondo luogo, la massima parte degli oneri relativi agli esercizi compresi nel bilancio triennale, e segnatamente negli ultimi due esercizi se si prescinde dalla restituzione del c.d. "bonus fiscale", permane anche negli esercizi successivi; inoltre, trattandosi quasi esclusivamente di spesa corrente, essa presenta forti caratteri di rigidità.

Si tratta, come è noto, di una situazione non nuova, sui cui aspetti negativi la Corte ha posto costantemente l'accento, richiamando anche l'attenzione – come nelle ultime relazioni sul rendiconto generale dello Stato – sull'opportunità di modifiche normative che introducano almeno l'obbligo di una motivata valutazione di massima della compatibilità dell'ulteriore irrigidimento del bilancio causato dalle spese stesse con gli obbiettivi di politica economica di medio e lungo termine e con i vincoli esterni di livello dei saldi e di progressiva riduzione dello stock del debito.

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.

Sotto il primo profilo, anche se la consistente quota di provvedimenti d'urgenza e soprattutto le modifiche degli originari disegni di legge nel corso dell'iter parlamentare hanno determinato una maggiore presenza di oneri non quantificati e non coperti, l'indicato limite riveste, dal punto di vista finanziario, un rilievo tutto sommato modesto.

Sotto il secondo profilo, come risulta dalle osservazioni formulate nelle relazioni quadrimestrali ed anche, sinteticamente, dall'esposizione che segue, la valutazione è invece resa incerta dalla presenza, finanziariamente rilevante, di alcune tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione anche per la loro proiezione temporale - molte delle quali determinano l'attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente – ed è aggravata dalla insoddisfacente qualità di molte relazioni

tecniche (o, più spesso, di note tecniche aggiuntive) e dalla scarsità di dati da esse forniti.

2.3 Oltre l'ottanta per cento dei nuovi oneri relativi all'anno 2000 e quasi il sessanta per cento di quelli relativi al biennio successivo derivano da due leggi in materia fiscale – la legge n. 342 del 21 novembre e la legge n. 354 del 23 novembre, di conversione del D.L. 268/2000 – collegate rispettivamente alla manovra di bilancio per il 2000 e a quella per il 2001.

Entrambi i provvedimenti sono stati estesamente esaminati dalla Corte nella citata relazione sulle leggi di spesa pubblicate nell'ultimo quadrimestre del 2000, cui si rinvia.

Come risulta dalle osservazioni in tale sede formulate, che qui si riassumono brevemente, entrambi presentano profili di particolare interesse sia sotto il profilo della quantificazione degli oneri, sia sotto quello delle modalità di copertura.

La legge in argomento del 21 novembre ("Misure in materia fiscale") rappresenta l'unico tra tutti i disegni di legge collegati alla legge finanziaria per il 2000 presentati nel novembre 1999 che abbia concluso l'iter parlamentare nel corso dell'esercizio stesso.

Tali provvedimenti sono disciplinati, come è noto, dalla legge n. 208 del 25 giugno 1999, che, nel quadro di una riforma degli strumenti di finanza pubblica volta alla razionalizzazione e alla semplificazione di documenti e procedure contabili, ha appunto previsto dei "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 producano nel medio-lungo termine.

Per quanto, trattandosi del primo anno di applicazione della nuova normativa, sia ancora prematuro esprimere un giudizio conclusivo su questo aspetto della riforma, appare tuttavia indubbio che la mancanza di indicazioni sull'incidenza finanziaria (per definizione a medio-lungo termine) dei "collegati fuori sessione" e sui loro effetti, almeno di massima, sui saldi degli esercizi nei quali è prevista la loro operatività determini un affievolimento della connessione dei provvedimenti stessi con la programmazione economico-finanziaria e di conseguenza una loro minore

differenziazione dagli ordinari disegni di legge presentati nel corso dell'esercizio al di fuori appunto dalla programmazione stessa.

La legge n. 342 introduce numerose modifiche al sistema di tassazione di imprese e persone fisiche e contiene in particolare un'ampia rivisitazione della disciplina dell'imposta sulla successioni e donazioni: ciò determina rilevanti oneri per il periodo 2001-2003, che nella quasi totalità trovano copertura nelle maggiori entrate derivanti dalla legge stessa, rispetto alle quali la Corte ha peraltro prospettato effetti finanziari parzialmente diversi da quelli risultanti dalla relazione tecnica.

Maggiori problemi riguardano poi le minori entrate che si determinano a partire dal 2004, quantificate in 2000 mld annui. Ai fini della relativa copertura, il Ministro delle finanze è autorizzato a rideterminare l'aliquota di cui all'art. 6 della legge riguardante l'imposta sostitutiva sulle plusvalenze nella misura sufficiente a garantire il gettito necessario, "salvo che al reperimento delle risorse necessarie si provveda secondo le procedure previste dall'art. 11-ter comma 7 della legge 468".

Riguardo la prima modalità di copertura, si è posta in evidenza la dubbia idoneità dell'incremento autorizzato, data la natura essenzialmente straordinaria delle operazioni considerate, a determinare una maggiore entrata in via permanente di 2000 mld.

Riguardo la seconda, è apparso comunque incongruo il rinvio al procedimento disciplinato dall'art. 11-ter, comma 7, della legge 468, che non può essere utilizzato per fornire coperture "in itinere", ma soltanto per supplire a scostamenti rispetto a quantificazioni di oneri regolarmente coperti fin dall'origine.

Per quanto riguarda la riforma della tassazione delle successioni, l'onere previsto per il primo anno è cresciuto dagli originari 699 mld a 1311 mld in ragione dell'emendamento inserito nel dibattito parlamentare dalla Camera, che ha anticipato di circa un semestre l'entrata in vigore della nuova normativa.

A fronte di tale incremento, la norma di copertura prevede ugualmente la compensazione con altre disposizioni aventi effetto positivo sul gettito. Simultaneamente al riconoscimento di sgravi fiscali consistenti e certi sin dal primo anno sull'imposta di successione e donazione si dovrebbe così innestare un corrispondente meccanismo di spontanea adesione all'anticipazione dell'imposta di successione mediante il pagamento delle più convenienti imposte sulle donazioni e un

maggior gettito derivante dalla sanatoria introdotta dal provvedimento. Come rilevato anche dal Servizio bilancio del Senato, si tratta di una copertura che desta notevoli perplessità in termini di aleatorietà degli effetti e di diverso livello di certezza tra minori e maggiori entrate previste.

Come si è detto, oltre l'ottanta per cento degli oneri relativi al 2000 sono recati dalla legge n. 354 del 23 novembre, di conversione del D.L. n. 268 del 30 settembre, che dispone sgravi (il c.d. "bonus fiscale") per 13.145 mld ed erogazioni a favore dei pensionati al minimo per un importo complessivo di 634 mld. Alla relativa copertura finanziaria si provvede con le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale. Il duplice intervento è effettuato ai sensi dell'art.1, comma 4, della legge finanziaria per l'anno 2000 (legge 23 dicembre 1999, n.488), il quale prevede che le eventuali maggiori entrate realizzate nel 2000 rispetto alle previsioni e derivanti dalla lotta all'evasione fiscale siano destinate, insieme con le minori spese, alla riduzione della pressione fiscale, nella misura in cui risultino eccedenti rispetto alla prioritaria realizzazione degli obiettivi sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e sui saldi di finanza pubblica definiti dal D.P.E.F. 2000-2003.

In base al citato art.1, comma 4, della legge n.488/99, le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale vanno determinate ai sensi della legge 13 maggio 1999, n.133, che, a sua volta, all'art.1, comma 1, "in considerazione dell'esigenza di consentire l'emersione di redditi sottratti ad imposizione e di garantire l'equilibrata ridistribuzione del prelievo tra i contribuenti", attribuiva al Governo la delega ad emanare – entro nove mesi – uno o più decreti legislativi volti al riequilibrio della pressione delle imposte sui redditi, tenuto conto degli effetti conseguiti nell'ambito della lotta all'evasione fiscale, e precisava alcuni princìpi e criteri direttivi da seguire.

La delega non è stata però esercitata e la restituzione delle maggiori entrate presunte derivanti dalla riduzione dell'evasione fiscale è avvenuta senza che fosse preventivamente definita la procedura di determinazione del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale, espressamente richiamata dal comma 4 dell'art.1 della legge n.488/99.

In ogni caso, la procedura seguita ha adottato una nozione molto ampia di riduzione dell'evasione fiscale, inclusiva delle imposte direttamente connesse all'attività di accertamento e controllo, di quelle derivanti da interventi volti a favorire l'adesione spontanea all'assolvimento dell'obbligo tributario, nonché di quanto derivante dall'impegno generale a potenziare l'attività amministrativa.

Già al momento della presentazione della proposta governativa di adeguamento del preconsuntivo 2000 relativo alle entrate e del conseguente provvedimento di anticipazione al 2000 dell'alleggerimento dell'onere tributario, la Corte, in sede di audizione presso le Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato, (ottobre 2000), sollevò alcune perplessità sulle modalità e sulla procedura seguita. Si osservava, in particolare, che il procedimento seguito dal Governo era esposto a due principali fattori di incertezza:

- il riscontro dell'andamento effettivo del gettito tributario del 2000, praticabile soltanto a partire dai primi mesi del 2001 e limitatamente ai dati provvisori sugli incassi;
- la difficoltà – in assenza di puntuali indirizzi applicativi affidati alla delega non esercitata – di definire i criteri di scorporo delle variazioni del gettito tributario riferibili alla "lotta all'evasione" da quelle attribuibili ai numerosi altri fattori espansivi.

La verifica consentita dalla disponibilità dei dati definitivi di consuntivo è, infatti, essenziale sia per un monitoraggio "ex post" dell'effettività della copertura, sia per valutare l'opportunità di proiettare gli effetti del maggior gettito sugli anni a venire.

I risultati 2000 hanno confermato una notevole crescita del gettito tributario sia con riferimento alle previsioni (iniziali, assestate e definitive) che con riguardo al gettito dell'anno precedente.

Resta, peraltro, largamente insufficiente l'interpretazione dei fattori determinanti di tale incremento di gettito. E, pertanto, permangono i dubbi sulla qualità e sul carattere strutturale dei risultati conseguiti.

Non si dispone, infatti, di note esplicative in grado di chiarire – per ciascuna principale categoria di imposta – le ragioni alla base della dinamica registrata nel 2000, con una specificazione dell'incidenza da assegnare ai diversi fattori espansivi.

Alle variazioni in aumento rispetto alle previsioni possono infatti concorrere in varia misura sia fattori di carattere occasionale connessi al gettito di specifici tributi (come i capital gains) sia fattori effettivamente rapportabili al miglior funzionamento dei meccanismi tributari e all'emersione di basi imponibili.

In altri termini, come previsto dalla legge n. 133/99, il maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale avrebbe potuto essere calcolato come importo residuale, ma a tal fine sarebbe stato necessario che fossero risultati chiaramente esplicitati l'importo complessivo delle maggiori entrate accertate e le somme da scorporare da tale importo, corrispondenti agli effetti del più favorevole andamento delle grandezze macroeconomiche e degli interventi normativi, nonché eventualmente agli effetti di fattori di carattere transitorio.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

3.1 Anche nel 2000 il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato caratterizzato da particolari elementi di novità e continua pertanto a presentare le consuete carenze, su cui la Corte si è già soffermata nelle precedenti relazioni.

Permane in primo luogo l'elemento costante della disomogeneità della qualità e dei caratteri delle singole relazioni tecniche: coesiste così, accanto ad una minoranza di relazioni analitiche ed approfondite, un gran numero di relazioni che presenta 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 e di individuare pertanto il nesso tra le esigenze rappresentate e lo stanziamento.

Tale disomogeneità è indicativa dell'esistenza di notevoli differenze tra le varie amministrazioni nell'organizzazione e nell'esecuzione dell'attività di quantificazione degli oneri derivanti dalle singole disposizioni di spesa.

Inoltre, la qualità delle relazioni tecniche è in larga misura 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 sommarie e comunque insufficienti.

La scarsità degli elementi di valutazione forniti nella maggior parte delle relazioni tecniche determina anche l'estrema 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, come già ripetutamente osservato, 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.

Appare comunque indispensabile anche il potenziamento delle funzioni di supporto esercitate dalla Ragioneria generale dello Stato nella verifica dei costi indicati dalle amministrazioni proponenti.

Attraverso tale potenziamento si dovrebbe infatti conseguire almeno una maggiore armonizzazione delle tecniche di compilazione delle relazioni, ai cui fini potrebbe rivelarsi utile la formulazione di indirizzi uniformi e la previsione di "standard" minimi, al di sotto dei quali la Ragioneria potrebbe negare l'apposizione del

proprio "visto".

3.2 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.

Un chiaro esempio al riguardo è fornito dalla legge n. 365 dell'11 dicembre, di conversione del D.L. 279/2000, che autorizza (art. 1 comma 6) la spesa di 30 mld per l'attuazione di un programma di potenziamento della reti di monitoraggio meteo – idro – pluvimetrico.

Si tratta di una integrazione del precedente stanziamento di 50 mld recato dal D.L. 180 del 1998 (convertito in legge n. 267/98), che si è pertanto rivelato insufficiente, costringendo – per il proseguimento dell'iniziativa - ad un nuovo intervento oneroso in via d'urgenza. L'impossibilità di effettuare valutazioni sulla congruità dello stanziamento originario rispetto alla finalità di conseguire determina così sostanziali oneri latenti, connessi alla necessità di completare interventi iniziati e non potuti portare a termine per mancanza di fondi, oneri che vanno ad incidere su esercizi successivi con ritardi nel completamento delle opere e con eventuali aggravi dei costi.

Ciononostante, anche la nuova autorizzazione di spesa non è corredata da una esposizione analitica degli interventi da realizzare con gli ulteriori fondi posti a disposizione.

3.3 Come già indicato, la legislazione di spesa del 2000 è stata caratterizzata dalla presenza in misura superiore al consueto di leggi di iniziativa parlamentare, per le quali, come è noto, non è previsto l'obbligo di redazione di una relazione tecnica.

In relazione a tale circostanza, nonché soprattutto alle frequenti modifiche ai testi originari dei disegni di legge introdotte in sede di esame parlamentare, è stata in molti casi attivata la facoltà, prevista dall'art. 11 ter comma 3 della legge n. 468, di richiedere al Governo le relazioni tecniche necessarie per la verifica delle quantificazioni operate: a tale proposito, si richiama l'opportunità, già più volte segnalata, che le relazioni tecniche aggiuntive ed integrative vengano inserite negli atti parlamentari alla stessa stregua di quelle originarie.

Ciò nonostante, non pochi stanziamenti, anche di notevole rilievo finanziario, risultano del tutto sprovvisti dell'indicazione dei criteri di quantificazione seguiti.

Come più volte posto in evidenza, anche per gli stanziamenti che hanno natura di tetto di spesa è comunque necessario che siano forniti tutti gli elementi atti a consentire una valutazione di congruità dei mezzi finanziari stanziati in rapporto agli obbiettivi e ai risultati da conseguire.

Spesso invece non è fornita neppure la ragione della misura dello stanziamento: così, l'onere di carattere permanente (300 mld annui) a sostegno delle famiglie per l'istruzione di cui all'art. 1 commi da 9 a 12 della legge n. 62 del 10 marzo 2000 recante norme per la parità scolastica – priva di relazione tecnica perché di origine parlamentare – non è supportato da alcun elemento di conoscenza circa le ipotesi poste a base della quantificazione operata.

Così anche per quanto riguarda i finanziamenti straordinari (pari a 369 mld nel triennio), previsti dall'art. 2 della legge n. 306 del 27 ottobre, di conversione del D.L. 240/2000, e destinati alle istituzioni scolastiche per l'acquisto di attrezzature informatiche: qui infatti, oltre a non risultare chiaramente se si tratti effettivamente di un tetto di spesa, si è osservato che un intervento così rilevante non è supportato da alcuna indicazione nella relazione tecnica circa dati ed ipotesi alla base della quantificazione operata, elementi questi tanto più necessari nel caso in specie in quanto lo stanziamento previsto nel testo originario era di soli 69,5 mld.

Anche la legge n. 28 del 22 febbraio 2000, contenete disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica, prevede un onere permanente di 20 mld annui introdotti nel corso dell'esame parlamentare – e pertanto privo di relazione tecnica – che ha carattere

di tetto di spesa, in quanto i rimborsi alle emittenti locali debbono essere erogati "nei limiti delle risorse disponibili" (art. 4 comma 5).

Tuttavia, la formulazione della norma potrebbe rendere non facile l'operatività del vincolo, specie in fase di prima attuazione: proprio per tale motivo, la Commissione bilancio della Camera aveva formulato sulla disposizione un parere favorevole condizionato all'introduzione di specifici parametri che individuassero con maggiore chiarezza il limite massimo della spesa per rendere più flessibile l'assegnazione dei contributi.

Uno specifico meccanismo per limitare le erogazioni nei limiti dello stanziamento in presenza di una platea di beneficiari di difficile determinazione è contenuto nella legge n. 512 del 22 dicembre 1999 ("Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso"), che prevede, in caso di disponibilità finanziarie insufficienti nell'anno di riferimento a soddisfare per intero tutte le domande pervenute, l'integrazione delle somme non percepite negli anni successivi (art. 7 comma 1 lett. f).

La tecnica adottata è apparsa in sé congrua, perché può effettivamente consentire, sia pur attraverso una certa compressione di posizioni soggettive perfette, di mantenere le erogazioni nei limiti dello stanziamento anche quando la quantificazione degli aventi diritto si presenta particolarmente complessa.

Tuttavia, nel caso di specie, la determinazione dell'onere è totalmente sprovvista di qualsiasi indicazione sui criteri seguiti, per cui non è stato possibile formulare valutazioni sulla tecnica di quantificazione operata: è pertanto possibile una sostanziale inefficacia della legge o la necessità di un aumento delle risorse finanziarie.

La difficoltà di quantificare gli effetti finanziari delle agevolazioni concesse ha poi indotto all'adozione di un particolare criterio di determinazione dello stanziamento nell'ambito della legge n. 193 del 22 giugno ("Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti"): qui infatti, piuttosto che procedere ad una valutazione degli oneri in base al numero dei beneficiari, si è ritenuto preferibile determinare "a priori" lo stanziamento – che ha assunto pertanto la natura di tetto di spesa – e disporre la limitazione dei benefici all'importo dello stanziamento stesso.

Si è osservato al riguardo che in tal modo lo stanziamento non è adeguatamente collegato ad esigenze da soddisfare e a risultati da raggiungere.

Inoltre, la mancata previsione di controlli dell'effettivo rispetto, in sede di esecuzione, del limite prefissato, fa sì che il Parlamento, oltre a non aver potuto effettuare una valutazione "ex ante" della congruità dello stanziamento, non sia neppure coinvolto nell'apprezzamento "ex post" in ordine all'effettivo raggiungimento degli obbiettivi perseguiti: proprio per questo, del resto, in sede di Commissione bilancio della Camera, era stata espressa l'esigenza, poi però non recepita, di un controllo dei provvedimenti ministeriali ai quali spetta la determinazione concreta dei benefici.

In secondo luogo, la qualificazione di "tetto di spesa" dello stanziamento è apparsa in contraddizione con l'attribuzione di diritti soggettivi: infatti, i provvedimenti ministeriali sopra indicati non potrebbero differire il soddisfacimento dei diritti stessi per l'eventuale insufficienza delle risorse finanziarie prestabilite.

In definitiva, quando la valutazione degli oneri presenti oggettive difficoltà o comunque margini di incertezza, appare necessario che essa risponda a due requisiti essenziali, e cioè che i dati noti siano quanto più possibile precisi ed aggiornati e che quelli induttivi rispondano a criteri di cautela e ragionevolezza.

Proprio a proposito di tali requisiti, ed in particolare alla utilizzazione dei dati di consuntivo, la Corte, in sede di esame dell'autorizzazione di spesa di 300 mld per il 1999 recata dall'art. 2 della legge n. 33 del 25 febbraio 2000, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 1999, n. 500, ha enunciato alcuni principi di carattere generale in tema di compilazione di relazioni tecniche.

Dispone tale norma che all'onere citato, destinato alla realizzazione delle finalità di cui all'art. 8, comma 10, lett. f) della legge n. 448 del 1998 – consistenti in misure compensative di settore con incentivi per la riduzione delle emissioni inquinanti, per l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili, ecc. - si provvede a valere sulle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni dello stesso art. 8 (c.d. "carbon tax").

A fronte della mancanza nella relazione tecnica di dati dimostrativi dell'effettiva sussistenza di tali maggiori entrate, la Corte, in sede di controllo di legittimità della connessa variazione di bilancio, ha invitato l'Amministrazione a dare "contezza e dimostrazione" di tale sussistenza, trattandosi comunque di dati disponibili in ragione del fatto che la variazione è intervenuta dopo la chiusura delle scritture di bilancio per il 1999.

Al termine dell'istruttoria, l'Amministrazione ha fornito le stime del gettito derivante dall'applicazione dell'art. 8 della legge n. 448 del 1998, ed ha sostenuto che, pur non trattandosi di entrate realizzate ma appunto di semplici previsioni, l'anelasticità che contraddistingue i prodotti petroliferi conferisce alle previsioni stesse un elevato grado di attendibilità, come è dimostrato dai risultati definitivi del consuntivo relativo al complesso della categoria delle accise.

Nella sua deliberazione al riguardo (22 giugno 2000), nell'ammettere al visto il decreto di variazione di bilancio, la Corte ha in primo luogo affermato che l'entrata di cui trattasi non è configurabile come entrata di scopo, ma rientra nel coacervo delle entrate generali e costituisce pertanto un ordinario mezzo di copertura ai sensi dell'art. 11 ter comma 1 lett. D) della legge n. 468 del 1978.

Ha di conseguenza fondamento la richiesta di "dare contezza e dimostrazione" della sussistenza delle maggiori entrate, trattandosi di dati già disponibili. Tale richiesta non si pone infatti in contraddizione con la logica previsionale del bilancio, ma è finalizzata a valutare la ragionevolezza del mezzo di copertura utilizzato, verificando, anche attraverso dati di preconsuntivo, se le maggiori entrate siano, o meno, state già interamente destinate a copertura di altri oneri. Tanto più in un caso in cui si tratti di previsioni di maggiore entrata di prima applicazione, che non trovino riscontro attraverso la ricostruzione di serie storiche ricavabili dai dati di consuntivo di esercizi precedenti. In altre parole, il carattere previsionale della appostazioni contabili non esime, anzi esige, specie in chiusura di esercizio, che l'Amministrazione certifichi la ragionevolezza delle previsioni di maggiori entrate tenuto conto delle risultanze delle proprie scritture contabili ovvero attraverso adeguate elaborazioni di preconsuntivo.

In conclusione, nel caso all'esame si è affermata l'insufficienza del riferimento al mero dato previsionale e la necessità di corredare il provvedimento di elementi di consuntivo o di preconsuntivo della dinamica infrannuale dell'entrata in questione. Non era infatti in dubbio la ragionevole realizzabilità degli introiti prevalentemente legati alla carbon tax, per sua natura connotata dell'elevato grado di anelasticità dei consumi dei prodotti petroliferi, quanto, piuttosto, l'effettiva disponibilità di risorse realizzate a tale titolo per far fronte all'onere previsto dalla legge.

3.4 Si ritiene opportuno, da ultimo, richiamare in via generale l'attenzione sul fatto che alcune leggi contenenti varie disposizioni di spesa, anziché quantificare espressamente le singole disposizioni, provvedono ad un'unica quantificazione complessiva degli oneri riferita all'intera legge.

Tra i numerosi esempi possono essere citate, la legge n. 508 del 21 dicembre 1999 ("Riforma delle accademie di belle arti, ecc."), che reca uno stanziamento globale di 11 mld annui per gli oneri , di diversa natura, derivanti dalle varie disposizioni di spesa in esse contenute, e la legge n. 353 del 21 novembre 2000 ("Legge quadro in materia di incendi boschivi"), priva di relazione tecnica per la sua origine parlamentare, in cui è previsto globalmente il trasferimento alle regioni di 20 mld annui per lo svolgimento di una serie di funzioni e attività per contrastare gli incendi boschivi, funzioni e attività che sono invece specificamente indicate nel testo legislativo, senza che per ciascuna di esse sia corrispondentemente indicato l'importo del relativo onere.

Inoltre, nella legge n. 328 dell'8 novembre 2000 ("legge quadro per la redazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"), di grande rilievo finanziario, soltanto alcuni oneri di carattere minore trovano specifica quantificazione nel testo legislativo, mentre per quanto riguarda gli oneri più significativi (progetti individuali per le persone disabili, sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti, sistema integrato di interventi e servizi sociali, ecc.) la mancanza di indicazioni almeno di larga massima sul prevedibile fabbisogno dei singoli settori impedisce di valutare la coerenza delle ingenti risorse attivate (106,7 mld per il 2000; 761,5 per il 2001 e 922,5 a decorrere dal 2002) con gli obiettivi da conseguire.

La genericità delle indicazioni contenute al riguardo nel testo legislativo non consente neppure di comprendere se e in che misura possano determinarsi diritti soggettivi: in particolare, se le prestazioni previste dall'art. 24 per invalidi civili, ciechi e sordomuti consentano di rispettare la clausola di invarianza degli oneri fissata dal comma 1 per il decreto legislativo che il Governo è stato contestualmente delegato ad emanare per il riordino degli emolumenti destinati a tali categorie.

Si è pertanto sottolineato che la tecnica della quantificazione complessiva degli oneri riferita all'intera legge senza la corrispondente quantificazione delle singole disposizioni da cui gli oneri stessi scaturiscono, oltre a non apparire comunque

condivisibile perché trascura esigenze minime di trasparenza, sia del tutto inaccettabile quando la relazione tecnica manchi del tutto (ad esempio, per l'origine parlamentare della norma) o presenti gravi lacune, per l'ovvia difficoltà, in tali casi, di ricondurre la quantificazione globale alle singole norme di spesa e di rendere così più comprensibile il percorso logico seguito per la determinazione dello stanziamento.

4. Le modalità di copertura.

4.1 Sotto il profilo delle modalità di copertura dei nuovi oneri, l'esercizio 2000 è stato caratterizzato dalla bassissima incidenza della utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali, utilizzazione che rappresenta la modalità di copertura più coerente con il sistema, in quanto è connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio.

Come risulta dai dati riassuntivi contenuti nell'allegato n. 2, gli oneri cui si fa fronte mediante il ricorso a questa modalità di copertura sono infatti complessivamente inferiori al 30% del totale, a fronte del 75% circa dell'esercizio 1999. Quasi un quinto degli oneri è coperto attraverso nuove o maggiori entrate e poco meno della residua metà attraverso modalità diverse di quelle stabilite dalla legge di contabilità.

Tale anomala incidenza delle modalità di copertura utilizzate dipende peraltro essenzialmente dalle due leggi in materia fiscale, collegate rispettivamente alla sessione di bilancio 1999 e 2000 (n. 342 e n. 354), di cui si è già fatto cenno. Prescindendo da esse, il ricorso alle varie modalità non si discosta complessivamente in modo sensibile dai valori medi dei periodi precedenti.

L'utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali è stata conforme alla normativa contabile, ivi compresi gli slittamenti di copertura di cui si è già fatto cenno.

Tuttavia, in alcuni casi sono stati utilizzati i fondi speciali contenuti nel disegno di legge finanziaria per il 2001 prima dell'approvazione della legge, quando pertanto i fondi stessi non erano ancora formalmente definiti.

Nell'ambito della legge n. 62 del 10 marzo 2000 ("Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto alla studio e all'istruzione"), si è fatto inoltre ricorso alla utilizzazione dei fondi speciali iscritti nel bilancio 1999-2001 anziché di quelli iscritti nel bilancio 2000-2002. Tale anomalia è dipesa dalla mancata approvazione definitiva

della legge entro la fine del 1999 e riveste un carattere esclusivamente formale in quanto il provvedimento non contiene oneri per il 1999.

Il ritardo nell'approvazione della legge e il mancato adeguamento della formulazione dell'art. 1 comma 13, che stabilisce la decorrenza dalla spesa dall'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge, non hanno tuttavia consentito l'operatività dello stanziamento di 340 mld per il 2000 previsto dal medesimo comma: tale stanziamento, nonostante sia dotato di copertura fin dal 2000, non ha così potuto essere utilizzato che a partire dal 2001.

4.2 La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (art. 11 – ter lett. b della legge n. 468) ha interessato nel 2000 una quota di nuovi oneri piuttosto esigua (6% circa), inferiore alla media dell'8% del precedente triennio.

Per quanto riguarda le modalità di applicazione, si è 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. 53 dell'8 marzo, n. 242 del 18 agosto e n. 385 del 15 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. 1, comma 7 della legge n. 365 dell'11 dicembre) - 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, 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.

Sempre in tema di forme anomale delle modalità di impiego della tipologia di copertura in oggetto, va citata la legge n. 522 del 28 dicembre 1999 ("Misure a sostegno dell'industria cantieristica ed armatoriale ed alla ricerca applicata nel settore navale"), in cui la copertura di una serie di limiti di impegno per complessivi 85 mld a decorrere dal 1999 e di ulteriori 30 a decorrere dal 2000 è effettuata attraverso la riduzione di autorizzazioni di spesa di cui alle leggi 261/97 e 413/98, concernenti investimenti a sostegno dell'industria cantieristica ed amatoriale. In tal modo, però, risorse di parte capitale vengono in parte destinate a misure di carattere corrente, quali gli sgravi contributivi (art. 9) finalizzati alla salvaguardia dei livelli occupazionali delle imprese impegnate nei servizi marittimi di cabotaggio.

Inoltre, gli sgravi stessi sono limitati all'arco del triennio 1999-2001: l'utilizzazione per tale tipologia di spesa della tecnica dei limiti di impegno, con le connesse conseguenze di aumento dell'indebitamento e di alterazione dei saldi, non appare pertanto congrua.

Per di più, parte dei limiti di impegno originari di cui si dispone la riduzione – ed in particolare quelli della legge n. 413 del 1998 – erano stati autorizzati per la durata di dodici anni, mentre la legge in esame dispone una durata quindicennale, alterando così il necessario parallelismo tra la nuova autorizzazione di spesa e la precedente.

Non è stato infine fornito alcun elemento di valutazione circa la mancata utilizzazione della precedente autorizzazione di spesa e sulla eventuale ristrutturazione e compressione dei programmi di investimento ad essa connessi.

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 pari a circa il 19% del totale delle coperture, con un sensibile incremento rispetto ai precedenti esercizi.

La sua utilizzazione, come già indicato nel precedente paragrafo, è comunque concentrata essenzialmente nella legge n. 342 del 21 novembre 2000 ("Misure in

materia fiscale"), collegata alla manovra di bilancio del 1999 ed analiticamente esaminata nel referto relativo al terzo quadrimestre del 2000, cui si rinvia.

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 oltre il 45%, in misura pertanto multipla rispetto ai precedenti esercizi (12% nella media del triennio).

La parte preponderante di tali oneri (13.797 mld nel 2000) è connessa alla copertura con le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale del c.d. "bonus fiscale" previsto dalla legge n. 354 del 23 novembre 2000, di conversione del D.L. 30 settembre 2000, n. 268, collegato con la manovra di bilancio del 2000 per la cui trattazione si rinvia alle pagine che precedono e più estesamente, alla relazione della Corte sulle leggi pubblicate nell'ultimo quadrimestre del 2000.

Nel corso del 2000, tre leggi (n. 44 del 7 marzo, n. 228 del 10 agosto, e n. 305 del 27 ottobre) hanno disposto la copertura di gran parte degli oneri relativi a missioni militari italiane all'estero per complessivi 739 mld circa 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 da anni a cadenza periodica, che pone sostanzialmente a carico del bilancio nuove spese che col tempo hanno assunto, oltre al carattere di continuità (come conferma l'inclusione della "partecipazione a missioni a supporto della pace" fra le funzioni essenziali del Ministero della difesa ad opera del d.lgs. 300/99), anche un notevole rilievo finanziario.

La Corte ritiene al riguardo che la norma avanti citata 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 del tutto teorica, 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.

Infine, nella legge n. 343 del 23 novembre, di conversione del D.L. 256/2000 ("Misure urgenti per il settore dell'autotrasporto e della pesca") l'onere più rilevante (330 mld nel 2000), derivante dalla riduzione temporanea dell'accisa sul gasolio per autotrazione, è coperto mediante utilizzazione di quota parte del maggior gettito dell'IVA (già utilizzato a copertura di precedenti provvedimenti legislativi) connesso all'aumento del prezzo industriale dei prodotti petroliferi: tale aumento avrebbe determinato una situazione di emergenza economico-finanziaria in base alla quale, ai sensi dell'art. 1 comma 4 della legge 488/99, può derogarsi alla regola dell'intera utilizzazione in riduzione del saldo netto da finanziare dell'eventuale maggior gettito che si realizzi rispetto alle previsioni della legislazione vigente.

La citata copertura desta talune perplessità.

In primo luogo, sotto il profilo quantitativo, mentre le riduzioni dell'accisa previste dall'art. 1 appaiono operanti in ogni caso, in quanto dalla legge scaturiscono diritti soggettivi attuali in capo ai beneficiari, il maggior gettito dell'IVA che dovrebbe compensarle presenta aspetti di incertezza connessi al suo carattere previsionale, che

sconta per di più un andamento dei prezzi dei carburanti in costante aumento nell'ultima parte dell'anno: in tale situazione, si ritiene che sarebbe stata necessaria quanto meno l'espressa previsione di un monitoraggio sull'operatività del meccanismo comparativo adottato.

In secondo luogo, sotto il profilo dei principi contabili, non è stato chiarito come tali entrate possano essere ancora disponibili, e cioè non contabilizzate nel bilancio a legislazione vigente nel quadro risultante dalla legge di assestamento, nell'ambito della quale sono stati inseriti rilevantissimi aumenti del gettito IVA.

In ogni caso, infine, non è stato neppure chiarito se le maggiori entrate IVA connesse all'aumento del prezzo dei carburanti siano state o meno escluse dalla quantificazione del complessivo maggior gettito atteso per il 2000 utilizzato a copertura del c.d. "bonus fiscale" di cui al citato D.L. n. 268/2000, convertito con legge n. 354 del 23 novembre.

4.5 Nel corso dell'esercizio si è presentato in due occasioni il problema della copertura di oneri che a regime superano largamente il livello dell'ultimo esercizio compreso nel bilancio pluriennale. Le relative soluzioni sono state esaminate nella relazione sulle leggi di spesa del terzo quadrimestre del 2000 e sono state oggetto di osservazioni che qui si riassumono.

1) La legge n. 331 del 14 novembre ("Norme per l'istituzione del servizio militare professionale") determina anno per anno gli oneri derivanti dal nuovo modello professionale di difesa sia nell'ambito del triennio compreso nel bilancio pluriennale (da 43 mld nel 2000 a 618 nel 2002), sia negli esercizi successivi, fino a pervenire ad una spesa annua a regime di 1.096 mld annui a partire dal 2020.

Per quanto riguarda gli oneri ricadenti nel triennio, la copertura è regolarmente effettuata a valere sull'accantonamento del fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero della difesa.

Per gli anni successivi (dal 2003 al 2020) è previsto che qualora il tasso di incremento degli oneri - indicati, come si è detto, anno per anno da una apposita tabella allegata alla legge – risulti superiore al tasso di incremento del prodotto interno lordo a

prezzi correnti, previsto nel documento di programmazione economico-finanziaria, la legge finanziaria debba quantificare (ai sensi dell'art. 11 comma 3 lett. i della legge 468) la quota dell'onere, relativo all'anno di riferimento, corrispondente alla differenza tra i due tassi di variazione.

Come a suo tempo osservato, il descritto meccanismo presenta nel caso di specie aspetti innegabilmente positivi: si tratta infatti di una riforma di ampio respiro che richiede comunque tempi lunghi per la sua attuazione, con la conseguente necessità di trovare soluzioni anche normative per la copertura dei relativi oneri; inoltre, con la chiara indicazione nel testo legislativo di tali oneri per ciascuno degli esercizi compresi nel ventennio previsto per l'entrata a regime delle nuove disposizioni si è comunque raggiunta una maggiore trasparenza; infine, a partire dal quarto anno, l'aumento è progressivo e lo scostamento di ciascun esercizio rispetto al precedente non è troppo rilevante.

Tuttavia, è parimenti innegabile che si è così introdotto un forte vincolo alla politica di bilancio per tutti gli esercizi successivi al triennio, vincolo che supera quello, già rilevante, che pone ogni spesa permanente il cui onere a regime sia pari a quello dell'ultimo anno del triennio compreso nel bilancio pluriennale. Pur tenendo conto che di fronte a rilevanti scostamenti il programma di spesa potrà essere modificato con nuovi interventi legislativi, resta il fatto che si tratta esclusivamente di spese di personale, per la cui copertura le future manovre di bilancio dovranno farsi carico non solo di non poter disporre dell'eventuale aumento del prodotto, ma di dover comunque coprire una spesa corrente in lievitazione.

Per di più, anche se l'incremento della spesa di ciascun esercizio rispetto al precedente non è rilevantissimo, esso nella media del primo decennio è comunque vicino al 5 per cento annuo, al di là pertanto dell'incremento medio del prodotto negli ultimi esercizi.

In sostanza, si tratta di valutare se nella fattispecie si sia in presenza di quell' "apprezzabile scostamento" tra onere massimo nel triennio e onere a regime, che la Corte costituzionale ha assunto come parametro di ragionevolezza della copertura al fine di salvaguardare il tendenziale equilibrio tra entrate e spese: se si ha infatti riguardo allo scostamento progressivo da un esercizio all'altro, l'andamento non può essere

definito marcatamente crescente, ma non può non tenersi conto che l'onere finale a regime, sia pure dopo un cospicuo numero di esercizi, è quasi doppio rispetto a quello dell'ultimo anno del triennio.

Un valido criterio potrebbe essere quello – già contenuto nel disegno di legge di modifica della disciplina contabile (A.C. 2732) richiamato nel paragrafo iniziale - dell'obbligo, per le leggi che determinano spese obbligatorie eccedenti a regime il 10% dell'onere previsto per l'ultimo degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale, di stabilire meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura della differenza tra i due oneri.

In subordinata, sarebbe stata almeno opportuna quella rappresentazione dei prevedibili scenari della finanza pubblica e quella motivata valutazione, almeno di massima, della compatibilità con i suoi obiettivi e vincoli nel periodo successivo al bilancio pluriennale, che la Corte ha sempre auspicato per tutte le spese obbligatorie di carattere permanente finanziariamente rilevanti: ciò tanto più se si considera che nel caso di specie la quota di oneri afferente l'esercizio 2000, che è l'unico in cui i saldi non sono definiti a livello soltanto programmatico, è di soli 43 mld a fronte di un onere a regime di 1090 mld annui e che la quantificazione degli oneri stessi ,secondo quanto osservato nel precedente paragrafo, non è ispirata a criteri di particolare cautela.

2) La legge n. 356 del 30 novembre ("Disposizioni riguardanti il personale delle forze armate e delle forze di polizia") prevede la concessione di benefici economici al personale delle forze armate e di polizia in possesso di determinate anzianità, benefici in parte applicabili immediatamente ed in parte soltanto dalle date in cui il personale militare interessato maturerà i prescritti requisiti, e cioè rispettivamente dal 2009 e dal 2023.

La quantificazione dei benefici stessi, contenuta in una nota tecnica, è stata operata in modo globale e pertanto mancano elementi di valutazione per verificare la congruità degli oneri dichiarati: questi ultimi assommano a 21,8 mld per il 1999 e a 16,2 mld per il 2000, a 17,6 mld annui dal 2001 al 2008, a 37,7 mld annui dal 2009 al 2022 e infine a 45,5 mld annui a regime a decorrere dal 2023.

La relativa copertura è stata operata fino a tutto il 2001 in base alle effettive esigenze di spesa e a valere sull'apposito accantonamento del fondo speciale di parte corrente, mentre a decorrere dal 2002 si è fornita copertura all'intero onere a regime (operante dal 2023) utilizzando in difformità – per la differenza rispetto all'onere relativo al 2001 (27,9 mld) – un accantonamento del fondo speciale di parte corrente relativo al ministero dei trasporti e della navigazione: tale accantonamento sarà effettivamente utilizzato in parte dal 2008 ed in parte addirittura dal 2023.

Come si vede, la soluzione applicata è esattamente opposta alla precedente: mentre infatti in quest'ultima c'è un sostanziale rinvio alle future manovre per la copertura di un parte della spesa, qui invece le risorse apprestate superano per un certo numero di anni le esigenze finanziarie.

Indubbiamente, sotto il profilo del rispetto delle regole contabili e sotto quello della tenuta dei saldi – nei limiti ovviamente della congruità della quantificazione degli oneri e delle incertezze connesse alla proiezione degli stessi in un periodo di tempo così lungo, incertezze del resto comuni a tutte le spese di carattere permanente - quest'ultima soluzione appare più corretta, anche se è innegabile che ad essa si connette la rinuncia all'utilizzazione di risorse esistenti.

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 e sono state formulate osservazioni circa la congruità delle relative previsioni di spesa e di entrata.

Sotto il profilo strutturale, la legge finanziaria 2001 ha recepito – come già la precedente - le modifiche al sistema contabile introdotte dalla legge n. 208 del 25 giugno 1999, modifiche che, come è noto, sono costituite principalmente dalla eliminazione del collegato di sessione e dalla conseguente allocazione nella legge stessa di tutte le disposizioni connesse alla correzione degli andamenti tendenziali, nonché dalla possibilità di inserire nella finanziaria medesima, a differenza del passato, norme di natura espansiva finalizzate al sostegno dell'economia. Non sono stati invece presentati, dopo l'esperienza del precedente esercizio, nuovi disegni di legge "collegati fuori sessione".

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.

Si è però rilevato che gli interventi in materia di investimenti pubblici da finanziare attraverso limiti di impegno (art. 144), il cui importo complessivo sviluppa, nel previsto arco temporale di quindici anni, circa 28.000 mld, non rispondono pienamente a queste condizioni. Infatti, il sostanziale avvio di tali stanziamenti, oltre ad altre autorizzazioni di spesa che non si configurano quali limiti d'impegno, decorre dal 2002, tenuto conto che mentre per il 2001 sono appostati 235 mld, per il 2002 sono previsti interventi per circa 1.200 mld e, nel 2003, per oltre 800 mld. L'effetto che ne discende è quello di irrigidire i bilanci futuri, senza che, peraltro, ricorrano i presupposti per un immediato avvio dei progettati investimenti.

Peculiare si presenta altresì l'impianto dello stesso art. 144 che, per un verso, al comma 1, prevede interventi che risultano esposti in una apposita tabella allegata alla legge e che, per altro, nei restanti diciassette commi, contiene specifiche autorizzazioni legislative di spesa per investimenti, segnatamente nei settori viario, ferroviario, idrico, oltre che per sostenere iniziative derivanti da eventi sismici e idrogeologici. La ricomposizione complessiva degli interventi previsti dalla legge non si presenta di facile lettura, risultando gli stanziamenti autorizzati in materia di investimenti, anche quelli riferiti ad una medesima legge di spesa, disseminati in tre diverse tabelle allegate alla finanziaria (tabella 1, tabella D e tabella F).

Gli "altri" interventi autorizzati per il triennio 2001-2003 dall'art. 145 presentano invece per l'anno iniziale, e dunque a carico del bilancio 2001, la quota parte più rilevante pari ad oltre 3.300 mld. Si tratta di un articolo, composto di ben novantanove commi, che si occupa degli interventi più disparati, alcuni dei quali non sembrano sfuggire a quel carattere localistico e microsettoriale che la citata legge 208 mira ad escludere dal corpo della legge finanziaria.

5.2 La copertura degli oneri di natura corrente, recati dalla legge finanziaria è caratterizzata, per il secondo anno consecutivo, dall'utilizzazione - a fini appunto di

copertura - di parte del miglioramento del risparmio pubblico, definito dall'art. 6 u.c. della legge 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 2000 ed appare effettivamente consentire un confronto omogeneo, anche perché entrambi i documenti presentano la stessa valenza normativa.

Sulla sostanza dell'operazione, come già nel precedente esercizio, la Corte ha espresso qualche perplessità.

Premesso infatti che non vi è dubbio che, ai sensi dell'art. 11 comma 5 della legge 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 si affianca ad un saldo netto da finanziare di competenza ancora molto elevato (74.000 mld), i cui effetti a medio termine su fabbisogno e indebitamento non sono sufficientemente chiari.

Il carattere espansivo della manovra ha infatti determinato un innalzamento del saldo netto da finanziare del bilancio di previsione 2001 approvato dal Parlamento.

Nella versione netta il livello del saldo stesso – che sconta gli effetti della legge finanziaria – si riallinea sostanzialmente a quello espresso dal bilancio assestato 2000 e risulta superiore di oltre 35.000 mld rispetto all'omologo dato dell'iniziale progetto di bilancio.

Anche nel 2001 si registra poi una proliferazione di regolazioni contabili della più varia natura, che comportano complessivamente un onere di 34.349 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 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 comunque debbono essere 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 (9.811 mld per il 2001), stanziate ad integrazione del fabbisogno sanitario 1999 per minori entrate IRAP in base all'art. 39 – comma 3 – del d.lgs. n. 446/97.

In definitiva, anche se si tratta di oneri formalmente attinenti ad impegni già formatisi in esercizi precedenti, non può non tenersi conto del fatto che gli oneri stessi vengono affrontati nel presente e che grazie a tale meccanismo contabile essi – se, come nella generalità dei casi, di natura corrente – si pongono al di fuori dell'obbligo di copertura di cui all'arti. 11 comma 5 della legge 468.

Per di più , la legge finanziaria 2001 ha escluso dal saldo netto da finanziare – e perciò dall'obbligo di copertura -, considerandoli pertanto alla stregua delle altre regolazioni contabili, anche gli importi posti a carico del bilancio dall'art. 68 comma 8 della stessa legge, consistenti nei maggiori oneri – non quantificati – derivanti dalla corresponsione dell'indennità di buonuscita spettante ai dipendenti delle poste S.p.a. maturata fino alla data della trasformazione in società per azioni dell'Ente poste italiane.

5.3 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 richiama 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.

Circa quest'ultima modalità di effettuazione delle spese, si pone nuovamente l'accento sui connessi aspetti negativi, quali l'irrigidimento dei futuri bilanci ed il

pregiudizio delle future scelte causati dall'ulteriore riduzione di margini di manovra già ristretti, l'alterazione delle risultanze di gestione per la distribuzione di spese attuali su una pluralità di esercizi futuri, da cui consegue anche una minore trasparenza del confronto tra gli obiettivi di finanza pubblica e i concreti risultati raggiunti, l'ulteriore ostacolo infine al conseguimento ed alla sostenibilità a medio - lungo termine degli equilibri di bilancio richiesti dal patto di stabilità.

Tavola 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2000

(importi in milioni)

numero legge	1999	2000	2001	2002	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
508	11.000	11.000	11.000	11.000		11.000
512	20.000	20.000	20.000	20.000		20.000
513	56.420	75.400	67.900	21.000	a)	11.000
515	1.078	1.061	1.078	1.078		1.078
522	89.700	148.200	179.700	119.700	a)	3.000
530	484	470	484	484		484
534	12	12	12	12		12
6	20.000	20.000	20.000	20.000		20.000
11	470	455	470	470		470
12	23		23			23 [b]
15	30.433	27.833	40.138	49.138	a)	
17	365	354	365	365		365
19	60	60	60	60		60
22	17		17			17 [b]
23	7.000					
26	465	465	465	465		465
28		20.000	20.000	20.000		20.000
33	300.000					
36		37.000				
39		12.000	5.000	5.000	a)	
42		6.886	7.885	7.780		7.780
44		509.932				
53		368.000	383.000	383.000		383.000
62		597.000	647.000	647.000		647.000
69		25.369	21.273	21.273		21.273
78			10.000	10.000		10.000
83		108	423	423		423
92		150.000				
94		4.000				
106	17	17	17	17		17
108	215	201	201	201		201
126		20.000				
138		9.400				
147	3.726	13.602	5.402	1.176	a)	1176
149		2.000	28.000	6.000		
153	124	124	124	124		124
161		1.935	1.900	1.900		1.900
165	512	500	512	512		512
176	16.860	16.860				
178		1.500	1.500	1.500		1.500

Segue

(importi in milioni)

numero legge	1999	2000	2001	2002	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
190		478	490	498		498
191	22		22			22 [b]
193		9.000	9.000	9.000		9.000
194		27		27		27 [b]
195		512	488	512		512
203		17.500	17.500	17.500		17.500
204		4.000	4.000			
205		470	17.540	17.500		17.500
207		20	20	20		20
212		20.000	20.000	20.000		6.000
228		555.000				
229		167.000	171.000	171.000		171.000
236		15.000	31.500	32.000		32.000
242		34.663	83.385	11.133		
243	771	746	771	771		771
244	15		15			15 [b]
246		109.000	126.380	93.900		93.900
247		340.000				
249	12.000					
252		3.500	1.500	1.500		
285		5.000	130.000	120.000	a)	
288		6.700	10.000	13.300		13.300
290		1.059.333	356.000	356.000		356.000
304		10.537	6.000	6.000	a)	
305		21.784				
306		111.500	124.500	183.000		
322		9	9	9		9
328		106.700	781.500	942.500		c)
331		43.000	362.000	618.000		1.096.000 [d]
338		60.000	61.000	62.000	a)	
342		42.600	3.824.850	3.362.400		3.765.000 [e]
343		452.035				
350		337	331	337		337
353		23.000	20.000	20.000		c)
354		13.797.000				
356	21.833	18.163	27.289	19.587		47.421 [f]
365		151.600	131.600	31.600		31.600
371	1.000	1.000	1.000			
376		3.000	3.000	3.000		3.000
381		600	600	600	a)	100
382		100.000				
383		10.000	98.962	73.962		73.962

Segue

(importi in milioni)

numero legge	1999	2000	2001	2002	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
384		4.000	4.000	4.000		
385		68.000	80.000	80.000		80.000
Totale	**594.622**	**19.474.558**	**7.980.201**	**7.621.374**		

a) gli oneri pluriennali sono indicati nelle rispettive schede

b) ad anni alterni

c) oneri da determinare nella legge finanziaria

d) l'onere indicato è quello a regime dal 2020. Per quanto riguarda gli esercizi dal 2003 al 2019 gli oneri previsti sono i seguenti: 649 mld. 2003; 681 mld. 2004; 717 mld. 2005; 752 mld. 2006; 790 mld. 2007; 830 mld. 2008; 871 mld. 2009; 915 mld. 2010; 960 mld. 2011; 978 mld. 2012; 997 mld. 2013; 1.013 mld. 2014; 1.031 mld. 2015; 1.045 mld. 2016; 1.060 mld. 2017; 1.078 mld. 2018; 1.093 mld. 2019; 1.096 mld. dal 2020.

e) l'onere indicato è quello a regime dal 2004. Per quanto riguarda il 2003, si rinvia alle osservazioni contenute nel testo.

f) l'onere indicato è quello a regime dal 2023. Per quanto riguarda gli esercizi fino al 2008, l'onere previsto di 18.587 milioni annui; per gli esercizi dal 2009 al 2022 di 39.651 milioni annui.

Tavola 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2000

(importi in milioni)

	1999	2000	2001	2002	Totale	%
Fondi speciali:						
Parte corrente	111.489	2.899.024	2.940.457	3.386.380	**9.337.305**	26,17
Conto capitale	73.433	409.833	366.138	381.638	**1.231.042**	3,45
Totale	**184.922**	**3.308.857**	**3.306.595**	**3.768.018**	**10.568.392**	**29,62**
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa	106.700	777.985	677.356	577.356	**2.139.397**	**6,00**
Maggiori o nuove entrate			3.737.250	3.017.000	**6.754.250**	**18,93**
Altre forme di copertura	303.000	15.387.716	259.000	259.000	**16.208.716**	**45,44**
Totale	**594.622**	**19.474.558**	**7.980.201**	**7.621.374**	**35.670.755**	**100,00**

Tavola 3

TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2000

legge	1999		2000		2001		2002	
	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale
508	11.000		11.000		11.000		11.000	
512	20.000		20.000		20.000		20.000	
513	20.420	36.000	21.400	54.000	37.900	30.000	11.000	10.000
515	1.078		1.061		1.078		1.078	
522	3.000	86.700	31.500	116.700	63.000	116.700	3.000	116.700
530	484		470		484		484	
534	12		12		12		12	
6		20.000		20.000		20.000		20.000
11	470		455		470		470	
12	23				23			
15		30.433		27.833		40.138		49.138
17	365		354		365		365	
19	60		60		60		60	
22	17				17			
23		7.000						
26	465		465		465		465	
28			20.000		20.000		20.000	
33	300.000							
36			37.000					
39				12.000		5.000		5.000
42			6.886		7.885		7.780	
44			509.932					
53			368.000		383.000		383.000	
62			597.000		647.000		647.000	
69			25.369		21.273		21.273	
78					10.000		10.000	
83			108		423		423	
92			150.000					
94			4.000					
106	17		17		17		17	
108	215		201		201		201	
126			20.000					
138			9.400					
147	3.726		13.602		5.402		1.176	
149			2.000		22.000	6.000		6.000
153	124		124		124		124	
161			1.935		1.900		1.900	
165	512		500		512		512	
176	16.860		16.860					
178			1.500		1.500		1.500	
190			478		490		498	
191	22				22			
193			9.000		9.000		9.000	
194			27				27	
195			512		488		512	
203			17.500		17.500		17.500	
204			4.000		4.000			
205			470		17.540		17.540	
207			20		20		20	
212			20.000		20.000		20.000	

segue

legge	1999		2000		2001		2002	
	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale	parte corrente	conto capitale
228			555.000					
229			167.000		171.000		171.000	
236			15.000		31.500		32.000	
242			34.663		83.385		11.133	
243	771		746		771		771	
244	15				15			
246			84.000	25.000	101.380	25.000	93.900	
247			340.000					
249	12.000							
252			3.500		1.500		1.500	
285				5.000		130.000		120.000
288			6.700		10.000		13.300	
290			1.059.333		356.000		356.000	
304			10.537		1.000	5.000	1.000	5.000
305			21.784					
306			42.000	69.500	5.000	119.500	3.000	180.000
322			9		9		9	
328			106.700		781.500		942.500	
331			43.000		362.000		618.000	
338				60.000		61.000		62.000
342			42.600		3.824.850		3.362.400	
343			412.035	40.000		-		
350			337		331		337	
353			23.000		20.000		20.000	
354			13.797.000					
356	21.833		18.163		27.289		19.587	
365			79.600	72.000	131.600		31.600	
371	1.000		1.000		1.000			
376			3.000		3.000		3.000	
381			100	500	100	500	100	500
382				100.000				
383			10.000		98.962		73.962	
384				4.000		4.000		4.000
385			68.000		80.000		80.000	
totale	**414.489**	**180.133**	**18.868.025**	**606.533**	**7.417.363**	**562.838**	**7.043.036**	**578.338**

Capitolo IV

Organizzazione della pubblica amministrazione

1. **Sintesi e conclusioni.**
2. **L'organizzazione dei ministeri dopo il "conferimento" di funzioni a regioni ed enti locali.**
3. **Note preliminari, direttive per l'azione amministrativa e controlli interni: una ricognizione.**

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 L'organizzazione amministrativa ha registrato, nel 2000 e nella prima metà del 2001, tre eventi principali. Il primo è costituito dal trasferimento di risorse finanziarie e di personale dallo Stato alle regioni e agli enti locali, come conseguenza del "conferimento" di funzioni avviato dalla legge n. 59/1997 e realizzato da una serie di decreti legislativi emanati nel 1997-98.

Il secondo è consistito nel riordino dell'amministrazione statale, attraverso una serie di regolamenti che – in attuazione del d.lgs. n. 300/1999 e del d.lgs. n. 303/1999 – hanno ridisegnato la struttura dei ministeri in relazione alle competenze conservate allo Stato dopo il menzionato "conferimento". Regolamenti successivi hanno disposto taluni "accorpamenti", con l'obiettivo di ridurre a dodici il numero dei ministeri (a decorrere dalla data di insediamento del primo governo della XIV legislatura), ed hanno riordinato anche l'amministrazione periferica dello Stato.

Il terzo evento, strettamente collegato al precedente, riguarda la nuova organizzazione del governo, che si è sviluppata – in attuazione del d.lgs. n. 303/1999 – sia attraverso provvedimenti che hanno ordinato le strutture della Presidenza del

Consiglio dei ministri[1], sia attraverso l'introduzione della figura del sottosegretario-vice ministro, cui può essere delegato il coordinamento delle funzioni intestate ad uno o più dipartimenti o a direzioni generali (legge n. 81/2001).

Da registrare, peraltro, la ancora insoddisfacente attuazione della nuova disciplina in materia di "note preliminari", "direttive" e "controlli interni", introdotta dal d.lgs. n. 286/1999, cui sarebbe affidato – fra gli altri – il compito di verificare l'attuazione amministrativa dei programmi di spesa predisposti dai ministri e approvati dal Parlamento, rendendo altresì operativa la separazione fra le responsabilità di indirizzo e controllo, proprie dei ministri, e le responsabilità per i risultati della gestione, intestate ai dirigenti.

I provvedimenti cui s'è accennato si inseriscono, a loro volta, nel generale contesto della riforma amministrativa avviata nei primi anni Novanta dalla legge n. 421/1992 e dalla legge n. 537/1993 e proseguita, a partire dal 1997, con una serie di norme che hanno profondamente modificato tutte le componenti dell'organizzazione e della gestione amministrativa: oltre all'assetto e alle attribuzioni dei ministeri (con le annesse agenzie), la distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo[2], la gestione finanziaria[3], il personale[4], i procedimenti (con il processo di semplificazione normativa e di delegificazione), i controlli esterni[5] e i controlli interni[6], i rapporti fra "direzione politica" e "gestione amministrativa" (oggetto, in particolare, di norme contenute nel d.lgs. n. 80/1998), il federalismo fiscale[7]; il tutto, secondo un disegno che resta esposto ad ulteriori, significativi mutamenti – di ordine qualitativo e quantitativo – ove risultasse confermata la riforma della Parte II - Titolo V Cost., approvata dal Parlamento l'8 marzo 2001 e sottoposta a *referendum* popolare, che si

---

[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 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. Ulteriore conflitto è stato proposto nei confronti dei d.p.c.m. 4 agosto 2000 (che ha abrogato il d.p.c.m. 15 aprile 2000, cit.) e 12 settembre 2000, relativi all'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio: Sez. contr. Stato, I collegio, 13 ottobre 2000, n. 96.

[2] V., soprattutto, il d.lgs. n. 112/1998.

[3] V., per lo Stato, la legge di riforma della struttura del bilancio n. 94/1997, il d.lgs. n. 279/1997 e la l. n. 208/1999; per gli enti locali, il d.lgs. n. 77/1995 e successive integrazioni; per le regioni, il d.lgs. n. 76/2000.

[4] V. il d.lgs. n. 29/1993 e i decreti delegati del 1997-98 (cfr. il capitolo di questa relazione dedicato al personale).

[5] V. la l. n. 20/1994 e la l. n. 639/1996, i d.lgs. n. 40/1993 e n. 479/1993, la l. n. 127/1997.

[6] V., prima, il d.lgs. n. 29/1993 e, ora, il d.lgs. n. 286/1999 cit.

[7] V. la l. n. 133/1999 e il d.lgs. n. 56/2000.

propone di attribuire alla competenza esclusiva delle regioni numerose funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato.

1.2 Già nelle relazioni degli scorsi anni, la Corte aveva richiamato l'attenzione sulla necessità che, data l'ampiezza del programma riformatore, la sua concreta attuazione avrebbe richiesto, oltre che un costante monitoraggio, un adeguato supporto a tutte le amministrazioni attraverso le strutture 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 segnalare alle amministrazioni le misure necessarie a superare le criticità dei processi di innovazione, nonché di comparare e diffondere dati e informazioni sulle esperienze realizzate nelle diverse amministrazioni. E', ora, da rilevare che tale processo di comunicazione e cooperazione fra amministrazioni ha ricevuto, nel 2000, un significativo impulso attraverso la rete informatica, dove numerosi siti (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero del tesoro, Formez, ecc.) offrono alle amministrazioni opportunità di vario genere per acquisire informazioni, migliorare la gestione, ridurre costi, semplificare procedure, accrescere la soddisfazione degli utenti.

1.3 Il processo di riforma amministrativa si svolge attraverso l'esercizio di estesi poteri di normazione delegata al Governo, cui fanno seguito, di norma, atti regolamentari per la disciplina di dettaglio dei diversi oggetti, materie e interventi. Inoltre, nell'impostazione che alla riforma è stata data dalla legge n. 59/1997, le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa non avrebbero dovuto comportare aumenti di spesa a carico del bilancio.

Una siffatta impostazione si è rivelata, tuttavia, alquanto lacunosa, non essendo stati valutati gli effetti di incremento di spesa che ovunque si registrano nel passaggio da organizzazioni amministrative di tipo centralistico ad organizzazioni di tipo pronunciatamente regionalistico o federalistico. Di qui, fra l'altro, l'importanza di controlli efficienti, indipendenti e neutrali, sulla gestione delle risorse che costituiscono la "dotazione" del federalismo costituzionale e amministrativo.

1.4 Di rilievo, nel corso del 2000, le iniziative che, in ambito parlamentare e governativo, hanno teso a migliorare la qualità della legislazione, a verificare l'impatto socio-organizzativo della nuova normazione, a semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi, a delegificare e – ove possibile – a deregolamentare interi settori e materie.

2. L'organizzazione dei ministeri dopo il "conferimento" di funzioni a regioni ed enti locali.

2.1 L'assetto organizzativo dei ministeri è sensibilmente mutato dopo il "conferimento" di funzioni al sistema delle autonomie, operato con una serie di decreti legislativi emanati nel 1997-98 in base alla delega conferita al Governo dalla legge n. 59/1997 (art. 11)[8]. Il conferimento è stato seguito, infatti, per un verso, da una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (come previsto dall'art. 7 legge n. 59/1997[9]) mediante i quali sono stati individuati i beni e le risorse umane, strumentali, organizzative e finanziarie da trasferire a regioni ed enti locali in corrispondenza delle funzioni loro "conferite"; per altro verso, dai regolamenti necessari a fissare l'organizzazione dei ministeri secondo le linee generali stabilite dal d.lgs. n. 300/1999[10] e sulla base delle residue funzioni ad essi spettanti dopo l'operazione di conferimento.

I d.p.c.m. emanati nel 2000 e nel 2001 hanno determinato – quanto al personale – il passaggio alle regioni ed agli enti locali di circa 23.000 dipendenti statali e – quanto alle risorse finanziarie – di circa 17.000 mld a regime (escluse, ad oggi, le spese di personale[11]) e circa 16.000 mld *una tantum*.

---

[8] Oltre al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (seguito dalle disposizioni correttive dei d.lgs. 27 luglio 1999, n. 279, e 29 ottobre 1999, n. 443), il d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (sul trasporto pubblico locale), il d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (in materia di collocamento e mercato del lavoro), il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (in materia di commercio), il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123 (sulla razionalizzazione del sostegno pubblico alle imprese), il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 143 (in materia di commercio con l'estero).

[9] L'*iter* procedimentale delineato dalla norma 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. Essa 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.

[10] Sul quale v. ampiamente, nella relazione dello scorso anno, il capitolo dedicato all'organizzazione.

[11] L'esclusione non riguarda i d.p.c.m. in materia di mercato del lavoro, trasporto pubblico locale, viabilità, polizia amministrativa, uffici metrici.

Al riguardo, mette conto rilevare come, malgrado l'ampiezza del conferimento di funzioni statali a regioni ed enti locali, il personale dei ministeri complessivamente trasferito sia soltanto l'8,2% di quello in servizio nel 1998[12]. Né più cospicue appaiono le risorse finanziarie trasferite, che sono destinate, peraltro, ad essere assorbite nel nuovo sistema di finanziamento del "federalismo fiscale" introdotto dal d.lgs. n. 56/2000[13] e che sono state sensibilmente incrementate dalla legge finanziaria 2001 (art. 52) sia con previsione di ulteriori trasferimenti dal bilancio dello Stato, sia con l'attribuzione alle regioni di tutti i proventi derivanti dall'utilizzazione del demanio idrico, sia con l'istituzione di uno specifico fondo annuo (65 mld nel 2001) "da utilizzare in caso di effettive sopraggiunte esigenze valutate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri" (art. 52, comma 8).

E' noto, peraltro, che le riforme amministrative, tanto più se orientate alla moltiplicazione e al potenziamento delle autonomie (e, perciò, dei centri autonomi di spesa), riducono le economie di scala e determinano, di conseguenza, incrementi di costi per la gestione amministrativa ai diversi livelli di governo. Di qui, il richiamo della Corte, formulato già nella relazione dello scorso anno, a non sottovalutare gli effetti di spesa della normazione delegata e regolamentare, con riguardo, soprattutto, alla nuova allocazione delle funzioni amministrative ed al riordino delle strutture.

Tale richiamo è, oggi, tanto più attuale in quanto il riparto "a legislazione vigente" delle risorse finanziarie e umane fra Stato e regioni-enti locali ha portato in evidenza l'insufficienza delle risorse disponibili nel bilancio dello Stato per lo svolgimento, da parte del sistema regionale-locale, delle funzioni ad esso conferite; donde – come detto – il cospicuo incremento di fondi disposto dalla legge finanziaria 2001 per l'attuazione del "federalismo amministrativo". Tale circostanza, oltre ad evidenziare la pregressa mancanza di analisi accurate sull'impatto finanziario della riforma, induce la Corte a richiamare nuovamente l'attenzione del Parlamento sulla utilità – già in passato più volte rappresentata – di introdurre nell'art. 11-ter della legge n. 468/1978 la previsione che la Corte riferisca al Parlamento, oltre che sulla quantificazione degli oneri e sulla

[12] Secondo l'ultimo "Conto annuale" disponibile, i dipendenti dei ministeri in servizio nel 1998 ammontavano a 276.683 unità.

[13] Su tale sistema v., in questa relazione, il capitolo dedicato agli andamenti e tendenze generali della finanza pubblica.

copertura finanziaria delle leggi di spesa, sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi (che avviano la produzione regolamentare e quella di ulteriore dettaglio) e le norme di copertura recate dalle leggi di delegazione[14].

2.2 Con riguardo alla sufficienza delle risorse necessarie ad assicurare la funzionalità delle strutture regionali e locali deputate allo svolgimento dei compiti conferiti dallo Stato, mette anche conto segnalare come la legge finanziaria 2001 (art. 52, comma 1) abbia consentito alle regioni e agli enti locali di avvalersi, "senza oneri aggiuntivi", "delle strutture delle amministrazioni o degli enti titolari delle funzioni e dei compiti prima del loro conferimento e comunque solo eccezionalmente e per non più di un anno".

Si è realizzata, in tal modo, una forma di "avvalimento" di uffici statali ad opera di regioni ed enti locali, con persistenza del relativo onere a carico dell'amministrazione dello Stato. Le perplessità che suscita tale modalità organizzativa, pur transitoria, di compiti regionali-locali si riportano non tanto alle previsioni normative che la consentono (benché limitatamente al 2001 e, cioè, per il primo anno successivo all'entrata a regime dell'operazione di "conferimento"), quanto alla mancata predisposizione delle misure indispensabili ad assicurare che, a decorrere dal 2002, le regioni e gli enti locali assumano interamente l'onere organizzativo e finanziario per l'esercizio delle funzioni loro conferite.

2.3 Più in generale, il principio di "finanziamento integrale" delle funzioni attribuite al sistema delle autonomie, predicato dalla legge n. 59/1997, non può prescindere da controlli sull'economica ed efficiente gestione dei poteri di entrata e di spesa, a garanzia sia dei contribuenti, sia delle regioni (e, naturalmente, dello Stato) che sosterranno gli oneri per il finanziamento del "fondo perequativo" di cui al d.lgs. n. 56/2000; tanto più che, nella prospettiva aperta dalla legge costituzionale approvata l'8 marzo 2001, lo Stato non assumerà alcuna garanzia per l'indebitamento contratto da regioni ed enti

[14] 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 l. 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.

locali. In questa prospettiva, la Corte ritiene di dover assolvere, anche attraverso le sue Sezioni regionali, un ruolo di costante osservazione e verifica sulla gestione delle amministrazioni regionali, al fine di assicurare l'economico ed efficace impiego delle risorse finanziarie che costituiscono la "dotazione" del federalismo fiscale.

2.4 In parallelo con le operazioni di trasferimento di risorse e personale, sono stati emanati regolamenti organizzativi per tutti i ministeri le cui funzioni hanno formato oggetto di "conferimento" e per quelli che, pur non interessati dal processo di regionalizzazione, erano chiamati a riordinare o a razionalizzare il proprio assetto sulla base del d.lgs. n. 300/1999.

Com'è noto, i regolamenti si fondano 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 ed è 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".

Da segnalare, peraltro, che 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. E' infatti stabilito – come detto – che gli uffici dei dipartimenti e delle direzioni generali siano ordinati non dai rispettivi dirigenti generali, ma dal ministro (sia pure con atto non regolamentare), 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.

La necessità di eliminare tale incongruenza induce la Corte a suggerire una modifica normativa, nel senso di attribuire ai capi dei dipartimenti o delle direzioni

generali – naturalmente nell'ambito delle direttive che i ministri hanno il potere-dovere di impartire ai loro dirigenti – il compito di organizzare gli uffici che da essi dipendono e dei cui risultati essi rispondono ai ministri, poiché questi dovrebbero restare – secondo il "principio di distinzione" fra indirizzo politico e gestione amministrativa – del tutto estranei alle decisioni organizzative dei dirigenti cui vengono affidati i poteri e le responsabilità per il conseguimento di determinati obiettivi e risultati. Il che implica, naturalmente, la verifica – attraverso i controlli interni e quelli esterni – della congruenza fra l'organizzazione predisposta e gli obiettivi da perseguire. In linea con tale impostazione, la Corte ha ritenuto che spetta non ai ministri, ma ai dirigenti di prima fascia il potere di nominare i dirigenti di seconda fascia da assegnare ad uffici dipendenti dai titolari degli uffici dirigenziali generali[15].

Coerentemente con la menzionata distribuzione di competenze tra fonti normative nell'organizzazione degli apparati statali, il d.lgs. n. 300/1999 si è limitato 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. 300 articola le competenze di ciascun ministero.

Le aree funzionali sono (a parte quelle delle agenzie) 74, distribuite – come detto – fra dodici ministeri[16] (in luogo dei 18 attuali), che vengono istituiti "a decorrere dalla data del decreto di nomina del primo governo" della XIV legislatura (art. 55, comma 1)[17]. 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[18]. Queste sono

---

[15] Sez. contr. Stato 28 novembre 2000, n. 108.

[16] 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 aggiungevano i dipartimenti "a struttura ministeriale" della Presidenza del Consiglio dei ministri.

[17] Al fine 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).

[18] 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).
Gli atti organizzativi delle agenzie ad oggi noti rigiardano: le modalità di avvio delle agenzie fiscali (d.m. finanze 28 dicembre 2000, in G.U., serie gen., 12 gennaio 2001, n. 9); il regolamento di organizzazione dell'Agenzia delle entrate (del. Agenzia 30 novembre 2000, in G.U., serie gen., 13 febbraio 2001, n. 36); lo statuto ed i regolamenti di amministrazione e contabilità dell'Agenzia del demanio (Supp. ord. n. 137 alla G.U., serie gen., 6 giugno 2001, n.

concepite come strutture tecnico-operative, deputate allo svolgimento di attività specialistiche; sono soggette alla vigilanza e all'indirizzo dei ministri, ma possono operare anche al servizio di interessi regionali e locali, sulla base di accordi o intese fra Stato, regioni ed enti locali.

Da segnalare, peraltro, che il recente d.l. 12 giugno 2001, n. 217, "modificazioni al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo", ha ripristinato il Ministero della sanità ed il Ministero delle comunicazioni – prima confluiti, rispettivamente, nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e nel Ministero delle attività produttive – ed istituito la nuova "Agenzia delle comunicazioni".

2.5 I regolamenti di organizzazione dei ministeri e delle agenzie vengono esaminati nei capitoli di questa relazione dedicati ai singoli ministeri. Inoltre, la circostanza che molti di essi siano stati emanati nella prima metà del 2001 e siano, quindi, in fase di iniziale applicazione consiglia di rinviarne l'analisi alla prossima relazione, salvo fornire, qui appresso, alcune prime valutazioni d'insieme.

Anzitutto, i regolamenti tracciano assetti organizzativi che sono, spesso, largamente eccedenti quelli attuali, mentre il conferimento a regioni-enti locali di gran parte delle funzioni operative già svolte dai ministeri avrebbe dovuto comportare che questi, concentrandosi sulle funzioni c.d. "indivisibili", le svolgessero con un'organizzazione assai agile e, comunque, senza ulteriori appesantimenti strutturali rispetto alla situazione precedente.

In secondo luogo, i regolamenti prospettano, in diversi casi, una consistente dilatazione delle strutture di gabinetto, che viene giustificata con le nuove competenze assegnate agli uffici di diretta collaborazione con i ministri e, cioè, delle funzioni di supporto all'attività del ministro soprattutto nell'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo sull'amministrazione.

In terzo luogo, i regolamenti non disciplinano, generalmente, l'ordinamento delle strutture di controllo interno mediante le quali i ministeri dovrebbero procedere, in

129); l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia industrie difesa (d.P.R. 15 novembre 2000, n. 424); lo statuto dell'Agenzia di protezione civile (d.m. interno 9 maggio 2001, in G.U., serie gen., 19 maggio 2001, n. 115).

attuazione delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 286/1999, a monitorare i costi, i rendimenti e i risultati dell'attività amministrativa.

In quarto luogo, molti dei regolamenti di cui si parla hanno ristrutturato i diciotto ministeri che sono esistiti fino alla XIII Legislatura. Si tratta, perciò, di regolamenti che – con riguardo ai ministeri interessati dalla regionalizzazione – hanno definito, ex art. 55, comma 2, d.lgs. n. 300/1999, "ordinamenti transitori" valevoli fino all'esito del generale riordino stabilito dallo stesso d.lgs. n. 300; riordino che è, in effetti, avvenuto con l'emanazione, sul finire della XIII Legislatura, di altri quattro regolamenti[19], che hanno operato fusioni e trasformazioni di ben otto preesistenti ministeri, in modo da ridurne a dodici il numero complessivo[20].

All'esito di tale accelerato processo di ristrutturazione, si deve constatare che – salvo analisi più approfondite – gli ordinamenti transitori abbiano condizionato fortemente l'assetto organizzativo dei dodici ministeri, alcuni dei quali, più che rispecchiare l'esigenza di ricomporre funzioni prima distribuite fra più ministeri, risultano dalla mera giustapposizione e sommatoria degli apparati preesistenti.

Infine, la combinazione fra regolamenti per l'organizzazione dei dipartimenti o delle direzioni generali ed atti non regolamentari che individuano, secondo l'art. 13 legge n. 59/1997, le ulteriori ripartizioni organizzative delle amministrazioni ha determinato, non di rado, incrementi talvolta consistenti di posti dirigenziali (e di spesa). Su tale fenomeno, la Corte si era già soffermata, in passato, con riguardo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il cui riordino (dopo l'avvenuta fusione dei due precedenti Ministeri del tesoro e del bilancio) portò all'aumento di due posti di dirigente generale di livello B e di sette posti di dirigente generale di livello C (che ammontavano, in realtà, a quindici, considerando il numero dei dirigenti generali precedentemente in soprannumero). Un analogo fenomeno si riscontra, ad un primo esame dei rispettivi atti organizzativi, per i ministeri dei beni e delle attività culturali[21], dell'ambiente[22], della pubblica istruzione[23] (v. i capitoli di

[19] Sono: il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 175, relativo al Ministero delle attività produttive; il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, relativo al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 177, relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; il d.P.R. 27 marzo 2001, n. 175, relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

[20] In vista dell'emanazione di tali ultimi regolamenti, il d.p.c.m. 10 aprile 2001 ha redistribuito (con decorrenza 1 giugno 2001) una serie di funzioni e uffici fra i ministeri preesistenti, in funzione degli accorpamenti poi realizzati.

[21] Cfr. d.P.R. 29 novembre 2000, n. 441.

questa relazione dedicati a tali ministeri).

Da segnalare, per contro, il consistente ridimensionamento del Ministero della difesa, attraverso un programma di progressiva riduzione del personale (e della spesa) avviato dalla legge n. 549/1995 e completata, fra il 1996 ed il 1998, con una serie di decreti legislativi e di decreti ministeriali di riorganizzazione delle strutture ministeriali[24].

2.6 Il d.lgs. n. 300/99 ha previsto che gli Uffici territoriali del governo (Utg) assumano le competenze delle residue amministrazioni periferiche dello Stato, peraltro con numerose eccezioni. Così, sono escluse dalla confluenza negli Utg le strutture territoriali delle agenzie (che erediteranno la gran parte degli attuali uffici periferici dei ministeri).

Inoltre, 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).

Ancora, l'amministrazione periferica di alcuni ministeri è stata, in alcuni casi, rafforzata, ad esempio con la creazione di uffici scolastici regionali del Ministero dell'istruzione, cui è stato attribuito il rango di uffici dirigenziali generali, e con l'assimilazione ad uffici dirigenziali generali delle soprintendenze regionali del Ministero per i beni e le attività culturali.

Ciò non costituisce, di per sé, un motivo di censura, stante l'esigenza che le amministrazioni statali con competenze nei territori regionali siano in questi presenti con strutture idonee ad interloquire con le amministrazioni regionali e locali. E', comunque, essenziale che, nella logica organizzativa della legge n. 59/1997, l'apparato periferico dell'amministrazione statale sia costruito in maniera tale da concentrare, in organi regionali, le competenze prima distribuite a livello provinciale (o subprovinciale), così da evitare l'aggiunzione delle nuove articolazioni regionali a quelle – che spesso permangono – di livello subregionale.

---

[22] Cfr. d.P.R. 3 novembre 1999, n. 549.

[23] Cfr. d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347.

[24] Cfr., al riguardo, nelle relazioni della Corte per gli esercizi finanziari dal 1996 al 1999, i capitoli dedicati al Ministero della difesa.

2.7 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.[25]. La Corte costituzionale ha, tuttavia, restituito gli atti alla Corte dei conti, essendo entrato nel frattempo in vigore il d.lgs. n. 300/1999, recante la nuova organizzazione dei ministeri. La questione è stata, quindi, riproposta dalla Sezione controllo Stato, con riferimento alle disposizioni del d.lgs. n. 300 concernenti il "nuovo" Ministero delle politiche agricole e forestali[26].

Le misure di riordino organizzativo della Presidenza del Consiglio, in attuazione del d.lgs. n. 303/1999, sono esaminate nel pertinente capitolo di questa relazione.

2.8 In vista della riduzione del numero dei ministeri e per soddisfare a naturali esigenze di coordinamento relativamente ad apparati di particolari dimensioni e complessità, la legge 26 marzo 2001, n. 81 ("norme in materia di disciplina dell'attività di Governo") ha istituito – come accennato – la funzione del "vice ministro", da attribuire a non più di dieci sottosegretari per lo svolgimento da parte loro di deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali". In tal caso, la delega, conferita dal ministro competente (che conserva la responsabilità politica del dicastero e i poteri di indirizzo ex art. 95 Cost.), è approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio. Per riferire al Consiglio dei ministri su argomenti e questioni attinenti alla materia delegata, i vice ministri possono essere invitati a partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto.

E' stato, in tal modo, completato il quadro della nuova "organizzazione del Governo", risultante dalla riforma dei ministeri (d.lgs. n. 300/1999, con i successivi regolamenti organizzativi) e da quella della Presidenza del Consiglio (d.lgs. n. 303/1999, con i successivi atti organizzativi), che ha preso avvio con l'inizio della

[25] Sez. contr. Stato, ord. 10 giugno 1999 (G.U., prima serie spec., 15 settembre 1999, n. 37).
[26] Sez. contr. Stato, ord. 7 settembre 2000 (G.U., prima serie spec., 8 novembre 2000, n. 46).

XIV Legislatura.

Né i d.lgs. n. 300/1999 e 303/1999, né la legge n. 81/2001 hanno, invece, raccolto l'opportunità (prevista dall'art. 12, comma 2, lett. *r*, legge n. 59/1997) di prevedere, accanto alle strutture incaricate dei "compiti permanenti", articolazioni organizzative deputate al perseguimento di "specifici obiettivi e missioni". Manca, perciò, la possibilità di costituire, eventualmente per un tempo definito, strutture *ad hoc* per lo svolgimento di funzioni-obiettivo, emergenti da nuove norme legislative o da esigenze contingenti, la cui realizzazione potrebbe richiedere la "combinazione" di strutture dislocate in apparati ministeriali diversi.

2.9 E' il caso di accennare, poi, ad altri due fattori che sono destinati ad influenzare in maniera determinante l'assetto dei poteri centrali. Il primo è costituito dalla razionalizzazione normativa, che – attraverso la delegificazione e lo snellimento dei procedimenti amministrativi, la valutazione d'impatto della regolazione e la riduzione della complessità della legislazione – dovrebbe determinare, in tutti i settori, modifiche rilevanti in ordine alle regole dei processi decisionali e, perciò, all'organizzazione ed al 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[27]). Nel 1999, il Governo

[27] 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., 23 maggio 2000, n. 118), recante "Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolazione".
L'organico del Nucleo si compone, secondo la l. n. 50/1999, di 25 esperti (scelti tra soggetti dotati di elevata professionalità nei settori della redazione dei testi normativi, dell'analisi economica, della valutazione di impatto delle norme e dell'analisi costi-benefici, del diritto comunitario, del diritto pubblico comparato, della linguistica, delle scienze e tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche), assistiti da una segreteria tecnica di 40 addetti. Attualmente, il Nucleo è dotato di 20 esperti e 18 componenti della segreteria tecnica.

predispose anche un "programma di riordino delle norme legislative e regolamentari"[28], sul quale si è espresso il Parlamento con un apposito atto di indirizzo[29]. Sono state, poi, emanate due leggi annuali di semplificazione (n. 50/1999 e n. 340/2000), che hanno prodotto – unitamente alla legge n. 59/1997 e alla legge n. 191/1998 – la delegificazione di 247 procedimenti, 157 dei quali sono stati semplificati con appositi regolamenti.

Ulteriore esito della semplificazione sarebbe consistito – secondo un documento governativo[30] – nella abrogazione di 460 atti normativi (fra leggi e regolamenti), a fronte di 144 nuovi atti introdotti nell'ordinamento.

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[31].

I testi unici finora approvati sono quattro e riguardano: l'ordinamento degli enti locali (d.P.R. n. 267/2000), la documentazione amministrativa (d.P.R. n. 445/2000), il pubblico impiego (d.lgs. n. 165/2001), le misure di sostegno alla maternità e alla paternità (d.lgs. n. 151/2000); ad essi si aggiungono i testi unici sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/1998) e sui beni culturali (d.lgs. n. 490/1999), nonché il testo unico delle direttive per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse (d.m. industria, commercio e artigianato 3 luglio 2000[32]). Sono in preparazione i testi unici concernenti le espropriazioni per causa di pubblica utilità, l'ordinamento universitario, la circolazione e il soggiorno in Italia dei cittadini

---

[28] 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.

[29] 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.

[30] Ministro per la funzione pubblica, Relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi (art. 20, comma 1, l. 15 marzo 1997, n. 59), presentata il 24 marzo 2001 (dattiloscritto).

[31] V. pure il capitolo di questa relazione dedicato al personale.

[32] G.U., serie gen., 14 luglio 2000, n. 163.

dell'Unione europea.

Nel corso del 2001, infine, sono state messe a punto una "Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)"[33] e la "Guida alla redazione dei testi normativi"[34], da valere soprattutto per gli uffici legislativi delle amministrazioni.

Il secondo fattore che appare destinato ad incidere sensibilmente sull'organizzazione delle amministrazioni deriva dalla possibilità di realizzare economie di scala attraverso l'acquisizione per via informatica di informazioni ed esperienze realizzate da altre amministrazioni, nonché mediante strumenti di semplificazione dei procedimenti per l'acquisizione di beni e servizi. Nel rinviare, per ulteriori approfondimenti, al capitolo di questa relazione dedicato all'attività contrattuale, mette conto qui richiamare – per un verso – il piano d'azione sul c.d. *e-government* (approvato dal Consiglio dei ministri il 22 giugno 2000), che si propone di assicurare lo scambio di dati per via telematica fra le amministrazioni, e – per altro verso – il sistema di convenzioni e contratti-quadro impostato dalla Consip S.p.A. (società a totale partecipazione del Ministero del tesoro con compiti di approvvigionamento di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni), che ha superato le 4.000 adesioni e che ha fra i maggiori utilizzatori (74% del totale) le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

3. Note preliminari, direttive per l'azione amministrativa e controlli interni: una ricognizione.

3.1 La riforma amministrativa ha uno dei suoi punti di forza nella distinzione dei poteri (e delle responsabilità) del vertice politico, cui spettano compiti di indirizzo, di definizione degli obiettivi e di controllo sui risultati della gestione, dai poteri dei dirigenti, che sono responsabili della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, con relativo esercizio dei compiti negoziali e provvedimentali (artt. 3 e 13-19 d.lgs. n. 29/1993, nuovo testo).

---

[33] Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 7 marzo 2001, n. 55.
[34] Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 3 maggio 2001, n. 101.

Corollari del principio sono quello per cui le risorse di bilancio debbono essere distribuite, fra le amministrazioni e all'interno di ciascuna di esse, in rapporto agli indirizzi ed agli obiettivi che i diversi centri di responsabilità sono chiamati a realizzare, e quello per cui un efficace sistema di controlli interni è essenziale al fine di verificare l'attuazione, da parte dei dirigenti, degli indirizzi impartiti dai vertici politici ed, eventualmente, per far valere la "responsabilità manageriale" di cui all'art. 21 d.lgs. n. 29/1993. Entrambi i corollari valgono, poi, a garantire la "circolarità" dei processi decisionali e gestionali, dal momento che la "separazione" dei poteri implica ed esige la creazione di efficienti raccordi fra vertici politici e dirigenti, pur nelle distinte responsabilità per gli obiettivi e i risultati che l'amministrazione è impegnata a perseguire nei confronti del Parlamento.

Quanto alla ripartizione delle risorse fra le diverse politiche pubbliche e fra le diverse amministrazioni, la legge n. 94/1997 ha introdotto la distinzione fra bilancio politico (sottoposto all'approvazione parlamentare) e bilancio amministrativo (per la gestione), nell'ambito della quale le "note preliminari" agli stati di previsione dell'entrata e della spesa illustrano gli "obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore"[35], a loro volta articolati per "funzioni-obiettivo" in modo da definire le missioni delle amministrazioni e gli ambiti di responsabilità che, all'interno di ciascuna, competono alle maggiori articolazioni organizzative. Le "note preliminari" costituiscono, altresì, il presupposto per trasporre gli obiettivi delle politiche pubbliche in indirizzi per la gestione, attraverso le direttive che – all'inizio di ogni anno – i ministri impartiscono alle rispettive amministrazioni.

Con specifico riguardo alle direttive, un documento del Comitato tecnico-scientifico istituito dal d.lgs. n. 286/1999, recepito in una direttiva del Presidente del Consiglio 12 dicembre 2000[36], ha indicato linee-guida e criteri metodologici per la loro redazione, di modo che il loro contenuto essenziale comprenda: la precisa definizione delle missioni istituzionali di ciascuna amministrazione, con la identificazione degli obiettivi da raggiungere anche in un arco temporale pluriennale; la specificazione degli obiettivi dei centri di responsabilità (e, cioè, delle strutture di primo

[35] Art. 1 d.lgs. n. 279/1997.
[36] G.U., serie gen., 26 gennaio 2001, n. 21.

livello) per il 2001; la determinazione dei progetti di particolare rilevanza, con specificazione delle responsabilità e delle scadenze temporali per la loro attuazione; la definizione del ruolo e delle funzioni dei servizi di controllo interno nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione all'attività dei ministri.

3.2 Il livello di attuazione delle disposizioni in materia di pianificazione strategica (individuazione degli obiettivi e riparto delle risorse finanziarie), contenute nell'art. 2, comma 4-*quater* della legge n. 468/78 e successive modificazioni (nota preliminare) e negli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/93 (direttiva generale), non mostra sostanziali miglioramenti rispetto agli anni precedenti.

Anche se le note preliminari appaiono più accuratamente costruite, permangono, rispetto ai tempi scanditi dalla normativa vigente, ritardi più o meno consistenti nella definizione delle direttive generali. Nei contenuti, queste continuano ad essere connotate da una diffusa genericità, che confligge con l'esigenza di misurabilità e valutazione degli obiettivi e dei risultati della gestione.

A loro volta, i servizi di controllo interno non favoriscono il processo circolare programmazione-gestione-controllo-rimodulazione dei programmi e degli obiettivi, dal momento che i loro rapporti si caratterizzano, con rare eccezioni, per la genericità degli apprezzamenti in ordine agli andamenti ed ai risultati delle gestioni; donde la scarsa efficacia dell'attività di controllo, in termini – per un verso – di aggiustamenti, correzioni o modificazioni alle direttive politico-amministrative e – per altro verso – di impulso a riordinamenti di strutture, riallocazione di risorse finanziarie e di personale, revisione di competenze e procedimenti interni all'amministrazione.

Va, peraltro, riconosciuto che l'impulso ad una più efficiente programmazione è stato in parte frenato dal vasto processo di decentramento delle funzioni al sistema delle autonomie e dalle trasformazioni, tuttora in corso, nell'assetto e nelle competenze delle amministrazioni centrali. Per altro verso, l'introduzione, ad opera del Ministero del tesoro, della contabilità economica analitica, dovrebbe apportare – almeno al livello "micro" – un importante contributo alla misurazione e valutazione dell'azione amministrativa.

Ulteriore aspetto problematico della materia è costituito dalla commistione, introdotta dal d.lgs. n. 286/1999, fra "esiti" del controllo di gestione – funzionali alla economicità, efficienza ed efficacia delle gestioni – e "valutazioni" in ordine alla qualità delle prestazioni rese dai dirigenti, anche a fini retributivi e di carriera.

Su tutti gli aspetti qui accennati, la Corte riferirà – a breve termine – con una apposita relazione della Sezione controllo Stato.

3.3 Una parte significativa della nuova organizzazione dei ministeri è costituita – come detto – dal disegno 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.

Al riguardo, un recente rapporto del "Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato"[37] ha rilevato una situazione di diffuse carenze, insufficienze e inadempienze nell'istituzione e nell'avvio a funzionamento dei controlli strategici, dei controlli direzionali (o di gestione), dei controlli amministrativo-contabili e della valutazione dei dirigenti.

Quanto ai controlli strategici, il Comitato tecnico-scientifico ha avuto modo di rilevare che i vertici politici hanno mostrato scarsissimo interesse alla loro attivazione, sottovalutando "il valore aggiunto che il sistema dei controlli può portare all'efficacia dell'indirizzo politico"[38].

I controlli direzionali (o, propriamente detti, "di gestione") soffrono di indeterminatezza per mancanza di cultura aziendalistica fra i dirigenti dei centri di responsabilità amministrativa (Cra), per insufficiente lavoro di elaborazione circa gli indicatori di efficienza ed economicità e, soprattutto, per assenza di coordinamento fra l'assegnazione delle risorse ai Cra e la definizione degli obiettivi[39].

Ben lontani dal disegno del d.lgs. n. 286/1999 sono anche i controlli di regolarità amministrativa e contabile, che nessun ministero ha costruito, "sia pure con gli adattamenti resi necessari dal contesto applicativo di natura pubblicistica", secondo gli

[37] I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto, maggio 2001.
[38] Op. cit., Cap. I, par. 4.
[39] Op. cit., Cap. IV, par. 3.

schemi aziendalistici dell'*internal auditing* richiamati dall'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 286[40].

La valutazione dei dirigenti è regolata sia dal d.lgs. n. 286/1999 (art. 5) sia dai contratti collettivi che ne disciplinano, sotto diversi profili, gli aspetti applicativi. Essa, però, non viene attuata (salvo eccezioni nei ministeri delle finanze, dell'interno e dei lavori pubblici), onde il menzionato documento del Comitato scientifico della Presidenza del Consiglio deve constatare che le norme esistenti "regolamentano in dettaglio un procedimento 'fantasma' di cui non esistono, se non eccezionalmente, sperimentazioni pratiche"[41].

Del tutto estranei alle logiche di funzionamento delle amministrazioni sono, infine, i controlli sulla qualità dei servizi pubblici, dei quali pure si interessa il d.lgs. n. 286 (art. 11)[42].

3.4 Per quanto fin qui esposto, 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 nel 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.

---

[40] Op. cit., Cap. III, par. 2.
[41] Op. cit., Cap. II, par. 2.
[42] Op. cit., Cap. III, par. 4.

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 (tecnica, 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 del nuovo assetto dei controlli interni, che perdura ormai da oltre un anno, 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[43], 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".

In proposito, la Corte non può far a meno di richiamare l'attenzione del

[43] 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.

Parlamento sulla necessità di reintrodurre l'obbligo di elaborare sia le relazioni annuali, sia la Relazione generale, che costituirebbero strumenti essenziali di conoscenza e valutazione della gestione amministrativa.

Capitolo V

Personale

1. **Sintesi e conclusioni.**
2. **Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico" (rinvio).**
3. **Aspetti applicativi della "seconda privatizzazione" e problemi di trasparenza della spesa per il personale.**
4. **Un'indagine sulla dirigenza statale.**
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 altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2000 e per il 2001.**
8. **Consistenza del personale, part-time, istituti di flessibilità.**

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 La materia del personale, ormai assestata sui provvedimenti di riforma che hanno dato luogo, nel 1997-98, alla c.d. "seconda privatizzazione del pubblico impiego"[1], ha registrato, nel 2000, eventi che si riportano, essenzialmente, alla determinazione dei trattamenti economici di numerose categorie, sia attraverso la contrattazione di comparto e di area, sia attraverso disposizioni legislative intese ad elevare la misura delle autorizzazioni di spesa per i rinnovi contrattuali.

Altri interventi legislativi in materia di personale hanno riguardato aspetti della materia che non interferiscono con le regole della "privatizzazione", la cui disciplina ha dato prova, pertanto, di una soddisfacente tenuta.

Persistono, peraltro, problemi rilevanti in ordine alla "combinazione" della politica del personale pubblico con gli assetti organizzativi e con le esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa, che costituiscono le linee portanti della "privatizzazione".

Quanto al primo aspetto, la contrattazione collettiva ha introdotto meccanismi di progressione nelle qualifiche (mediante "percorsi di riqualificazione" del personale) che prescindono dal riordino, tuttora in corso, dei ministeri (reso necessario dal conferimento a regioni-enti locali di numerose funzioni amministrative statali), talché la riorganizzazione delle strutture sarà fortemente condizionata dall'attribuzione di più elevate qualifiche ai dipendenti; per altro verso, problemi non lievi suscita la disciplina normativa e contrattuale della dirigenza (e, in particolare, dell'alta dirigenza), con riguardo sia alle procedure di conferimento e revoca degli incarichi, sia alla determinazione dei trattamenti economici.

Quanto al secondo aspetto, accanto a misure di riduzione della spesa, soprattutto sul versante delle nuove assunzioni, suscita preoccupazione la mancanza di stringenti controlli sulla coerenza della contrattazione integrativa con la contrattazione di livello nazionale, malgrado l'introduzione (con riguardo ai contratti per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato e dei maggiori enti pubblici) di un procedimento di verifica preventiva, da parte del Governo, circa il rispetto dei vincoli esterni imposti alle amministrazioni nella gestione delle relazioni contrattuali; persiste, inoltre, un'informazione insoddisfacente circa l'andamento dei maggiori aggregati statistici che interessano la materia del lavoro pubblico, soprattutto ai fini della "certificazione" dei costi contrattuali.

1.2 Altre questioni di rilievo sono quelle che attengono alla persistente inosservanza, da parte di molte amministrazioni, delle prescrizioni normative che impongono una netta distinzione fra poteri (e responsabilità) di indirizzo, programmazione e controllo, propri del corpo politico, e poteri (con le connesse responsabilità) di gestione, rimessi alla esclusiva competenza dei dirigenti.

---

[1] Si tratta dei d.lgs. 4 novembre 1997 n. 396, 31 marzo 1998 n. 80 e 29 ottobre 1998 n. 387, sui quali v., da ultimo, la Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999, cap. V.

La distinzione tra "politica" e "gestione" richiederebbe, infatti, che i ministri adottassero precise direttive per l'azione dei dirigenti responsabili delle unità operative e, ancor prima, che essi elaborassero puntuali "note preliminari" agli stati di previsione della spesa. Senonché, v'è ancora un consistente numero di ministeri che non opera secondo tali criteri, malgrado la Corte abbia inviato al Presidente del Consiglio, nel 1998 e 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[2].

1.3 E', infine, in corso il processo di trasferimento, dallo Stato al sistema delle autonomie, 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. L'entità dei trasferimenti di personale sembra, tuttavia, meno che proporzionale alla quantità delle funzioni conferite a regioni-enti locali.

2. Le analisi e le valutazioni della "Relazione sul costo del lavoro pubblico" (rinvio).

Come sempre, 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 – prevista dal d.lgs. n. 29/1993 (art. 65, non modificato dai d.lgs. n. 396/1997 e n. 80/1998) – è, infatti, resa annualmente dalla Corte al Parlamento "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 viene elaborata, dal 1999, con la finalità di fornire al Parlamento un prodotto che cerca di rimediare al consistente ritardo con il quale la Ragioneria generale dello Stato normalmente elabora il "conto annuale del personale". A tal fine, la relazione si fonda, oltre che sui dati dell'ultimo conto annuale (relativi, in genere, a due anni precedenti), su dati provvisori e di varia provenienza riferiti all'anno precedente.

[2] Cfr. Sez. riun. 27 aprile 1998, n. 25, e 26 maggio 1999, n. 22.

La relazione per gli anni 1998-1999 è stata approvata dalle Sezioni riunite nel dicembre 2000[3]. A tale documento, pertanto, si rinvia per un quadro complessivo di informazioni e di analisi circa la dinamica del personale e della relativa spesa nel più recente periodo. Si deve, in ogni caso, segnalare che la mancanza di tempestività nella elaborazione del conto annuale (che dovrebbe essere presentato dal Ministero del tesoro alla Corte non oltre il mese di maggio di ogni anno: art. 65, comma 2, d.lgs. n. 29/1993) ne determina una ridotta utilità per tutti gli operatori (il Governo, l'Aran, il Parlamento) che su di esso dovrebbero fondare le scelte di politica del personale e l'impostazione delle relazioni negoziali in sede di rinnovo dei contratti. Accade, perciò, che le autorizzazioni di spesa recate dalla legge finanziaria siano disposte in base a dati risalenti nel tempo e che su dati ugualmente inattuali sia fondata la gran parte delle quantificazioni degli oneri operate dall'Aran; con la conseguenza di rendere perplessa ogni ricostruzione dei costi recati dai contratti, incidendo sulla stessa funzione di "certificazione" dei contratti collettivi, alla Corte attribuita per garantire che la contrattazione collettiva non ecceda i limiti delle generali compatibilità economiche e finanziarie.

Da segnalare, altresì, che è del tutto disatteso dal Tesoro l'obbligo di elaborare il "conto della previdenza", previsto dal citato art. 65 ma mai predisposto dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993.

3. Aspetti applicativi della "seconda privatizzazione" e problemi di trasparenza della spesa per il personale.

3.1 Il 2000 ha, dunque, costituito l'anno di "entrata a regime" e, al contempo, di prima verifica delle difficoltà e dei problemi connessi all'applicazione dei d.lgs. n. 396/1997, n. 80/1998 e n. 387/1998, nei quali si sostanzia la "seconda privatizzazione" del pubblico impiego.

Tali norme – come già rilevato in precedenti Relazioni – individuano in maniera in parte comune e in parte diversa, per le amministrazioni statali e per quelle non statali, il procedimento mediante il quale viene definita la "provvista finanziaria" dei rinnovi

[3] Sez. riun. 27 aprile 2001, n. 10/ref/01. I dati relativi al 1998 sono stati definitivamente pubblicati, dal Dipartimento della Ragioneria, nel maggio 2000 per i dipendenti di tutti i comparti; i dati provvisori relativi al 1999 sono stati comunicati in via informale alla Corte in occasione della Relazione sul costo del lavoro per il 1998-99.

contrattuali. Per tutte le amministrazioni e per tutti i comparti di contrattazione – statali e non statali – la legge finanziaria deve indicare, in coerenza con i parametri stabiliti dagli strumenti di programmazione e di bilancio, l'onere dei contratti da porre a carico del bilancio dello Stato; nello stesso modo è determinato l'onere ed è autorizzata la spesa per la contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato. Quanto alle amministrazioni diverse da quelle statali, gli oneri della contrattazione nazionale che non siano stati assunti a carico del bilancio dello Stato restano a carico dei bilanci delle singole amministrazioni; gli oneri della contrattazione integrativa sono, comunque, a carico delle amministrazioni.

In tal modo, soltanto la contrattazione di livello nazionale per i comparti "statali" (quella nazionale e quella integrativa) è rigorosamente disciplinata quanto a previsioni di spesa e loro "registrazione" nei documenti di bilancio (legge finanziaria e legge di bilancio).

Per le amministrazioni "non statali", invece, la prassi che si è affermata è quella per cui l'onere della contrattazione non viene posto, nemmeno parzialmente, a carico del bilancio dello Stato e grava, quindi, direttamente sui bilanci degli enti; la relazione tecnica che accompagna la legge finanziaria indica, comunque, la spesa "sostenibile" dagli enti per i rinnovi contrattuali che li riguardano. Ne discende che le implicazioni finanziarie dei contratti sono gestite in autonomia dalle amministrazioni e dagli enti dei relativi comparti, sicché il rispetto dei vincoli e delle compatibilità economico-finanziarie è in larga parte rimesso alla loro responsabilità, ovviamente nel rispetto dei parametri stabiliti dal "patto di stabilità interno" (art. 28 legge n. 448/1998 e successive modificazioni) e delle regole del "federalismo fiscale" (d.lgs. n. 56/2000)[4]. Inoltre, al fine di rendere trasparenti e verificabili, nei loro parametri e nei loro effetti, le decisioni di spesa per il personale, queste debbono formare oggetto (art. 52, comma 3, d.lgs. n. 29/1993, nuovo testo) di un'apposita "autorizzazione", 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".

[4] V., in proposito, il capitolo di questa relazione dedicato agli andamenti e tendenze della finanza pubblica.

In questo modo, la "seconda privatizzazione" ha inteso far propria la logica che valorizza, ad un tempo, l'autonomia e la responsabilità finanziaria delle regioni e degli enti locali, rimettendo ai controlli interni (e al sistema di controllo sull'attuazione del patto di stabilità interno) il compito di segnalare deviazioni o scostamenti rispetto ai parametri di evoluzione compatibili con i complessivi equilibri di bilancio; a sua volta, l'Aran effettua il monitoraggio dell'applicazione dei contratti collettivi nazionali e integrativi[5].

E' noto, peraltro, che questo insieme di controlli non è in grado di impedire l'applicazione di contratti non conformi alle regole ed ai vincoli derivanti dalle compatibilità di bilancio dei singoli enti. Da una parte, infatti, le "pronunce" degli organismi di controllo interno non precludono agli enti di assumere decisioni in senso difforme; dall'altra, non tutti gli enti hanno costituito gli organismi di controllo interno e, dove questi sono presenti, tuttora stentano – con poche eccezioni – a svolgere il ruolo di verifica cui sono chiamati dalle norme.

Inoltre, proprio la valorizzazione delle autonomie induce a ribadire l'esigenza di massima conoscibilità e trasparenza delle decisioni di spesa assunte dalle regioni e dagli enti locali (anche nel segno del "coordinamento delle informazioni" previsto dall'art. 6 d.lgs. n. 116/1998) e, in primo luogo, la necessità 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 dalla nuova contrattazione collettiva.

Si deve aggiungere che anche la contrattazione integrativa per i comparti "statali" non è esente da problemi quanto a verifica dell'effettivo rispetto dei vincoli di bilancio. Ciò, in quanto i contratti integrativi non sono soggetti ad alcun riscontro, indipendente e *a priori*, delle loro compatibilità economiche e finanziarie, ma solo ad un meccanismo, introdotto dalla legge finanziaria 2000[6], che subordina l'entrata in vigore dei contratti ad una sorta di autorizzazione governativa alla sottoscrizione[7], peraltro limitata agli aspetti

[5] Art. 50, comma 5, d.lgs. n. 29 del 1993, sub art. 2 d.lgs. n. 80 del 1998.

[6] Art. 20, comma 1, lett. *e*, che ha aggiunto il comma 3-*ter* all'art. 39 della legge n. 449/1997, come modificato dall'art. 22, comma 1, legge n. 448/1998.

[7] 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

della compatibilità economica con il contratto nazionale.

Lo stesso Dipartimento della funzione pubblica è avvertito della difficoltà di intervenire "per via amministrativa" a paralizzare l'applicazione degli accordi integrativi, tanto più quando la contrattazione decentrata si svolge secondo linee diverse da (se non opposte a) quelle fissate nei contratti nazionali, ma condivise dalle parti negoziali.

L'aspetto più problematico della vicenda è quello che riguarda la c.d. "progressione professionale". Questa determina generalizzati movimenti verso l'alto del personale, fino a variare la quantità di personale che compone, secondo la dotazione organica, le diverse aree. Accade, così, che, in varie ipotesi, il contratto integrativo ricolloca il personale non sulla base della dotazione organica storica, ma di una nuova pianta organica, che contestualmente l'amministrazione si impegna ad approvare. Il che comporta, per un verso, la temporanea inapplicabilità del contratto integrativo fino all'approvazione della nuova pianta organica; per altro verso, la sostanziale contrattazione della dotazione organica e della sua composizione, che non sono, invece, oggetto di contrattazione (art. 6 d.lgs. n. 29/1993).

Altre patologie della contrattazione integrativa rilevate dal Dipartimento della funzione pubblica si riportano a fattori quali: la distribuzione a pioggia del salario di produttività; la mancata definizione degli indicatori e dei meccanismi di verifica del raggiungimento dei risultati; il carattere non selettivo delle progressioni; la sottovalutazione del requisito del merito e di quelli culturali ai fini della progressione.

In realtà, le norme sanciscono la "nullità" delle clausole 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, 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 riprendono le trattative (art. 20 legge n. 488/1999). La norma si applica ai contratti integrativi delle amministrazioni dello Stato e a quelli degli enti pubblici nazionali con un numero di dipendenti superiore a 200.

Non sarebbe escluso, per altro verso, che, in caso di accertata esorbitanza dai menzionati limiti di spesa, il Governo si avvalga della facoltà di prorogare l'efficacia temporale, ovvero di sospenderne – totalmente o parzialmente – l'esecuzione. Ma tale facoltà può essere azionata solo se i contratti collettivi espressamente la prevedano e, comunque, richiede che gli andamenti della spesa per il personale negli enti decentrati siano fatti oggetto di un monitoraggio costante e sistematico, che il Ministero del tesoro ha solo di recente attivato.

Resta, in ogni caso, l'esigenza, che la Corte sottopone al Parlamento, di far seguire i controlli interni da controlli esterni indipendenti sulle decisioni di spesa per i contratti dei dipendenti non statali e sulla contrattazione integrativa per i dipendenti statali (con meccanismi analoghi a quelli attualmente previsti per la "certificazione" dei contratti nazionali). Per parte sua, la Corte è impegnata a sviluppare, anche attraverso le sue Sezioni regionali di controllo, un osservatorio permanente sugli andamenti della spesa per il personale pubblico (art. 52, comma 6, d.lgs. n. 29/1993, nuovo testo).

3.2 Sempre in linea generale, resta 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 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 di funzioni essenziali e determinanti per assicurare la complessiva tenuta del sistema di contrattazione collettiva. Peraltro, esse richiederebbero il supporto di una struttura organizzativa capace di operare come organo di indirizzo e controllo del

negoziatore pubblico (l'Aran), in modo da evitare tre inconvenienti che costituiscono altrettante anomalie del sistema. Il primo è quello per cui l'analisi degli effetti economici prodotti dai contratti (nazionali) conclusi finisce per essere rimessa allo stesso soggetto – l'Aran, appunto – che li ha negoziati. Il secondo consiste nel riversare sull'Aran la responsabilità di decisioni che spetterebbero agli organi di indirizzo della contrattazione. Il terzo, speculare al precedente, consiste nell'attribuire, di fatto, al Governo un ruolo di negoziatore diretto con determinate categorie, salvo a formalizzare il contratto attraverso l'Aran.

E' noto, per altro verso, 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. Anche su tale versante si impongono, pertanto, scelte organizzative che abbiano lo scopo di potenziare – all'interno delle amministrazioni, in collegamento con l'Aran e con il Dipartimento della funzione pubblica – le strutture e gli strumenti conoscitivi necessari a rilevare tempestivamente i fenomeni suscettibili di determinare l'esorbitanza dai menzionati limiti, per poter eventualmente sollevare in giudizio 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. Da segnalare, peraltro, che nessuno degli atti di riorganizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, emanati in attuazione dei d.lgs. n. 300/1999 e n. 303/1999, accenna all'esercizio di una tale funzione.

3.3 Una delle maggiori incongruenze del procedimento di contrattazione collettiva 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 da ogni negoziato sul *quantum* di incremento della spesa per il personale, come conseguenza 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 una 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, ovviamente, iscritta la maggiore spesa destinata a finanziare gli oneri a carico del bilancio.

Tale ipotesi – già fatta propria dalla Corte nella relazione dello scorso anno – merita di essere nuovamente 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.

3.4 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 annuali relazioni sul rendiconto, cui, pertanto, si rinvia. Preme, comunque, ribadire tre osservazioni principali.

Si constata, in primo luogo, che gli stati di previsione dei singoli ministeri e il rendiconto dello Stato non 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 individuare, all'interno di ogni stato di previsione e del rendiconto di ciascun ministero, l'incidenza della spesa specificamente dovuta all'applicazione dei nuovi contratti. A ciò si aggiunge che, nel rendiconto 2000, la spesa per il personale a carico del bilancio dello Stato non è più esposta, come in passato, in una unica categoria (la II), ma è distribuita in diverse categorie, rendendo oltremodo complessa la ricostruzione della relativa spesa.

La seconda osservazione riguarda le carenze nell'attività di monitoraggio dei reali andamenti di spesa, che il Ministero del tesoro dovrebbe svolgere, 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.

L'ultima osservazione 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 ad apprezzare la riduzione della spesa storica per il personale.

3.5 La "seconda privatizzazione" del pubblico impiego, coniugata con le coeve riforme del bilancio e dei controlli, ha fatto emergere anche altre questioni, concernenti, fra l'altro:

- la difficile applicazione della distinzione (introdotta dal d.lgs. n. 29/1993 e perfezionata dal d.lgs. n. 80/1998) fra poteri (e responsabilità) di indirizzo, propri dei ministri, e poteri (con le connesse responsabilità) di gestione e per i risultati, attribuiti ai dirigenti;
- l'insoddisfacente fattura delle "note preliminari" agli stati di previsione della spesa e delle direttive generali per l'azione amministrativa[8];
- l'inadempienza delle amministrazioni – con poche eccezioni – nel dare attuazione alle disposizioni del d.lgs. n. 286/1999 sui controlli interni, ai quali spetterebbe un ruolo determinante, nel disegno della riforma amministrativa, nell'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,

[8] Cfr. 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. 3.

efficiente-economica organizzazione degli uffici e delle risorse disponibili a fronte degli obiettivi da perseguire;

- i ridotti poteri organizzativi dei dirigenti nell'esercizio delle funzioni loro affidate, malgrado le misure di flessibilità introdotte dalla legge n. 59/1997 e dal d.lgs. n. 80/1998, in virtù delle quali l'articolazione 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 – già segnalato in precedenti relazioni – che riguarda il ruolo delle direzioni generali del personale, posto che la risorsa "personale" costituisce, 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 amministrativa, l'organo di vertice distribuisca le risorse umane fra le direzioni generali 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 (u.p.b.), 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.

[9] In questi termini, Sez. contr. Stato 31 marzo 2000, n. 26 (a proposito dell'organizzazione del Ministero dell'ambiente).

4. Un'indagine sulla dirigenza statale.

4.1 La Corte ha compiuto una specifica indagine di controllo sull'attuazione della normativa concernente il conferimento di funzioni dirigenziali nell'ambito delle amministrazioni dello Stato.

Sotto il profilo quantitativo, sono stati inseriti nel "ruolo unico della dirigenza" (Rud)[10] tutti i dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, in servizio alla data del 10 giugno 2000 (con esclusione del personale della carriera diplomatica e prefettizia e delle carriere delle forze di polizia e delle forze armate). Le amministrazioni destinatarie della nuova disciplina sono state inizialmente individuate in numero di ventinove.

Successivamente, peraltro, alla disciplina del ruolo unico sono stati sottratti i dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (legge n. 246/2000) e quelli della ex Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo-Aima (ora trasformata in Agenzia per le erogazioni in agricoltura-Agea: d.lgs. n. 188/2000). I dirigenti presenti nel Rud sono, pertanto, al 31 dicembre 2000, 4.809 (363 di prima fascia; 4.446 di seconda fascia)[11].

Complessivamente, dal 1° gennaio 1999 al 31 marzo 2000, erano stati conferiti 184 incarichi dirigenziali generali (a fronte di 398 posti di funzione) e 963 incarichi di livello dirigenziale ordinario (a fronte di 7.592 posti di funzione)[12].

Soltanto nel novembre 2000 è stato emanato il provvedimento per l'individuazione delle distinte sezioni relative ai dirigenti dei ruoli professionali o reclutati in ragione di specifiche idoneità tecniche[13]. La finalità delle distinte sezioni – otto per i dirigenti di prima fascia e quindici per i dirigenti di seconda fascia – è quella

---

[10] Il RUD è disciplinato dal d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150.

[11] Si riportano, qui di seguito, alcune caratteristiche della dirigenza statale, pur esse provenienti dal Dipartimento della funzione pubblica.

- L'età media è di 58,1 anni per i dirigenti di prima fascia e di 56,3 anni per i dirigenti di seconda fascia; nelle due fasce, rispettivamente il 49% ed il 30% dei dirigenti sono ultrasessantenni, mentre il 5% e il 7% ha un'età inferiore a 45 anni.
- Il 92% dei dirigenti è laureato. In questo ambito, la maggioranza (58%) ha una preparazione giuridico-umanistica; il 22% è laureato in discipline tecnico-scientifiche; il 20% ha una formazione economica.
- Sul totale dei dirigenti, il 91% proviene dal Centro-Sud; il 24% è di sesso femminile.

[12] Non risulta che, tenuto conto della carenza del personale dirigenziale in servizio rispetto ai posti di funzione, si sia proceduto ad un riesame delle posizioni di fuori ruolo o di comando presso amministrazioni od organismi estranei al sistema del ruolo unico (51 dirigenti di prima fascia e 52 di seconda fascia).

[13] D.p.c.m. 15 novembre 2000, in G.U., serie gen., 7 dicembre 2000, n. 286.

di "certificare" la professionalità posseduta dai dirigenti, in vista dell'assegnazione dei posti di funzione per i quali sono richiesti specifici requisiti tecnici. Il decreto prevede, inoltre, che le amministrazioni, nel conferire incarichi dirigenziali (diversi da quelli *ex* art. 19, commi 4 e 6, d.lgs. n. 29/1993) per i quali sia richiesta una specifica professionalità, siano tenute prioritariamente a valutare i dirigenti iscritti presso le distinte sezioni e che questi dirigenti, qualora risultino a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri per non essere stati investiti di funzioni corrispondenti alla professionalità posseduta, possano essere chiamati a svolgere incarichi per i quali non sia richiesto alcuno specifico requisito tecnico.

Quanto al Comitato dei garanti, che riveste un ruolo essenziale nel procedimento per la sanzione della responsabilità dei dirigenti (è richiesto il suo "previo conforme parere" per le misure più gravi), ha rilevato la Corte come esso sia stato costituito, in realtà, soltanto il 10 novembre 2000 e come nessuna delle misure previste dall'art. 21, comma 2, d.lgs. n. 29/1993 sia stata finora adottata nei confronti di alcun dirigente.

4.2 Il d.P.R. n. 150/1999 attribuì alle amministrazioni la facoltà di trattenere presso di sé i dirigenti che, all'entrata in vigore della riforma, in esse prestavano servizio (art. 8, comma 2). Tale facoltà, da esercitarsi nel termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento (e, cioè, entro l'8 settembre 1999), avrebbe dovuto condurre alla trasformazione dei precedenti incarichi a tempo indeterminato in incarichi a tempo determinato. Decorso il termine, tutti i dirigenti non confermati avrebbero dovuto essere assegnati ad altri uffici o transitare nella posizione di "a disposizione" della Presidenza del Consiglio dei ministri, per essere utilizzati "nell'ambito di programmi specifici di ispezione e verifica, nonché di ricerca, studio o monitoraggio del grado di attuazione delle riforme legislative e delle innovazioni legislative".

In prima applicazione della norma, il Governo ha sostenuto che il decorso del termine per l'esercizio della facoltà di trattenere i dirigenti già in servizio fosse di per sé idoneo, in mancanza di conferma nell'incarico o di conferimento di nuovo incarico, ad attuare l'automatico passaggio dei dirigenti nella posizione di "a disposizione" della Presidenza del Consiglio (con ciò perseguendo un effetto di *spoils system* non previsto dalla legge). Al tempo stesso, però, ha consentito che i dirigenti continuassero ad

esercitare i loro compiti ben oltre la scadenza del termine previsto dal regolamento, pur in mancanza di provvedimenti espressi aventi ad oggetto la permanenza o la rimozione dall'incarico.

Ciò ha comportato numerose incertezze circa la titolarità dei posti dirigenziali in capo a dirigenti che, nominati in base alla disciplina antecedente al d,lgs. n. 29/1993, non sono stati confermati nell'incarico o non sono stati assegnati a nuove funzioni istituzionali. Proprio tali incertezze, unitamente all'esigenza di assicurare trasparenza ai procedimenti di investitura e cessazione dalla titolarità di posti dirigenziali, ha indotto il Governo a ritenere necessaria l'adozione di un *contrarius actus* per far cessare l'efficacia degli incarichi che, essendo stati conferiti nel precedente regime, non avevano termini di scadenza.

In conseguenza di ciò, circolari dell'ufficio di amministrazione del Rud e del Segretario generale della Presidenza del Consiglio[14] hanno disposto che, nei casi di avvicendamento dei dirigenti nella titolarità degli uffici, il decreto di conferimento dell'incarico deve indicare anche la cessazione dall'incarico del precedente titolare. La messa a disposizione decorre, pertanto, dalla data del decreto che dispone la sostituzione.

Resta tuttora incerta, invece, la situazione giuridica dei dirigenti che, pur essendo stati preposti ad uffici – in base alle precedenti norme – senza limiti di tempo, non sono stati formalmente sostituiti. La perdurante efficacia dei provvedimenti di investitura a suo tempo adottati imporrebbe, comunque, che la loro abrogazione fosse disposta con le procedure previste per il conferimento dei vari tipi di incarichi (rispettivamente, decreti del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri o dei dirigenti dei vari uffici di livello dirigenziale generale)[15].

Ad ogni modo, i dati disponibili inducono a ritenere che il collocamento "a disposizione" della Presidenza del Consiglio abbia ormai assunto la funzione di allontanare dalle amministrazioni i dirigenti cui non vengono riconosciute capacità adeguate allo svolgimento delle funzioni precedentemente svolte o di altre funzioni, senza procedere – peraltro – ad alcuna espressa valutazione negativa delle capacità

[14] V., rispettivamente, circ. n. 107/99/RUD/P del 2 dicembre 1999 e circ. n. AGP/1/1/5941/99 del 9 dicembre 1999.
[15] Cfr. Sez. contr. Stato 28 settembre 2000, n. 93.

professionali da essi dimostrate nello svolgimento dei compiti già ad essi assegnati (e, pertanto, a prescindere dall'attivazione del procedimento di garanzia previsto dall'art. 21, comma 3, d.lgs. n. 29/1993 per far valere la c.d. "responsabilità dirigenziale").

I dirigenti di prima fascia che, a metà del 2000, si trovavano "a disposizione" della Presidenza del Consiglio erano 42; i dirigenti di seconda fascia erano, alla stessa data, 54 (al 31 dicembre 2000, i dirigenti a disposizione sono risultati, rispettivamente, 43 e 52, pari all'11,7% e all'1,2% del totale dei dirigenti di ciascuna fascia iscritti al Rud). Dei dirigenti di prima fascia "a disposizione", ben 15 non avevano ricevuto – al 31 dicembre 2000 – alcun incarico, pur continuando a percepire la retribuzione fondamentale[16]; mentre nessuno dei dirigenti di seconda fascia era titolare di incarichi ispettivi, di studio ecc.

Quanto al trattamento economico dei dirigenti temporaneamente alle dipendenze del Rud, il Governo aveva inizialmente valutato che esso dovesse corrispondere a quello loro attribuito secondo l'ordinamento previgente (con mantenimento, per i dirigenti di prima fascia, dell'indennità prevista dall'art. 1 legge n. 334/1997), con possibilità di erogare loro anche il trattamento per lavoro straordinario. Le relative prescrizioni, contenute in direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, sono state, tuttavia, ritenute – dalla Corte – non conformi alle norme sul trattamento economico della dirigenza[17], per contrasto con il principio secondo il quale la retribuzione dei dirigenti del Rud è determinata contrattualmente (dal contratto collettivo e dal contratto individuale per il dirigente; dal contratto individuale per i dirigenti generali), essendo escluso ogni potere di definizione unilaterale, ad opera dell'amministrazione, del trattamento economico corrispondente alla definizione di obiettivi e risultati.

4.3 Di rilievo, poi, i problemi che discendono dall'intreccio fra disciplina pubblicistica del rapporto organico e disciplina privatistica del rapporto di servizio, nell'ambito della quale è stabilito che – a valle dei contratti collettivi – i contratti individuali definiscono

[16] Nota del direttore responsabile del RUD del 7 aprile 2000, prot. n. 553/00/RUD/P/CR. Nella materia la Corte non dispone di dati diretti, poiché per la maggior parte dei dirigenti non è stato adottato uno specifico provvedimento, sottoposto a controllo. Il Ministro della funzione pubblica, con nota n. 1612/00/RUD/P/CC del 22 novembre 2000, ha comunicato che è stato predisposto "un programma contenente progetti mirati alla utilizzazione dei residui dirigenti a disposizione".

[17] Sez. contr. Stato 13 dicembre 2000, n. 110.

l'oggetto e la durata di ciascun 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[18] ha chiarito che il contratto individuale non può essere che 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 determinate 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"[19]. 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

---

[18] Sez. contr. Stato 3 giugno 1999, n. 39.

[19] 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, cit.
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. contr. Stato 7 giugno 1999, n. 44; Sez. contr. Stato 28 gennaio 2000, n. 8; Sez. riun. 21 aprile 2000, n. 10.

esercitare il sindacato politico) sull'attribuzione delle responsabilità operative 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 n. 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.

4.4 Sempre in considerazione della natura pubblicistica del provvedimento di investitura nella titolarità degli uffici dirigenziali, la Corte ha in più occasioni censurato la preposizione ad uffici dirigenziali in assenza di una motivazione specifica e sufficiente in ordine alla scelta dei funzionari interessati[20].

4.5 Quanto agli incarichi per l'esercizio di funzioni ispettive, di studio, ricerca e consulenza (art. 19, comma 10, d.lgs. n. 29/1993), ha ritenuto la Corte che anche a tali incarichi debbano corrispondere posti di funzione dirigenziale nell'ordinamento delle singole amministrazioni, secondo il principio della necessaria predeterminazione degli uffici dirigenziali e del loro livello – dirigenziale generale o dirigenziale ordinario – in relazione al grado di rilevanza dei compiti ad essi attribuiti.

In coerenza con tali principi, la Corte ha affermato che gli uffici ispettivi, di studio ecc. cui le amministrazioni abbiano attribuito rango dirigenziale generale debbano essere ricoperti da dirigenti di corrispondente livello e che il procedimento di investitura non si discosti da quello previsto per il conferimento della titolarità di uffici di pari rilevanza[21]. Di conseguenza, anche il trattamento economico di tali dirigenti dev'essere stabilito con gli stessi criteri e modalità del trattamento dovuto ai dirigenti degli uffici "operativi", non rinvenendosi, nel sistema vigente, norme che autorizzino trattamenti economici differenziati per i dirigenti di uffici ispettivi, di studio ecc., a parità di "livello" fra questi uffici e quelli "operativi"[22].

---

[20] V. Sez. contr. Stato 11 novembre 1999, n. 96 e n. 97.
[21] V. Sez. contr. Stato 19 ottobre 2000, n. 102.
[22] V. Sez. contr. Stato n. 102/2000, cit.

4.6 La struttura retributiva della dirigenza è costituita (art. 24, comma 1, e art. 49 d.lgs. n. 29/1993) da una parte c.d. "fondamentale" e da una parte "accessoria", correlata – per un verso – alle funzioni e alle responsabilità (retribuzione di posizione) e – per altro verso – ai risultati conseguiti (retribuzione di risultato).

Secondo la menzionata indagine della Corte ed altre indagini di istituti pubblici[23], la retribuzione di posizione non ha assunto, finora, un ruolo significativo nel determinare i differenziali di retribuzione all'interno della dirigenza, benché abbia rappresentato il primo fattore di crescita retributiva dei dirigenti rispetto al restante personale. Essa riflette, anzi, una funzione simile a quella della precedente indennità di funzione, compresa la tendenza all'uniformità retributiva degli appartenenti alla categoria.

Un ruolo di maggiore differenziazione dovrebbe assumere, pertanto, la retribuzione di risultato (benché il suo ammontare non dovrebbe superare, stando alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 1 luglio 1999[24], il 20% del totale della retribuzione variabile), che è, tuttavia, strettamente collegata a forme di valutazione della prestazione e dei risultati tuttora lontane dall'aver raggiunto una sufficiente messa a punto.

5. I rinnovi contrattuali 1998-2001.

5.1 La legge finanziaria 2001 ha elevato sensibilmente l'ammontare delle risorse finanziarie che la legge finanziaria 2000 aveva destinato ai rinnovi contrattuali del personale pubblico ed agli incrementi retributivi per il personale non contrattualizzato. La maggiore spesa autorizzata dalla legge finanziaria 2001 ascende, per il 2001, a 4.119 mld e, per il 2002, a 3.899 mld.

La contrattazione collettiva nazionale (e quella integrativa) per il personale dei comparti statali (esclusi i militari e le forze di polizia) viene, quindi, finanziata, con riguardo all'intero periodo di validità economica dei contratti 1998-01, per un ammontare di oltre 11.500 mld relativamente ai comparti "statali", mentre la spesa "sostenibile" per i bilanci degli enti compresi nei comparti "non statali" sarebbe pari a

[23] V. ISAE, Rapporto trimestrale (aprile 2001), Roma, 2001, pp. 62 ss.
[24] G.U., serie gen., 24 luglio 1999, n. 172.

circa 10.000 mld.

5.2 La legge finanziaria 2000 aveva previsto incrementi di spesa per assicurare aumenti retributivi 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 e, soprattutto, per accrescere la "dotazione finanziaria" della contrattazione integrativa.

La legge finanziaria 2001 ha, ora, rideterminato l'onere dei rinnovi contrattuali 2000-01, in base alle modifiche intervenute nelle previsioni del D.P.E.F. circa l'andamento dell'inflazione programmata (1,7% nel 2001 anziché 1,1%) e all'effettivo tasso di inflazione per l'anno 2000 (2,5%, rispetto all'1,2% programmato), il cui maggior valore riconosce, peraltro, solo in parte. Risorse aggiuntive sono anche stanziate per il personale della scuola, per la dirigenza medica e per il finanziamento della contrattazione integrativa.

Nell'insieme, è previsto un incremento della massa retributiva pari al 3,6% rispetto al 2000, comprensivo dell'anticipazione all'anno 2001 di una quota – circa mezzo punto percentuale – della maggiore inflazione prevista per l'anno successivo (operazione, questa, che mira ad evitare, almeno in parte, nella prossima tornata contrattuale, la rinegoziazione degli effetti prodotti dal maggior valore dell'inflazione che normalmente registra, rispetto alle previsioni, l'anno che precede il rinnovo contrattuale).

5.3 La legge finanziaria 2001 dispone il finanziamento della contrattazione collettiva anche per l'anno 2002 e, cioè, per il primo anno della tornata contrattuale 2002-05; ulteriori stanziamenti riguardano, limitatamente al personale della scuola, il 2003. Ciò determina un "affidamento di spesa" anche per i futuri rinnovi contrattuali, prescindendo da qualsiasi negoziato sulla crescita retributiva dei pubblici dipendenti e da ogni verifica circa i reali incrementi di produttività del lavoro. Al riguardo, ritiene la Corte che una tale previsione non può che aggravare l'inconveniente, già in precedenza rilevato, per cui la predeterminazione delle risorse destinate alla contrattazione finisce per distorcere la logica negoziale, generando "affidamenti" su decisioni di spesa che

dovrebbero essere, invece, subordinate all'accertamento di effettivi miglioramenti, in quantità e qualità, delle prestazioni di lavoro e dei servizi.

Da osservare, altresì, che i dati suesposti non scontano i trasferimenti di risorse finanziarie al sistema delle autonomie, operati (in relazione al "conferimento" di funzioni e compiti realizzato dal d.lgs. n. 112/1998) con una serie di provvedimenti emanati sul finire del 2000, con effetti che decorrono già dall'anno in corso. Parimenti, la legge finanziaria non considera che, in virtù degli stessi provvedimenti, oltre 20.000 unità di personale statale dovrebbe essere trasferita, fin 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.

Con riguardo al personale dei comparti non statali, l'ammontare del finanziamento per i rinnovi contrattuali 2000-01 non è indicato dalla legge finanziaria, ma soltanto – come detto – dalla relazione tecnica. Tale ammontare rispecchia, tuttavia, la spesa inizialmente prevista e non anche quella che, dopo l'incremento di spesa autorizzato per i comparti "statali" nel passaggio dal d.d.l. finanziaria all'approvazione della legge, verrà, presumibilmente, anche per essi assentito. Il che accresce, ovviamente, la necessità di esplicitare, nei fondi di finanza regionale, sanitaria e locale, l'effettiva entità della nuova spesa.

DISPONIBILITÀ FINANZIARIE
PER I RINNOVI CONTRATTUALI 1998-01
E PER GLI INCREMENTI RETRIBUTIVI DEL PERSONALE
NON CONTRATTUALIZZATO
(riepilogo dalle l.f. 1998, 1999, 2000, 2001)

(oneri lordi in mld)

Comparti statali	1998	1999	2000	2001	2002
personale soggetto a contrattazione collettiva:					
contrattazione nazionale e integrativa	345	2.929	4.161	1.761	2.269
l.f. 01 (l'importo sostituisce quello precedente)				**4.247**	**4.647**
personale non soggetto a contrattazione collettiva (compresi i militari e le forze di polizia)	148	837	1.627	760	950
l.f. 01 (l'importo sostituisce quello precedente)				**2.393**	**2.471**
TOTALE (a carico bil. Stato)	493	3.766	5.788	2.521	3.219
l.f. 01 (l'importo sostituisce quello precedente)				**6.640**	**7.118**
Comparti non statali (contrattazione nazionale)	390	1.775	3.936	2.103	2.710
l.f. 01 (l'importo sostituisce quello precedente)				**3.444**	**3.444**
TOTALE GENERALE	883	9.307	9.724	4.624	5.389
TOTALE GENERALE dopo la l.f. 01				**10.084**	**10.562**

5.4 La tornata per il biennio contrattuale 2000-01 registra, ad oggi, la stipula di nove c.c.n.l. di comparto o di area, solo quattro dei quali sono stati conclusi nel 2000. Sono: il c.c.n.l. per l'area dirigenziale del comparto "regioni-enti locali" (circa 12.000 dipendenti)[25], due c.c.n.l. per il personale dirigente medico e non medico del Servizio sanitario nazionale (124.000 dipendenti)[26], il c.c.n.l. per il personale non docente del comparto "università" (54.000 dipendenti)[27]. Sono stati, invece, stipulati nel 2001 (o, comunque, si è per essi concluso nel 2001 il procedimento di certificazione) i c.c.n.l. relativi ai dirigenti delle amministrazioni dello Stato[28], al personale docente della

[25] Cfr. Sez. riun. 19 gennaio 2000, n. 1.
[26] Cfr. Sez. riun. 2 giugno 2000, n. 12; Sez. riun. 10 luglio 2000, n. 15.
[27] Cfr. Sez. riun. 15 settembre 2000, n. 20.
[28] Cfr. Sez. riun. 29 marzo 2001, n. 20; Sez. riun. 3 aprile 2001, n. 21.

scuola[29], al personale dei ministeri[30], al personale delle amministrazioni autonome dello Stato[31], al personale degli enti pubblici non economici[32], ai segretari comunali e provinciali[33].

Sono stati stipulati, inoltre, tre accordi quadro: per il telelavoro[34], per la fornitura di lavoro temporaneo (o "in affitto")[35] e per la risoluzione stragiudiziale delle controversie di lavoro[36].

Altri contratti hanno riguardato particolari settori, enti e materie (fra i più importanti, l'accordo per l'istituzione del fondo per la previdenza integrativa dei lavoratori della scuola[37]), mentre non ha ottenuto la certificazione positiva della Corte l'accordo sulla "flessibilità del lavoro" negli enti pubblici, in mancanza di un accordo-quadro, che le parti si erano impegnate a stipulare, sulla disciplina della materia per tutti i comparti di contrattazione[38].

Sugli oneri "a consuntivo" di questi contratti la Corte effettuerà le proprie valutazioni nella sede della relazione sul costo del lavoro pubblico.

5.5 Sui contratti collettivi nazionali stipulati per il quadriennio giuridico 1998-01 e per il biennio economico 2000-01, la Corte si è espressa con altrettanti "rapporti di certificazione".

Le osservazioni di maggior rilievo formulate in tali rapporti sono state, in parte, riferite nella relazione dello scorso anno. Esse hanno riguardato, in particolare, la formulazione incerta o perplessa delle quantificazioni di spesa (talché è stata inizialmente negata, ad esempio, la certificazione positiva agli accordi per i dirigenti medici e veterinari, per i dirigenti delle amministrazioni dello Stato, per i segretari provinciali e comunali, per i dipendenti del comparto "ministeri"[39]), l'impiego

[29] Cfr. Sez. riun. 3 maggio 2001, n. 26.
[30] Cfr. Sez. riun. 15 febbraio 2001, n. 6; Sez. riun. 26 marzo 2001, n. 19.
[31] Cfr. Sez. riun. 13 aprile 2001, n. 23.
[32] Cfr. Sez. riun. 20 marzo 2001, n. 18.
[33] Cfr. Sez. riun. 13 aprile 2001, n. 24.
[34] Cfr. Sez. riun. 10 febbraio 2000, n. 2.
[35] Cfr. Sez. riun. 15 settembre 2000, n. 22.
[36] Cfr. Sez. riun. 8 febbraio 2001, n. 5.
[37] Cfr. Sez. riun. 13 marzo 2001, n. 15.
[38] Sez. riun. 17 novembre 2000, n. 33.
[39] V., nell'ordine: Sez. riun. n. 12/2000, cit.; Sez. riun. 29 marzo 2001, n. 20; Sez. riun. n. 24/2001, cit.; Sez. riun. 17 aprile 2001, n. 25.

sistematico di dati non aggiornati circa il numero e le qualifiche degli appartenenti ai diversi comparti di contrattazione[40], l'impropria utilizzazione di quote del "fondo unico di amministrazione" per finanziare il nuovo ordinamento professionale, anziché gli istituti retributivi collegati all'incremento della produttività[41].

La Corte ha, altresì, ribadito che la quantificazione dei costi contrattuali ad opera dell'Aran deve comprendere tutti gli oneri, diretti e indiretti, implicati dagli accordi e non soltanto quelli che si identificano negli incrementi retributivi dovuti al personale[42]; con la conseguenza che una corretta quantificazione non può omettere i "costi organizzativi" derivanti, ad esempio, dall'introduzione di nuove modalità della prestazione di lavoro (come il telelavoro o il lavoro temporaneo[43]) o dalla creazione di strutture di supporto alla soluzione stragiudiziale delle controversie di lavoro (arbitrato e conciliazione[44]).

Ulteriore principio che la Corte ha avuto modo di riaffermare è quello per cui la garanzia di "non esorbitanza" della spesa (rispetto a quella quantificata dall'Aran in sede di stipula dei contratti e certificata dalla Corte dei conti) presuppone 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" diverrebbe, a sua volta, del tutto apparente[45]. Su questa base, è stato affermato che l'impegno del Governo a monitorare l'andamento dei costi effettivi a fronte di quelli preventivati – così da poter sollevare tempestivamente l' "eccezione di esorbitanza" e sospendere l'efficacia del contratto – e la verifica periodica delle condizioni di efficienza delle attività o dei servizi gestiti, attraverso indicatori che consentano di apprezzare l'effettiva disponibilità di ulteriori risorse per finanziare gli oneri di un contratto, rappresentano elementi sufficienti per ritenere che l'onere complessivamente recato dal contratto sia coperto con un meccanismo che non

[40] V., ad esempio, Sez. riun. n. 12/2000, cit.; Sez. riun. n. 20/2000, cit.; Sez. riun. 23 settembre 2000, n. 23.
[41] Sez. riun. n. 6/2001, cit.; Sez. riun. 20 febbraio 2001 n. 7; Sez. riun. 6 marzo 2001, n. 10; Sez. riun. n. 18/2001, cit.; Sez. riun. n. 19/2001, cit.
[42] Da ultimo, Sez. riun. n. 20/2001, cit.; Sez. riun. n. 21/2001, cit.
[43] V., rispettivamente, Sez. riun. n. 2/2000, cit., e Sez. riun. 15 settembre 2000, n. 21.
[44] Sez. riun. 8 febbraio 2001, n. 5.
[45] Fra le altre, v.: Sez. riun. 30 aprile 1999, n. 19; Sez. riun. n. 12/2000, cit.; Sez. riun n. 20/2000, cit.

determina incrementi di spesa al di fuori delle risorse provenienti dalla razionalizzazione delle attività e dei servizi[46].

La Corte ha pure stigmatizzato l'inammissibilità dell'intervento della contrattazione collettiva in materia di previdenza obbligatoria, tanto meno per definire l'interpretazione autentica di una legge dello Stato[47]; l'imprevedibilità degli effetti di spesa che, al di là di quelli quantificati nei contratti, discendono dall'aver talvolta rimesso alla contrattazione integrativa (che si svolge, spesso, a livello di singolo ente) la determinazione delle piante organiche e dei profili professionali[48]; la circostanza che molti contratti relativi al secondo biennio economico (2000-01) siano stati stipulati in assenza di dati certi sugli oneri effettivamente recati dai contratti del precedente biennio, sicché è mancata, con riguardo a tali contratti, ogni valutazione circa l'effettivo rispetto dei costi preventivati al momento in cui vennero stipulati[49]; l'attribuzione di 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, derivando dall'esercizio di diritti soggettivi, non sono di per sé contenibili entro i limiti dell'autorizzazione disposta[50]; l'impropria utilizzazione, come mezzo di copertura di oneri contrattuali, delle "disponibilità" risultanti dalle cessazioni dal servizio, laddove le relative somme, una volta venuto meno il presupposto (la presenza in servizio dei dipendenti) per la loro erogazione, costituiscono, contabilmente, economie di esercizio[51].

5.6 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

---

[46] Sez. riun. n. 15/2000, cit.; v. pure Sez. riun. 20 marzo 2001, n. 16 e n. 17.
[47] Sez. riun. 22 marzo 2000, n. 8.
[48] Sez. riun. 7 dicembre 2000 n. 36.
[49] Sez. riun. 19 aprile 1999, n. 18; Sez. riun. n. 1/2000, cit.; Sez. riun. n. 12/2000, cit.
[50] V. la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999, cap. V.
Sez. riun. n. 12/00, cit.
[51] Sez. riun. 16 febbraio 2000 n. 4; Sez. riun. n. 12/2000, cit.; Sez. riun. n. 15/2000, cit.; Sez. riun. 15 febbraio 2001 n. 6; Sez. riun. n. 19/2001, cit.

programmazione e di bilancio). Si tratta dei contratti che riguardano, ormai, la parte maggiore del personale pubblico e, cioè, il personale dei comparti "regioni-autonomie locali" e "sanità", cui si aggiungono quelli dei comparti "enti pubblici non economici" ed "enti pubblici di ricerca".

Con riguardo a tali contratti, la Corte ha chiarito, anzitutto, che la valutazione della compatibilità economica non può essere effettuata – dato l'alto numero di enti (soprattutto nei comparti che comprendono gli enti locali e le aziende sanitarie) e l'imputazione degli oneri contrattuali direttamente ai loro bilanci – se non in base a stime, ma queste debbono essere fornite dall'Aran con la precisa indicazione dei parametri di riferimento e delle metodologie statistiche adottate, fornendo inoltre dimostrazione della coerenza di detti oneri con i programmati equilibri di finanza pubblica[52]. A sua volta, la valutazione di compatibilità economica deve assumere fra i suoi parametri anche quelli che sono posti al sistema delle autonomie dal "patto di stabilità interno" (art. 28 legge n. 448/1998 e successive modificazioni), in virtù del quale "le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita"[53]; donde l'esigenza di una considerazione unitaria degli equilibri di finanza pubblica a garanzia delle stesse autonomie, sui cui bilanci potrebbero, altrimenti, essere "scaricati" oneri non coerenti con il rispettivo quadro programmatico e finanziario; anche perché, in sistemi a prevalente finanza derivata, oneri retributivi a carico dei bilanci degli enti potrebbero determinare alterazioni o rotture degli equilibri fra le spese per il personale e le altre spese dell'ente, con conseguente possibile incidenza sugli standard qualitativi dei servizi ai cittadini[54].

Su questa linea, la Corte ha, anzitutto, ribadito l'esigenza che il Ministero del tesoro – in ossequio ai criteri di trasparenza della decisione di bilancio resi più stringenti dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997 – "assicuri una più analitica esposizione dei trasferimenti [agli enti] previsti dal bilancio dello Stato, con la evidenziazione delle previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali"[55]. In secondo luogo,

[52] Sez. riun. n. 1/2000, cit.
[53] Sez. riun. n. 1/2000, cit.
[54] Sez. riun. n. 12/2000, cit.
[55] Sez. riun. 1 marzo 1999, n. 14.

ha sottolineato la urgente necessità che gli 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"[56]. In terzo luogo, ha sollecitato l'Aran, il Dipartimento della funzione pubblica e i servizi 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" e oneri finanziari non provvisti di adeguata copertura finanziaria[57]. Infine, ha segnalato ai collegi dei revisori la necessità che il monitoraggio della spesa per il personale in ciascun ente assuma ad essenziale riferimento l'obiettivo rappresentato dal perseguimento dei saldi derivanti dalla disciplina del patto di stabilità interno[58].

Sempre con riguardo alle amministrazioni non statali, la Corte, nell'intento di perfezionare i meccanismi di valutazione *ex ante* degli oneri contrattuali, ha richiesto che 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 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, il tasso tendenziale medio di variazione della spesa per il personale e i saldi programmatici derivanti dal patto di stabilità interno – 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 rapporto redditi da lavoro dipendente nella p.a.-Pil; la variazione dei redditi da lavoro dipendente nel conto consolidato delle pubbliche amministrazioni[59].

---

[56] Sez. riun. n. 14/1999, cit.; Sez. riun. n. 19/1999, cit.; Sez. riun. 10 febbraio 2000, n. 3; Sez. riun. 16 febbraio 2000, n. 4.

[57] Sez. riun. n. 14/1999 cit.; n. 19/1999 cit.; Sez. riun. n. 19/2001, cit..

[58] Sez. riun. n. 4/2000, cit.

[59] Sez. riun. n. 19/1999 cit.; Sez. riun. n. 4/2000 cit.

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 mld di lire)

	Redditi (a)	**Variaz. %** (b)	**Uscite corr.** (c)	**Variaz. %** (d)	**% (a)/(c)**
1998	222.176	-	944.521	-	23,52
1999	228.713	2,94	955.782	1,19	23,92
2000	235.874	3,13	984.353	2,99	23,96
2001 (stime)	246.000	4,29	1.020.000	3,62	24,11

(*) Fonti: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2001; Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2000).

All'interno del positivo risultato che registra, anche nel 2000, l'indebitamento netto[60], l'incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulle componenti di "uscita" è stata pari, nel 2000, a poco meno del 24%, restando, perciò, sostanzialmente immutata rispetto all'anno precedente e con una prospettiva di lieve aumento (+0,15%) nel 2001.

Inoltre, rispetto al 1999, il costo del lavoro dei dipendenti pubblici è cresciuto del 3,1% (7,7% nel comparto "sanità"), in parte dovuto ai più elevati introiti conseguiti nel 2000 dall'Inpdap come effetto della maggiore tempestività delle amministrazioni nel versamento dei contributi ordinari, mentre, per il 2001, è previsto un aumento del 4,3% per effetto di una sostanziale invarianza del numero dei dipendenti e di un aumento del costo unitario del lavoro in esito ai rinnovi contrattuali per il biennio 2000-01, che sono tuttora in corso e che determineranno la contabilizzazione nel 2001 degli aumenti salariali relativi al 2000, ma decisi nel 2001.

[60] Nel 2000, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è diminuito, in valore assoluto, di oltre 30.000 mld., collocandosi a 7.560 mld. a fronte degli oltre 37.000 mld. del 1999, raggiungendo l'1,5% del PIL (-0,3% rispetto all'anno precedente).

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 effettivo)[61], si propone, qui di seguito, l'aggiornamento al 2000 dell'analisi sui dati di contabilità nazionale relativi all'aggregato "amministrazioni pubbliche".

La tab. 1 evidenzia come le retribuzioni unitarie (medie *pro-capite*) siano cresciute, nel 2000, in misura (4,8%) sensibilmente superiore a quella dell'indice dei prezzi al consumo (2,5%), grazie ad una variazione in aumento della massa retributiva che sconta l'ulteriore diminuzione degli occupati (-0,7%). Assumendo a riferimento la tornata contrattuale 1998-01, l'incremento registrato nel 2000, aggiunto a quelli relativi al 1998 (1,5%) e al 1999 (2,9%), comporta che l'aumento delle retribuzioni si attesta, nel primo biennio della tornata, su di una misura (9,4%) che supera di oltre 3,5 punti la variazione dei prezzi al consumo nello stesso periodo (+5,8%).

Ciò induce a ritenere che l'aumento delle retribuzioni medie *pro-capite* nel triennio 1998-00 è dovuto alla sensibile riduzione del numero degli occupati, valutabile nell'ordine del 2,1% fra il 1998 e il 2000.

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, per la prima volta sensibilmente, dalle regole di evoluzione del costo del lavoro – stabilite dal D.P.E.F. e dall'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 – e, perciò, da ricondurre a regolarità con la 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 retribuzioni, delle diminuite "ragioni di scambio" prodotte dall'inflazione, e non già sull'adeguamento della spesa complessiva all'andamento dell'inflazione; onde è in tali limiti che vanno utilizzate le autorizzazioni di spesa disposte dalla legge finanziaria per i rinnovi contrattuali.

Ulteriori analisi e valutazioni la Corte si propone di compiere nell'occasione della prossima "Relazione sul costo del lavoro pubblico".

---

[61] 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).

6.3 La tab. 2 riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1996-00.

Ne risulta, per il 2000, un consistente incremento dei pagamenti rispetto all'anno precedente, dovuto – oltre che a rinnovi contrattuali – al passaggio a carico dello Stato del personale scolastico amministrativo, tecnico e ausiliario (c.d. personale Ata: circa 70.000 unità, per una spesa di circa 3.000 mld)[62], che nell'anno precedente dipendeva dagli enti locali, ed ai maggiori contributi pagati del datore di lavoro pubblico, in parte relativi al 1999 (4.000 mld). A tale incremento si è, peraltro, accompagnata una consistente diminuzione dei residui (-46,6% rispetto all'anno precedente), in buona parte dovuta al menzionato pagamento di contributi relativi al 1999.

7. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2000 e per il 2001.

7.1 Le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalla manovra finanziaria per il 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488) e illustrate nella relazione dello scorso anno erano incentrate, per un verso, su di una rigorosa programmazione degli accessi, nel segno dell'impostazione assunta dalle manovre finanziarie per il 1998 e per il 1999; per altro verso, su misure di riduzione del personale e su di una crescente flessibilità del lavoro.

Quanto al primo aspetto, la legge ha reso 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.

---

[62] V. pure *infra*, par. 8.

Quanto al secondo aspetto, era prevista, anzitutto, una 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. In secondo luogo, allo scopo di ridurre la spesa derivante da nuove assunzioni, era 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 forze armate, le forze di polizia e i vigili del fuoco). Inoltre, per le amministrazioni che non avessero raggiunto una quota di personale a tempo parziale pari almeno al 4% del totale dei dipendenti, le assunzioni avrebbero potuto essere autorizzate (salvo motivate deroghe) esclusivamente con contratto a tempo parziale[63].

Gli effetti delle norme di cui s'è detto erano 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.

La legge finanziaria per il 2001 (23 dicembre 2000, n. 388) ha confermato l'impostazione programmatoria delle nuove assunzioni di personale ed ha fissato, per ciascuno degli anni 2001 e 2002, l'ulteriore obiettivo della riduzione del personale pari allo 0,50% rispetto alle unità in servizio al 31 dicembre 1997 (in valore assoluto, si tratterebbe di circa 4.000 unità all'anno). Le conseguenti economie sono stimate in 120 mld. per il 2002, 36° mld. nel 2003 e 480 mld. nel 2004.

Inoltre, nell'intento di ulteriormente razionalizzare e flessibilizzare il sistema delle assunzioni, è previsto che il limite del 50% delle nuove assunzioni da riservare al tempo parziale e ad altre tipologie di lavoro flessibile può essere derogato a condizione che i

[63] 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 erano, al 31 dicembre 1997, 6.709: 5.440 nei ministeri, 97 nelle aziende, 1060 negli enti pubblici, 131 negli enti di ricerca (cfr. la Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione per il 1997, vol. I, 239).

relativi risparmi di spesa siamo comunque conseguiti con ricorso ad altre tipologie di assunzioni a costo ridotto rispetto alle ordinarie assunzioni di personale.

Al riguardo dei menzionati risparmi, permangono – come detto – tutte le riserve, formulate dalla Corte in relazione alle analoghe disposizioni delle precedenti manovre finanziarie, a causa del carattere non del tutto trasparente e verificabile delle previsioni formulate, tant'è che il Governo continua a non registrare i risparmi a livello di saldo netto da finanziare per l'anno cui il bilancio si riferisce. Si deve aggiungere che l'obiettivo, fissato dalla legge finanziaria 1998 (n. 449/1997), di ridurre il personale statale del 2,5% nel triennio 1998-00, è stato solo in parte raggiunto, poiché – secondo valutazioni dello stesso Dipartimento della funzione pubblica[64] – la riduzione effettiva è risultata dell'1,83% (-0,67%), mentre non si dispone, per il 2000, dei dati relativi all'andamento dei rapporti di lavoro part-time[65].

8. Consistenza del personale, part-time, istituti di flessibilità.

8.1 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 1998.

Per il 2000 si dispone, invece, delle stime, relative a tutti i comparti, contenute nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2000)"[66]. Secondo quest'ultima, il personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni ammonta a 3.130.989 unità, con una lieve diminuzione (-0,03%) rispetto all'anno precedente (-0,76% per il settore statale).

E' a dire, peraltro, che i dati relativi al 2000 sono rilevati al 31 dicembre dell'anno precedente, onde non comprendono, quanto al personale statale, le circa 70.000 unità di "personale Ata" che sono transitate dagli enti locali al settore statale (comparto scuola). Essi scontano, invece, numerose modifiche intervenute al dicembre 1999 nella composizione di diversi settori, quali:

- il comparto "ministeri" e quello "regioni-autonomie locali", per effetto del trasferimento dallo Stato a regioni ed enti locali di 5.278 dipendenti del

[64] V. *infra*, par. 8.1.
[65] Per i dati relativi al 1999, v. par. seg.

ministero del lavoro (in seguito all'avvenuta regionalizzazione del collocamento);

- il comparto "ministeri" e quello "enti pubblici", per effetto del passaggio di personale statale all'INPDAP (+2.354 unità) e all'ENAC (+806 unità), dell'uscita dal comparto dei dipendenti dell'Ente acquedotto pugliese ora s.p.a.: -2.075 unità) e dall'ingresso dei dipendenti dell'ICE (+871 unità);
- il comparto "sanità", che si è arricchito del personale di tre nuove agenzie per la protezione dell'ambiente (+2.403 unità);
- il comparto "università", che comprende i dipendenti di tre nuove università (+744 unità).

Considerate, dunque, tali variazioni nella composizione dei comparti, la consistenza del personale a tempo determinato è rimasta sostanzialmente invariata, mentre registra un significativo aumento il personale a tempo determinato, il cui incremento (+15,1% rispetto al 1999) è stato essenzialmente influenzato, per un verso, dall'aumento del personale addetto ai servizi socialmente utili (+11,17% nelle amministrazioni statali; +3,19% nelle amministrazioni non statali) e, per altro verso, dall'aumento del personale non di ruolo della scuola (da 84.150 unità del 1999 a 101.032 del 2000: +20,06%).

Soltanto per le amministrazioni statali e gli enti pubblici si dispone di dati elaborati dal Dipartimento della funzione pubblica[67]. Ne risulta che l'obiettivo di riduzione del personale nella misura del 2,5% per il triennio 1998-00, fissata dalla legge finanziaria 1998 (n. 449/1997)[68], è stato solo in parte raggiunto, dal momento che la riduzione effettivamente realizzata si è attestata sull'1,83% (-0,67%).

8.2 I dati sulla consistenza del personale pubblico vanno, peraltro, integrati con quelli relativi ai dipendenti part-time, che hanno raggiunto, nel 1999, il numero di 73.544, con un aumento del 16,8% rispetto all'anno precedente e con una incidenza, rispetto al

[66] Vol. II, 200 ss.

[67] Dipartimento della funzione pubblica, Risultati della programmazione delle assunzioni. Anno 2000 (Relazione dei ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica al Consiglio dei ministri), Roma, marzo 2001 (dattiloscritto).

[68] Il piano impostato dalla legge finanziaria 1998 prevedeva, per il 1999, la riduzione dell'1,5% del personale in servizio al 31 dicembre 1997 e, per il 2000, una ulteriore riduzione dell'1%.

totale del personale pubblico, del 2,86%, che rappresenta il valore più elevato mai registrato dall'introduzione di questa tipologia di lavoro (i valori relativi al 1997 e al 1998 erano, rispettivamente, l'1,34% e l'1,91%).

Con specifico riguardo ai ministeri e agli enti pubblici, il menzionato documento del Dipartimento della funzione pubblica espone che i rapporti part-time si sarebbero attestati al 5,13% rispetto al 4,9% precedentemente stimato, con ciò compensando il risultato solo in parte positivo della programmata riduzione del personale.

Attendono di essere attivate, invece, altre tipologie di rapporti di lavoro, quali il telelavoro e la fornitura di lavoro temporaneo, per i quali sono stati stipulati, finora, soltanto accordi collettivi quadro[69].

[69] V. *retro*, par. 5.

Tabella 1

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SEC95

Redditi, retribuzioni e oneri sociali

1995 - 2000

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	3.670	54,635	38,147	16,487								5,4
1996	218.559	149.476	69.083	3.634	60,144	41,133	19,011	9,0%	6,8%	14,2%	-1,0%	10,1%	7,8%	15,3%	3,9
1997	230.627	155.569	75.058	3.584	64,341	43,401	20,940	5,5%	4,1%	8,6%	-1,4%	7,0%	5,5%	10,1%	1,7
1998	222.176	156.115	66.061	3.543	62,704	44,060	18,644	-3,7%	0,4%	-12,0%	-1,1%	-2,5%	1,5%	-11,0%	1,7
1999	228.713	160.084	68.629	3.531	64,764	45,331	19,434	2,9%	2,5%	3,9%	-0,3%	3,3%	2,9%	4,2%	1,6
2000	235.874	166.670	69.204	3.508	67,235	47,509	19,726	3,1%	4,1%	0,8%	-0,7%	3,8%	4,8%	1,5%	2,5

Fonte: ISTAT

Tabella 2

SPESE DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1996-2000

SPESE PER IL PERSONALE STATALE

(milioni di lire, valori correnti)

	COMPETENZA							*RESIDUI ANNI PRECEDENTI*								*CASSA*		*RIEPILOGO*			
	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI LORDI				ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI	INIZIALI			PAGAMENTI	FINALI			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	AUTORIZZ. CASSA	PAGAMENTI	RESIDUI FINALI (comp. + anni prec.)			ECONOMIE (+) 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	b = 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
SPESE PER IL PERSONALE STATALE - dati assoluti																					
1996	112 133 018	109 673 335	1 378 824	5 315 536	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	113 323 449	508 795	1 683 362	111 131 292	9 427 847	2 192 157	8 736 595	1 378 826	7 357 767	5 655 814	699 614	4 048	695 566	2 381 165	130 888 776	116 787 106	2 891 771	512 842	2 378 929	11 809 012
1998	125 772 440	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	-4 935 690	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	154	630 858	-3 371 513	130 698 894	123 145 065	12 344 604	893 826	11 450 779	-348 709
2000	137 454 345	128 795 933	1 441 726	3 852 927	123 501 280	8 658 412	5 294 653	5 184 011	963 050	4 220 961	8 216 049	1 301 637	2 206	1 299 451	-4 333 695	138 563 139	131 717 329	6 596 310	1 443 932	5 152 378	4 324 717
SPESE PER IL PERSONALE STATALE - variazione percentuale su anno precedente																					
1996	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1997	9,47	3,33	-63,10	-68,45	7,94	283,30	-67,35	32,04	165,35	20,68	45,52	-65,44	-	-65,64	237,33	10,51	9,30	-66,91	-62,81	-67,68	273,05
1998	2,46	3,97	-97,64	-1,32	4,52	-15,69	-23,67	-66,89	-62,81	-67,66	27,71	-13,54	-81,51	-13,15	-307,28	-2,99	5,64	-21,22	-97,51	-4,78	-74,48
1999	5,64	10,20	7349,56	551,33	1,70	-61,97	600,07	-21,13	-97,51	-4,67	-30,48	4,33	-78,81	4,43	-31,59	2,94	-0,19	441,89	6913,28	405,48	-111,57
2000	3,46	-0,80	61,33	-64,39	4,55	186,44	-54,80	127,27	7456,44	86,09	63,62	106,28	1290,77	105,98	28,54	6,02	6,96	-46,57	61,55	-55,00	-1340,21

N.B.: Per gli anni dal 1996 al 1999 sono stati considerati i dati della categoria II per intero; per il 2000, gli importi sono organizzati secondo la nuova classificazione (SEC'95) e, per presentare un dato omogeneo al passato, si è considerata la categoria I (al netto della voce "contributi sociali figurativi") cui sono state sommate la categoria III (IRAP) e la sottocategoria relativa alle missioni della categoria II (consumi intermedi).

Fonte Elaborazione Corte dei conti su dati R G S

Capitolo VI

Attività contrattuale

1. Considerazioni generali e profili istituzionali; complessità ed evoluzione del quadro normativo.
2. Rilevanza e significatività – nell'anno 2000 – dell'attività normativa del Governo.
3. Le autorità indipendenti operanti nel settore; *3.1 L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici; 3.2 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato; 3.3 L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (A.I.P.A).*
4. Un profilo specifico emerso nell'anno 2000: la centralizzazione per gli acquisti di beni e servizi. Il Ministero del tesoro e l'opera di razionalizzazione; l'attività della CONSIP.
5. I dati complessivi di maggior rilievo: impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato. Spese dell'amministrazione per investimenti pubblici: *5.1 Avvertenza metodologica; 5.2 Gli impegni; 5.3 I pagamenti e i residui; 5.4 Gli investimenti diretti dello Stato nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.*
6. Le risultanze dell'attività di controllo della Corte dei conti.

1. Considerazioni generali e profili istituzionali; complessità ed evoluzione del quadro normativo.

1.1 Le considerazioni generali in materia di attività contrattuale si riconnettono, in via preliminare, a due profili di rilievo: il primo si rinviene negli essenziali documenti governativi di programmazione economico-finanziaria e di disegno previsionale complessivo, mentre il secondo attiene al definitivo completamento del quadro normativo (legislativo con la legge 18 novembre 1998, n. 415 – cosiddetta "Merloniter" e, soprattutto, regolamentare) in materia di lavori pubblici.

1) Nel documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2001-2004 si prevede espressamente che la legge finanziaria dovrà contenere – per gli investimenti - le necessarie autorizzazioni di spesa (ivi incluse le quote di cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari), anche con effetti immediati di cassa sul 2001 e garantendo le allocazioni a favore del Mezzogiorno.

Il Governo ha, inoltre, formulato l'ipotesi che una parte significativa dei nuovi investimenti in infrastrutture di interesse pubblico (nel 2002, 2003 e 2004) possa essere finanziata direttamente dal capitale privato, che sarà coinvolto attraverso la fornitura di capitale di rischio e la emissione di prestiti necessari per il finanziamento delle opere.

E' stata anche affermata con chiarezza nel D.P.E.F. – e rileva notevolmente nella presente sede – l'esigenza che la normativa vigente nei settori delle strade, dell'approvvigionamento idrico, delle strutture ospedaliere, della tutela ambientale dovrà essere analizzata per verificare se essa sia compatibile con gli incentivi appropriati per attrarre il capitale privato nel finanziamento delle grandi infrastrutture.

Per parte sua la relazione previsionale e programmatica per il 2001 non ignora che il risanamento finanziario intervenuto negli anni recenti, accompagnandosi ad "una intonazione progressivamente meno restrittiva delle politiche di bilancio", ha favorevolmente contribuito alla ripresa dell'attività di investimento delle amministrazioni pubbliche.

Comunque, nella permanenza di un contesto di equilibri degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, è chiaramente ravvisabile – sia pure in termini generali - l'impegno del Governo a riallocare le risorse disponibili, al fine di proseguire nel processo di riqualificazione della spesa pubblica, facendo premio su quella in conto capitale: il che non potrà non riverberare i suoi benefici effetti nel campo dell'attività contrattuale dispiegata dalle amministrazioni pubbliche.

2) Si è fatto cenno, in precedenza, ad un secondo profilo scaturente dal completamento del quadro normativo. Ed infatti l'anno 2000, con l'emanazione di una serie di significativi regolamenti, registra la piena operatività della nuova disciplina generale sui lavori pubblici, la quale contiene una serie di novità, che estendendosi dalla programmazione al collaudo, ricomprendono sia l'adozione di nuovi istituti e le

opportune integrazioni di quelli esistenti, sia molteplici disposizioni applicative di carattere tecnico.

Il "corpus" normativo - che complessivamente rivela dimensioni imponenti - presenta rilevanti profili innovativi nell'adozione dei criteri che ne delimitano il campo di applicazione; contiene un'articolazione più accentuata in relazione all'ambito dei soggetti obbligati al rispetto della legge, che risulta decisamente ampliato; rafforza la disciplina della programmazione, introducendo il programma triennale obbligatorio e l'elenco annuale dei lavori ed il divieto di eseguire opere in essi non comprese; detta principi-guida del sistema di qualificazione delle imprese. Introduce, allo stesso tempo, nuove modalità di realizzazione dei lavori pubblici tali da favorire l'afflusso di capitali privati al settore(project financing).

Il corpo normativo si è anche arricchito, come si vedrà in seguito, con il nuovo sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, che ha sostituito l'Albo nazionale dei costruttori.

Con riferimento alle fasi di programmazione, progettazione, attuazione e misurazione dei risultati degli interventi, non può essere sottaciuta, inoltre, la portata della legge 17 maggio 1999, n. 144 (recante, tra l'altro, misure in materia di investimenti), che è tesa a conferire maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, introducendo su un piano generale il metodo della valutazione degli investimenti pubblici e disegnando – altresì – un sistema a rete formato da nuclei di valutazione e verifica, in raccordo con un sistema centrale di monitoraggio.

1.2 In tema di profili istituzionali sono utili riferimenti, anche per l'attività contrattuale, al d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300, che ha piena applicazione con la nuova legislatura e che prevede – tra l'altro – l'accorpamento del Ministero dei lavori pubblici con il Ministero dei trasporti e della navigazione.

.In tale contesto spetterà al nuovo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dare attuazione alla nuova disciplina della programmazione obbligatoria e vincolante delle opere, assistita dalla progettazione preliminare e dalla completa copertura finanziaria, entrata a regime dal 1° gennaio 2001 (art. 14 l. n. 109/94 e successive modificazioni).

Soprattutto i due dicasteri uniti, in posizione di rilievo per consolidate competenze istituzionali, e quindi potenzialmente idonei a garantire efficienza nell'impiego delle risorse disponibili (nonché efficacia nel conseguimento degli obiettivi e trasparenza nello svolgimento dell'azione amministrativa), sono chiamati a sviluppare – con direttive ed atti di indirizzo – i nuovi principi del monitoraggio dei bisogni, della verifica e del confronto delle soluzioni possibili, degli studi di fattibilità per una programmazione selettiva e affidabile, basata su serie di puntuali adempimenti per la specificazione delle priorità degli obiettivi da conseguire, dei relativi tempi di attuazione e delle scelte da effettuare.

Ugualmente si attendono segnali di risposta adeguata in ordine alle problematiche, non meno delicate, della progettazione. Anche qui si impone l'esigenza di tradurre gli obiettivi delineati con la programmazione in soluzioni che presentino minor costo, migliore qualità e maggiore approfondimento sempre nel quadro realistico delle risorse a disposizione, superando le carenze, le sfasature, le diseconomie del passato.

1.3 Nell'ottica complessiva di un quadro normativo in grande evoluzione vengono ad inserirsi, con sicure ripercussioni sull'attività contrattuale, le nuove figure istituzionali delle "agenzie", anch'esse disciplinate dal d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300.

Preliminarmente è da osservare che avranno un loro specifico rilievo, nella concreta attività operativa e nelle procedure contrattuali di acquisizione di beni e servizi, la conformazione degli statuti delle stesse agenzie (da emanare con regolamenti ai sensi dell'art. 17, secondo comma, della legge n. 400 del 1988), la riconosciuta autonomia di bilancio, l'adozione di regolamenti interni di amministrazione e contabilità (in genere contraddistinti da diffuse deroghe generalizzate alle disposizioni di contabilità pubblica).

Per l'ambito dell'attività contrattuale rilevano, in particolare, l'Agenzia industrie difesa (art. 22 del d.lgs. n. 300/1999), l'Agenzia per le normative e i controlli tecnici (art. 31 del decreto n. 300), l'Agenzia per la protezione dell'ambiente ed i servizi tecnici (art. 38 del decreto n. 300) e l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (art. 44, sempre del decreto n. 300).

Di maggior spicco - tra tutte - si rivela l'Agenzia industrie difesa, per la quale è stato emanato – con d.P.R. 15 novembre 2000 n. 424 – il relativo regolamento che reca norme sulla organizzazione e il funzionamento. Al riguardo è da porre in luce il rilievo che assumono le unità produttive ed industriali della Difesa.

Dette unità – infatti – hanno il compito di eseguire i lavori ed i servizi indicati per ciascuna nei programmi annuali e triennali di attività dell'Agenzia; ogni unità opera per programmi di attività con autonomia gestionale, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie ad essa attribuite. Le unità hanno – poi – una propria struttura direzionale, di livello dirigenziale o di livello dirigenziale generale.

Influenza dispiega altresì, nel circuito dell'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche, anche l'Agenzia per le normative ed i controlli tecnici.

Ciò in quanto spettano a questa agenzia le competenze inerenti ai controlli di conformità delle macchine, degli impianti e dei prodotti nelle materie di spettanza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e degli enti pubblici da esso vigilati; spettano, inoltre, all'Agenzia la vigilanza degli enti di normazione tecnica e sugli organismi di accreditamento dei sistemi di qualità aziendale e dei prodotti, nonché la predisposizione delle normative e degli standard per la certificazione dei prodotti.

Da ultimo, deve essere menzionata l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e dei servizi tecnici, la quale svolge compiti ed attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e per la difesa del suolo (ivi compresi l'individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali).

Sul piano istituzionale è da porre in luce, in proposito, che all'agenzia sono trasferite le attribuzioni della preesistente Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) e quelle dei servizi tecnici nazionali istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (ad eccezione di quelle del servizio sismico nazionale e del servizio dighe).

2. Rilevanza e significatività – nell'anno 2000 – dell'attività normativa del Governo.

L'anno 2000 è stato caratterizzato da una notevolissima, decisiva, fase di normazione regolamentare.

Si sono susseguiti con serrato ritmo sequenziale: il d.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554 (regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994 n. 109, e successive modifiche, pubblicato soltanto il 28 aprile 2000 nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 38), il d.P.R. 25 gennaio 2000 n. 34 (regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della citata legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni); il DM 19 aprile 2000 n. 145, con il quale è stato emanato il regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici (ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge stessa 11 febbraio 1994 n. 109 e sue modifiche); il d.P.R. 30 agosto 2000, n. 412 (recante disposizioni integrative al d.P.R. n. 554/1999 a seguito della non ammissione al visto - da parte della Corte dei conti - degli articoli 52 e 75 dello stesso d.P.R. n. 554) ed, infine, il DM 2 dicembre 2000 n. 398 (regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale ai sensi dell'art. 32 della legge quadro).

2.1 Sul piano dell'assetto normativo dunque, come comprovato dalla sequenza di atti che precede, con l'entrata in vigore del regolamento generale previsto dalla legge n. 415/1998, è stato completato il quadro di una riforma caratterizzata da grande complessità, la quale ha attraversato fasi alterne e discontinue percorrendo un lungo – tormentato – iter iniziato fin dal 1992.

Il d.P.R. n. 554/1999 è stato peraltro oggetto di approfondita disamina in sede di controllo preventivo di legittimità, con successivo deferimento alla sede collegiale della Sezione del controllo, che si è pronunciata al riguardo con la deliberazione n. 40/2000 (assunta nell'adunanza del 30 marzo 2000) di ammissione parziale al visto: in particolare – e menzionando soltanto le questioni di maggior momento – la Corte ha ammesso al visto di legittimità il 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 talune funzioni all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

2.2 Quanto al campo di applicazione del citato d.P.R. n. 554/1999 va ricordato che esso si applica - in ipotesi specifiche - 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 (e si evidenziano, al riguardo, l'articolo 1, secondo e terzo comma, del regolamento)

In proposito sussistono ricorsi per conflitto di attribuzioni promossi dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Provincia autonoma di Bolzano (tutti e tre i ricorsi sono stati depositati nella cancelleria alla Corte costituzionale il 6 luglio 2000 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale – 1^ serie speciale – n. 37 del 6 settembre 2000).

La predetta Regione e le due Province autonome hanno chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta allo Stato di disciplinare con regolamento ed in modo direttamente vincolante i lavori pubblici di interesse regionale e provinciale di competenza delle ricorrenti e, conseguentemente, annullare il d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 nella parte in cui esso intende disciplinare lavori pubblici di interesse regionale, e segnatamente nell'art. 1, commi 2 e 3, per violazione di principi e norme costituzionali.

2.3 Il quadro 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, 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.

Rileva, nella presente sede di referto, enucleare i requisiti generali e di indipendenza delle SOA, facendo cenno anche ai relativi controlli.

Le società organismi di attestazione (SOA) sono costituite nella forma delle società per azioni, la cui denominazione sociale deve espressamente comprendere la locuzione "organismi di attestazione"; la sede legale deve essere nel territorio della Repubblica ed il capitale sociale deve essere almeno pari ad un miliardo di lire interamente versato.

E da tenere presente che lo statuto delle SOA deve prevedere come oggetto esclusivo lo svolgimento di attestazione e di effettuazione dei connessi controlli tecnici sull'organizzazione aziendale e sulla produzione delle imprese di costruzione, nonchè sulla loro capacità operativa ed economico-finanziaria.

E' inoltre da sottolineare, stante la rilevanza e la delicatezza dei compiti demandati a queste società, che la composizione e la struttura organizzativa delle SOA deve assicurare, anche in presenza di eventuali situazioni di controllo o di collegamento, individuate secondo quanto previsto dall'articolo 2359 del codice civile, il rispetto del principio di indipendenza di giudizio e l'assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori.

Infine si pone in evidenza che, ai fini del controllo e della vigilanza sulla composizione azionaria delle SOA e sulla persistenza del requisito dell'indipendenza, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici può chiedere alle stesse SOA - e alle società ed enti che partecipano al relativo capitale azionario - ogni informazione riguardante i nominativi dei rispettivi soci e le eventuali situazioni di controllo o di collegamento, secondo quanto risulta dal libro dei soci, dalle comunicazioni ricevute e da ogni altro dato a disposizione.

2.4 Rilievo notevole e significato proprio assume il regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici (art. 3, comma 5, della legge n. 109/1994 e successive modificazioni), adottato con decreto del Ministro dei lavori pubblici 19 aprile 2000, n. 145.

In proposito occorre soltanto ricordare che il capitolato generale d'appalto contiene la disciplina regolamentare dei rapporti tra le amministrazioni aggiudicatici e i soggetti affidatari di lavori pubblici.

Le disposizioni del capitolato devono essere espressamente richiamate nel contratto di appalto; esse – peraltro – si sostituiscono di diritto alle eventuali clausole difformi di contratto o di capitolato speciale, ove non diversamente disposto dalla legge od al regolamento.

2.5 Nella sequenza della amplissima attività normativa dispiegata dal Governo nell'anno 2000 si situa anche il regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale (art. 32 della legge 11 febbraio 1994 n. 109), adottato con decreto del Ministro dei lavori pubblici – di concerto con il Ministro della giustizia - 2 dicembre 2000 n. 398.

In termini generali il regolamento dispone che la domanda di arbitrato, da notificarsi nelle forme degli atti processuali civili, deve contenere a pena di nullità rilevabile d'ufficio la determinazione dell'oggetto della domanda, con la specificazione delle somme eventualmente richieste, e l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda.

E' ancora da porre in evidenza, al riguardo, che la domanda di arbitrato, l'atto di resistenza ed eventuali controdeduzioni delimitano inderogabilmente l'oggetto del giudizio: nuove o diverse domande, richieste di ulteriori corrispettivi, aggiornamenti o ampliamenti della domanda stessa non possono essere proposti successivamente (e se proposti sono dichiarati d'ufficio inammissibili).

2.6 Infine è necessario menzionare, nella serie di atti normativi, il d.P.R. 30 agosto 2000 n. 412, recante disposizioni integrative del d.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554 concernente il regolamento generale della legge-quadro sui lavori pubblici.

Per comprendere la portata di questo regolamento occorre riferirsi alle seguenti considerazioni contenute, espressamente, nella parte motiva del provvedimento stesso:

1) viene richiamata in via preliminare la deliberazione della Corte dei conti, Sezione del controllo, I Collegio, n. 40/2000, adottata nell'adunanza del 30 marzo 2000, con la quale il regolamento generale è stato ammesso al visto ed alla conseguente registrazione, con l'esclusione degli articoli 52 e 75;

2) è affermata l'urgenza di dar corso alla pubblicazione dell'intero regolamento in relazione alle vive attese delle amministrazioni pubbliche nonché degli operatori del

settore; inoltre viene ritenuto che le norme non ammesse a registrazione regolavano le cause di esclusione delle gare nei servizi attinenti alla architettura ed all'ingegneria e negli appalti e concessioni di lavori pubblici per le quali l'applicazione diretta della disciplina comunitaria poteva momentaneamente supplire (in attesa di una più approfondita valutazione del portato della pronuncia dell'organo di controllo);

3) da ultimo il Governo ha ritenuto possibile dare attuazione alla deliberazione n. 40/2000, della Corte dei conti, emanando un provvedimento specifico di adeguamento del testo degli articoli 52 e 75 del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, alle osservazioni espresse nella predetta deliberazione.

2.6.1 Il testo del regolamento n. 412/2000 è stato a sua volta deferito alla Sezione del controllo, la quale con deliberazione n. 112/2000 – assunta nell'adunanza del 7 dicembre 2000 – si è pronunciata per l'ammissione parziale al visto.

La Sezione, tra l'altro, si è soffermata sulla questione della legittimità dell'art. 2, del regolamento nella parte in cui introduce la lett. c) del primo comma dell'art. 75 del d.P.R. n. 554 del 1999 (poiché in tale "lettera" sono state inserite due frasi non contenute nel testo del medesimo articolo già non ammesso al visto della Corte)[1].

Al riguardo la Sezione del controllo, nel ricusare il visto, ha ritenuto che l'inserimento di una frase (da "le disposizioni" fino a "presente regolamento") non possa ritenersi correlato alla deliberazione n. 40/2000, atteso che l'originario testo dell'art. 75 non limitava in alcun modo l'applicabilità della disciplina contenuta nella lett. c) alle sole sentenze di condanna emesse (specialmente a seguito di "patteggiamento") in epoca successiva all'entrata in vigore del regolamento[2].

In termini generali la Sezione ha rilevato – in proposito – che con la innovazione introdotta il Governo ha senz'altro effettuato una significativa scelta discrezionale: da ciò discende che per l'emanazione della disposizione avrebbe dovuto essere posto in essere un procedimento eguale a quello previsto dall'art. 3 della legge n. 109 del 1994

[1] Le frasi testualmente dispongono: "Le disposizioni di cui alla presente lettera, nei limiti in cui innovano nella materia, si applicano in relazione a pronunce di condanna emesse successivamente all'entrata in vigore del presente regolamento. Resta salva in ogni caso l'applicazione dell'articolo 178 del codice penale e dell'articolo 445, comma 2, del codice di procedura penale".

[2] E' stato rilevato, in particolare, dalla Sezione che "l'innovazione della materia" operata dalla nuova disposizione si sostanzia soprattutto nel riferimento al "patteggiamento" previsto dall'art. 444 c.p.p.; e ciò risulta chiaro ove si effettui la comparazione fra il testo adottato e l'art. 11, lett. b) del d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358.

(quindi con acquisizione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, del parere delle competenti Commissioni parlamentari e del parere del Consiglio di Stato).

2.6.2 La pronuncia della Sezione del controllo ha, altresì, ritenuto la disposizione illegittima nel merito, per contrasto con l'art. 24, primo comma, lettera c) della direttiva 93/37/CEE, del 14 agosto 1993, secondo cui "può essere escluso dalla partecipazione all'appalto ogni imprenditore nei confronti del quale sia stata pronunziata una condanna, con sentenza passata in giudicato, per qualsiasi reato che incida sulla moralità professionale".

La disposizione regolamentare, infatti, nonostante la citata direttiva comunitaria sia in vigore dal 1993, rende totalmente ininfluenti – ai fini dell'esclusione delle gare di appalto – le sentenze di condanna (specialmente quelle emesse a seguito di patteggiamento) pronunciate prima della entrata in vigore del regolamento[3].

3. Le autorità indipendenti operanti nel settore.

Tre sono le autorità che a vario titolo intervengono nell'ambito dell'attività contrattuale svolta dalle amministrazioni pubbliche: l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità per la informatica nella pubblica amministrazione (AIPA). Quest'ultima viene qui considerata per esigenza sistematiche, ma sarà oggetto soltanto di alcune notazioni di taglio istituzionale; le considerazioni sulla sua attività saranno infatti ricomprese nel referto speciale al Parlamento sulla informatica pubblica (art. 14, comma 4, del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39), che sarà deliberato dalle Sezioni riunite della Corte al termine del secondo semestre dell'anno 2001.

Sulle predette autorità, ritiene la Corte di dover richiamare l'attenzione su tre aspetti di fondo:

---

[3] Sempre in ordine al regolamento di cui al d.P.R. n. 412/2000 la Sezione del Controllo – a proposito della produzione di certificati del casellario giudiziale o dei carichi pendenti – ha anche posto in rilievo che in ogni caso le stazioni appaltanti – al fine di garantire il sostanziale rispetto della disciplina comunitaria e in ossequio ai principi di imparzialità e buon andamento dell'agire amministrativo sanciti dall'art. 97 della Costituzione – debbono porre in essere tutti gli adempimenti diretti a garantire il corretto svolgimento delle gare di appalto per l'esecuzione di lavori pubblici, ed in particolare quelli finalizzati a verificare l'assenza di precedenti penali in capo ai concorrenti (non escludendo, inoltre, al riguardo un intervento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, ai sensi dell'art. 4, quarto comma, lett. b) della legge n. 109 del 1994).

1) opportunità di evitare duplicazioni di competenze ministeriali, individuando atipie non necessarie per una incisiva riforma del sistema amministrativo;

2) necessità di adeguati approfondimenti sull'ambito da affidare, al di fuori del circuito istituzionale Parlamento-Governo, a organismi qualificati in termini di neutralità e garanzia;

3) necessità di adottare adeguate regole di confine tra le competenze delle diverse autorità.

Rimangono comunque pienamente valide le considerazioni già svolte in passato sulla esperienza in atto che, indubbiamente, segna l'ordinamento e si riflette sul sistema dei pubblici poteri (con possibile astrazione, anche se non completa, dall'AIPA, che è qualificata da preminenti connotati tecnici). E' perciò indispensabile una riflessione adeguata, nel contesto politico-istituzionale, per pervenire ad una distinzione netta tra autorità con funzioni di "garanzia" della collettività, autorità con essenziale funzione di regolazione e "normazione tecnica" (spesso unita a funzioni paragiurisdizionali o – quanto meno – sanzionatorie) ed, ancora, organismi con funzioni prevalentemente amministrative, preposti a settori tecnici (talora anche con finalità di vigilanza, coordinamento ed indirizzo generale).

3.1 L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

L'anno 2000 registra l'operatività piena dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Occorre premettere, in tema di assetti operativi, che l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità, della Segreteria tecnica, del Servizio ispettivo, dell'Osservatorio dei lavori pubblici, delle eventuali commissioni istituite al proprio interno, nonché le modalità di esercizio della vigilanza sul contenzioso arbitrale, sono disciplinati con regolamenti adottati dell'Autorità stessa.

Va poi posto in luce l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità: infatti, come specificato dall'art. 6 del d.P.R. n. 554/1999, l'Autorità provvede alla contestazione della violazione del dovere di informazione relativamente ai lavori pubblici, in corso o da iniziare, al conferimento di incarichi di progettazione, agli affidamenti dei lavori e del dovere di esatta dichiarazione e di dimostrazione circa il

possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa (concedendo un termine non inferiore a venti giorni per la presentazione di eventuali giustificazioni scritte).

I provvedimenti dell'Autorità prevedono il termine di pagamento delle sanzioni, e sono impugnabili avanti al giudice amministrativo.

Quanto alle attribuzioni dell'Autorità con riguardo alle società organismi di attestazione (SOA) è da ricordare la vigilanza di ordine generale sul sistema di qualificazione anche effettuando ispezioni o richiedendo qualsiasi documento (art. 14 del d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34).

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, più in dettaglio, controlla che le SOA:

a) operino secondo le procedure, anche di controllo interno, presentate in sede di richiesta di autorizzazione ed approvate dall'Autorità stessa;

b) abbiano un comportamento che elimini qualsiasi possibilità di conflitti di interesse;

c) rilascino le attestazioni nel pieno rispetto dei requisiti prescritti e in modo conforme ad dettato regolamentare.

Sempre in proposito è da ricordare, ancora, che le determinazioni assunte dalle SOA in merito ai contratti stipulati dalle imprese per ottenere la qualificazione sono soggette al controllo dell'Autorità qualora l'impresa interessata ne faccia richiesta (entro il termine di trenta giorni dalla data di effettiva conoscenza della determinazione stessa).

3.1.1 Sul piano concreto di grande rilievo si rivela l'attività svolta dall'Autorità nell'anno 2000 e nei primi mesi dell'anno 2001.

Una prima notazione, particolarmente significativa in tema di appalti pubblici, attiene alla 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 – infatti - 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.

3.1.2 Sono da segnalare, poi, complesse questioni di diritto intertemporale che hanno visto impegnata l'Autorità anche in relazione ai numerosi quesiti pervenuti alla stessa Autorità in ordine ai comportamenti cui devono attenersi le stazioni appaltanti in merito alla individuazione della disciplina applicabile a singole fattispecie a cavallo tra il vecchio e il nuovo ordinamento.

L'Autorità ha chiarito in termini generali, ed attenendosi ai principi elaborati in dottrina ed individuati dalla giurisprudenza in materia di successione di leggi nel tempo, che l'art. 232 del regolamento emanato con d.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554 detta una normativa transitoria intesa a definire l'operatività nel tempo delle specifiche sue prescrizioni[4].

3.1.3 L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici si è soffermata, con la sua determinazione 7 dicembre 2000, sulla organizzazione e il funzionamento delle stazioni appaltanti.

Al riguardo è stato precisato dall'Autorità quanto segue:

- le norme del regolamento possono qualificarsi come disposizioni di ordine pubblico: è configurabile – pertanto – l'immediata applicazione dello *ius superveniens*, anche ai rapporti in corso di esecuzione; il che significa che, qualunque sia lo stato del procedimento, ed ancorché lo stesso si sia iniziato nella vigenza del precedente ordinamento, devono da subito applicarsi le nuove norme regolamentari;

- attengono, in particolare, alla organizzazione ed al funzionamento delle stazioni appaltanti e sono, quindi, di immediata applicazione, sia le norme relative al responsabile del programma triennale e del procedimento, all'ufficio ed alla attività del direttore dei lavori, sia quelle concernenti il collaudo, la programmazione e la progettazione dei lavori pubblici.

---

[4] E' stato altresì precisato dall'Autorità, sempre in materia di disposizioni transitorie, che in base al comma 1, del citato art. 232, le disposizioni del regolamento che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento delle stazioni appaltanti sono di immediata applicazione anche ai rapporti in corso di esecuzione al momento della sua entrata in vigore; per il successivo comma 2, invece, le disposizioni del regolamento che riguardano il modo ed il contenuto delle obbligazioni derivanti da contratto si applicano ai contratti stipulati successivamente alla loro entrata in vigore.

3.1.4 Altro campo oggetto di attenzione da parte dell'Autorità è stato quello della progettazione dell'opera pubblica con particolare riferimento ai contenuti del progetto esecutivo.

In proposito grande rilevanza dispiega la determinazione n. 4/2001, adottata in data 31 gennaio 2001[5], la quale ha elaborato principi di ordine generale, che assumono specifico interesse nella presente sede di referto al Parlamento.

La stessa Autorità si è comunque soffermata, preliminarmente, su una attenta ricognizione del pregresso sistema, sottolineando che, in passato, la progettazione era imperniata su un sistema bipartito, mentre il contenuto dei due livelli di progettazione (di massima ed esecutiva) non era precisamente determinato ed era lasciata all'amministrazione la scelta di ricorrere all'apporto tecnico esterno per speciali lavori mediante il sistema dell'appalto-concorso. Da tutto ciò è derivata una prassi caratterizzata, in generale, da un eccessivo ricorso alle varianti in corso d'opera, con la conseguenza che l'opera finale era spesso ben diversa dalla sua (peraltro generica) configurazione iniziale, con dilatazione del costo effettivo e del tempo di realizzazione.

Quanto precede va posto in debita evidenza proprio perché su tali aspetti la nuova legislazione organica sui lavori pubblici ha ridisegnato con forza il sistema, operando una sorta di capovolgimento. Sono state infatti dettate regole nuove e precise e si è configurato un legame di interdipendenza con tutti gli altri istituti che fanno parte dell'appalto di opera pubblica.

Alla ricordata, preliminare, ricognizione di sistema si riconnettono taluni principi generali elaborati dall'Autorità, ai quali occorre fare riferimento nell'esplicazione dell'attività contrattuale:

- la legge quadro sui lavori pubblici, avente natura di legge ordinaria, non costituisce mero recepimento di direttive comunitarie bensì si configura come regolamentazione generale ed unitaria nella materia dei lavori di qualunque importo, in una prospettiva di riforma organica nel rispetto dei principi del diritto comunitario;

---

[5] La determinazione ha tratto occasione dalla realizzazione in corso, da parte del Comune di Roma, del nuovo Auditorium (opera di particolare complessità, il cui progetto, elaborato dall'architetto Renzo Piano, prevede soluzioni architettoniche innovative).

- l'attività di progettazione si pone come cardine fondamentale della riforma ed il progetto – risultato finale di tale attività – assume un ruolo decisivo ed una posizione di effettiva centralità nel procedimento di realizzazione delle opere pubbliche; il progetto perciò, parte integrante del contratto, costituisce il contenuto dell'appalto ed identifica l'obbligazione posta a carico dell'appaltatore;

- la progettazione si correla con gli altri aspetti quali la programmazione, i sistemi di realizzazione dei lavori pubblici, le varianti, le garanzie, gli espropri, i piani di sicurezza (in un contesto di reciproca influenza, dominata dall'esigenza della chiarezza, fin dall'inizio, dei costi e delle finalità che si intendono raggiungere)[6].

3.1.5 Sussistono comunque molte altre iniziative della stessa Autorità, con conseguente predisposizione di determinazioni specifiche.

A mero titolo esemplificativo si richiamano la determinazione dell'11 gennaio 2000 relativa ai profili interpretativi in materia di varianti; la determinazione del 24 gennaio 2001 in materia di polizze assicurative stipulate per garantire l'esatto adempimento da parte dell'esecutore dei lavori (in assenza dello schema-tipo da approvarsi con decreto del Ministro dei lavori pubblici e di quello dell'Industria), le determinazioni n. 56 del 2000 e n. 6/2001 (dell'8 febbraio 2001) e n. 7 e 8/2001 (entrambe del 15 febbraio 2001), tutte contenenti chiarimenti in merito ai criteri cui devono attenersi le SOA nella loro attività di attestazione della qualificazione.

3.1.6 Da ultimo, va rilevato che sussistono alcune problematiche di raccordo tra competenze del Ministro dei lavori pubblici ed attribuzioni dell'Autorità.

---

[6] L'elaborazione di principi da parte dell'Autorità si è estesa verso molti altri aspetti; qui possono sintetizzarsi i seguenti:

- la progettazione si distingue (come in molti Paesi dell'Unione europea) in tre livelli: preliminare, definitivo ed esecutivo. I tre livelli di progettazione devono tra loro necessariamente interagire secondo uno sviluppo di definizione e di approfondimento progressivo e senza soluzione di continuità;

- non può essere ritenuto ammissibile, nel contesto logico-sistematico della nuova disciplina organica, prevedere a carico dell'impresa la possibile modifica del progetto ovvero l'assunzione della piena responsabilità tecnica dell'esecuzione, quale che sia la effettività esecutiva del progetto;

- la cosiddetta "cantierizzazione" non può consistere nel completamento del progetto esecutivo che non deve, in base alle nuove norme, risultare tale da rendere necessari ulteriori livelli progettuali in senso proprio (né implicare attività progettuale destinata a colmare lacune eventualmente presenti nel progetto esecutivo). Può fondatamente ritenersi – quindi - che la stessa "cantierizzazione" costituisca la redazione degli eventuali documenti di interfaccia tra il progetto e l'esecuzione, consentendo di coniugare le esigenze progettuali con quelle di realizzazione delle opere, nel rispetto dell'autonomia imprenditoriale dell'esecutore.

Queste problematiche sono emerse, soprattutto, in relazione all'attività delle SOA con particolare riferimento all'ambito dei poteri di vigilanza spettanti alla Autorità in ordine alla soluzione delle questioni relative alla promozione commerciale. In termini generali l'Autorità ha ribadito che i criteri interpretativi ed applicativi posti a supporto della concreta attività di attestazione delle SOA sono funzionali all'attività di vigilanza, della quale l'Autorità è esclusiva titolare.

In proposito – attesa la complessità delle questioni - si fa riserva di ulteriori considerazioni in sede di prossima relazione al Parlamento; in ogni caso permane la validità di una consolidata osservazione della Corte: utilità, e forse necessità, di sancire con rigore la centralità delle funzioni di garanzia, di regolazione, di "normazione" e sanzionatoria, distinguendole dalle funzioni che possono, invece, essere restituite agli organi di gestione dei ministeri.

3.2 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In ordine all'Autorità garante della concorrenza e del mercato si sottolinea la centralità della sua azione fondamentalmente rivolta ai comportamenti delle imprese e connotata – altresì – da cospicua attività referente al Parlamento.

Nel contempo deve essere posta in luce l'utilità di un orientamento della Sezione del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato della Corte a considerare – sempre più – il profilo delle violazioni della disciplina della concorrenza con essenziale riferimento alla normativa comunitaria; tale orientamento, finalizzato – soprattutto – all'esame dei regolamenti, degli atti concessori e dei programmi settoriali, è idoneo a configurare un terreno di straordinario rilievo per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità (nella sua attuale disciplina dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994).

La relazione sull'anno decorso (in data 30 maggio 2000) – predisposta dalla stessa Autorità – fornisce elementi di grande importanza, qualificati da valutazioni di sistema, che si riflettono sulla complessiva attività contrattuale degli operatori pubblici e privati.

In sintesi, si rivela utile porre in evidenza quanto segue:

1) l'esigenza di eliminare regole ingiustificatamente restrittive che frenano le possibilità di sviluppo di molti settori, "ingessandoli" in equilibri non più rispondenti

alle esigenze dei consumatori, mantenendo un intervento regolativo necessario a garantire il buon funzionamento del mercato in tutte le ipotesi in cui possa essere altrimenti pregiudicato l'interesse generale (in ogni caso, preferendo regole generali ed imparziali che incentivino i soggetti economici a porre in atto comportamenti socialmente desiderabili, piuttosto che prescrizioni particolari e dirette di specifici comportamenti);

2) nei servizi di pubblica utilità appena liberalizzati la tutela della concorrenza da sola non è sempre sufficiente: le telecomunicazioni, l'energia elettrica, il gas, le poste, il settore televisivo sono esempi di mercati in rapida evoluzione e dalle grandi opportunità di crescita, ma ancora frenati da regolamentazioni basate su riferimenti tecnologici e di consumo spesso superati;

3) le privatizzazioni non conducono necessariamente alla concorrenza (anche se associate ad estese liberalizzazioni) ma possono favorire la creazione di monopoli privati, solo eventualmente più efficienti: ed infatti la circostanza che le imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità il più delle volte operano nei mercati a monte o a valle degli ambiti di monopolio naturale rende ricorrente la tendenza ad ostacolare l'ingresso in tali mercati di eventuali concorrenti[7].

3.3 L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (A.I.P.A.).

Come già ricordato, l'attività di questa Autorità sarà oggetto di considerazioni, e conseguenti valutazioni, in sede di referto speciale contemplato dall'art. 14, comma 4, del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39.

---

[7] Altri elementi importanti, tratti dalla relazione 2000, vanno qui di seguito richiamati:

- essenzialità dell'azione dell'Autorità volta ad impedire che l'esercizio abusivo del potere di mercato, i comportamenti concertati dei soggetti economici e la realizzazione di concentrazioni tali da costituire o rafforzare una posizione dominante, restringano in misura significativa la capacità degli operatori di competere effettivamente sui mercati;

- nei settori dei servizi di pubblica utilità (nei quali la cultura della concorrenza non è certo radicata) si impone l'esercizio di un cospicuo impegno per far comprendere l'effettività dei mutamenti, traendone le connesse conseguenze; tuttavia la mancata abitudine alla competizione, dovuta a contesti normativi del recente passato, continua (sia nell'ipotesi in cui permangono estese aree di monopolio legale, sia nei settori dove l'apertura alla concorrenza è stata più efficace) a costituire uno dei fattori che "favorisce" comportamenti anticoncorrenziali;

- l'Autorità ha constatato e sanzionato taluni comportamenti realizzati da Ferrovie dello Stato S.p.A., che, nel mettere a disposizione i propri servizi di trasporto ferroviario, ha favorito, a scapito dei concorrenti, le società da essa controllate o partecipate, indirizzando verso di esse una parte cospicua e crescente della domanda di trasporto intermodale (in quanto la separazione contabile e societaria non risulta, per sé, idonea a garantire che l'attività di trasporto avvenga nel rispetto dei principi della concorrenza).

In questa sede ci si limita – perciò - a notazioni che possono avere un qualche riflesso nell'ambito dell'attività contrattuale.

Innanzitutto viene in risalto la predisposizione – da parte dell'AIPA – dei capitolati generali di appalto; in proposito va richiamata la centralità del comma 2, dell'art. 12 del d.lgs. n. 39/1993, il quale – tra l'altro – menziona la previsione, nei capitolati stessi, di regole di cruciale importanza. Si richiamano al riguardo: le modalità di scelta del contraente secondo le disposizioni della normativa comunitaria; i criteri di individuazione delle singole componenti di costo e del costo complessivo; le ipotesi ed i limiti dell'affidamento, da parte dell'aggiudicatario, a terzi dell'esecuzione di prestazioni contrattuali.

3.3.1 Sul piano dei profili istituzionali è da porre in luce che, tra i compiti affidati all'AIPA, alcuni sembrano riconducibili nei tratti tipici delle autorità garanti, quali le attività di regolazione e di controllo. Altri, invece - come parte di quelli attinenti alla programmazione, alla promozione, alla consulenza ed alla assistenza tecnica, nonché ad attività residuali - caratterizzano le peculiarità di questa autorità, inserendosi in un complesso quadro di rapporti (intercorrenti con le amministrazioni interessate ed altri soggetti istituzionali, quali la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato e l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici) che abbisognerebbero di una più precisa definizione normativa.

Quanto a quest'ultima Autorità, è vero- peraltro – che la sua competenza è limitata alla materia degli appalti e concessioni di lavori pubblici, con esclusione, quindi, dei comparti relativi alle forniture ed ai servizi. Ma va considerato che i tre settori, pur nella loro distinta configurazione, costituiscono oggetto di un sistema unitario di disciplina a livello comunitario e non è difficile ipotizzare casi, abbastanza frequenti, di realizzazioni complesse di sistemi informatici strettamente connesse con lavori civili.

Nell'ambito dell'attività contrattuale possono coesistere pertanto, in linea generale, possibili forme di intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per la salvaguardia della concorrenza nelle gare d'appalto, configurandosi così una sostanziale correlazione con la disciplina concernente le intese vietate e le situazioni

di posizione dominante, mentre per i contratti di informatica e per quelli concernenti i lavori pubblici permangono – specificamente - le competenze delle relative autorità. In tale contesto soltanto le esperienze applicative potranno confermare – o meno - l'esistenza di zone esposte al rischio di sovrapposizioni.

3.3.2 La Corte – nel quadro di una sua propria attribuzione sancita nell'art. 41, ultimo comma, del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 - prospetta l'ipotesi di una opportuna integrazione del d.lgs. n. 39 del 1993 per ridefinire in maniera più incisiva il ruolo dell'AIPA. Tale ipotesi potrebbe mirare ai tre seguenti obiettivi: irrobustire la funzione svolta dall'AIPA come autorità di regolazione; governare, in modo effettivo, la programmazione della domanda pubblica; estendere le disposizioni del d.lgs. n. 39 a tutte le amministrazioni pubbliche con conseguenti ripercussioni sul ruolo e sulle attribuzioni della stessa AIPA.

Le integrazioni al decreto n. 39 potrebbero, altresì, riguardare lo "status" del personale informatico e l'adeguamento della legge di contabilità in materia contrattuale in ordine ai sistemi informativi automatizzati.

3.3.3 Una finale notazione attiene, ancora, all'AIPA. Con DPCM 9 dicembre 2000 il Centro Tecnico, a suo tempo istituito dall'art. 17, comma 19, della legge 15 maggio 1997 n. 127 presso l'AIPA, è stato collocato - in forza dell'art. 24, comma 6, della legge 24 novembre 2000 n. 340 - presso la Presidenza del Consiglio dei ministri "in posizione di autonomia amministrativa e funzionale" per svolgere i seguenti compiti:

a) assicurare la definizione e l'attuazione del programma di lavoro del piano di azione di e-govenment ed il coordinamento e la gestione dei progetti di informatizzazione integrata delle pubbliche amministrazioni;

b) assicurare i servizi e l'assistenza ai soggetti che utilizzano la rete unitaria della pubblica amministrazione.

Al riguardo la Corte ritiene che in atto rimane aperto il problema di una adeguata collocazione del Centro Tecnico al fine di garantirne una effettiva autonomia funzionale, da tenere distinta dall'ambito più squisitamente operativo.

4. Un profilo specifico emerso nell'anno 2000: la centralizzazione per gli acquisti di beni e servizi. Il Ministero del tesoro e l'opera di razionalizzazione; l'attività della CONSIP.

4.1 L'anno 2000 registra - sul piano operativo - una innovazione di estrema rilevanza avente ripercussioni, di ordine generale, sul complessivo assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche (dapprima dello Stato, poi anche delle altre amministrazioni).

In proposito occorre premettere che l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000) ha demandato al Ministero del tesoro la competenza a stipulare convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione, e ai prezzi e condizioni previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato.

Il comma 3 dello stesso art. 26 sancisce – altresì – che le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate salvo quanto previsto dall'art. 27, comma 6, della medesima legge, il quale fa salvi, in materia, i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi delle amministrazioni statali già stipulati.

Intento del legislatore è stato – con tutta evidenza – quello di conseguire economie di scala nell'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche. Tale intento risulta convalidato, in modo assai significativo, dalla legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388), la quale ha enfatizzato la prospettiva dell'obiettivo di risparmio già avviato con l'art. 26 della legge n. 488/1999.

Ed infatti l'art. 59 della legge n. 388/2000, al fine di permettere l'acquisto di beni e servizi alle migliori condizioni di mercato anche da parte degli enti decentrati di spesa, ha ulteriormente attribuito al Ministero il compito di promuovere aggregazioni di enti, al fine di elaborare strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologiche e la eventuale stipula di convenzioni

valevoli su parte del territorio nazionale (a cui possono, su base volontaria, aderire tutti gli enti interessati[8]).

4.2 In questo quadro legislativo di riferimento, si situa – ed ha notevole rilevanza nella materia dell'attività contrattuale – la direttiva del Ministro del tesoro del 9 febbraio 2001, che ha predeterminato il raggiungimento di due obiettivi strategici:

a) il conseguimento effettivo dei risparmi di spesa previsti in materia di acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, così come previsto nelle leggi finanziarie 2000 e 2001 (appunto con l'art. 26 della legge n. 488/1999 e con gli artt. 58-60 della legge n. 388/2000 già ricordati);

b) lo snellimento delle procedure di acquisto attraverso lo sviluppo del mercato telematico e la realizzazione di un catalogo informatico.

Per tali obiettivi il competente Dipartimento del Ministero del tesoro – in specifica attuazione dell'art. 26 della legge finanziaria 2000 - che ha dato origine al "sistema" - si avvale della CONSIP S.p.a., alla quale con decreto ministeriale 24 febbraio 2000 è stato affidato il compito di stipulare le convenzioni generali per l'acquisto di beni e servizi comuni alle pubbliche amministrazioni, nonché di fornire il supporto tecnico per gli altri interventi negli altri settori di spesa (spese degli enti decentrati, affitti, energia elettrica, ecc.).

Il progetto sotteso alle disposizioni legislative delle due ultime finanziarie si rivela, come è facile comprendere, di grande respiro; la Corte – in termini generali e di principio – non può non condividere iniziative finalizzate alla razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi, anche attraverso accorpamento e snellimento delle procedure (nonché valutazioni complessive e sistematiche delle necessità emergenti, con conseguente superamento di non proficue parcellizzazioni).

---

[8] Al fine di attuare quanto previsto nel citato art. 59, sentiti i Ministri dell'interno, della sanità e dell'università, dovranno essere promosse: A) aggregazioni di province e comuni, appartenenti a regioni diverse, indicate dalla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali; B) aggregazioni di aziende sanitarie e ospedaliere appartenenti a regioni diverse indicate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; C) aggregazioni di università appartenenti a regioni diverse indicate dalla Conferenza permanente dei rettori delle università italiane.

4.3 La CONSIP ha tempestivamente avviato il progetto operativo per la razionalizzazione della spesa del settore statale che, nella fase iniziale, ha previsto: a) la definizione della struttura organizzativa interna; b) la definizione e realizzazione di strategie d'acquisto sulle principali categorie merceologiche della spesa comune per il conseguimento di risparmi e miglioramento dei livelli di servizio; c) la gestione del cambiamento e la comunicazione alle pubbliche amministrazioni per facilitare la partecipazione alle iniziative avviate; d) la definizione dei sistemi informativi di supporto.

Il progetto in questione peraltro, per la sua stessa natura, registra un marcato processo di evoluzione che contempla l'avvio delle aste elettroniche. La progettazione del "mercato elettronico" è già stata avviata ed è in corso la predisposizione della gara per la realizzazione della piattaforma *e-procurement*: questa funzionerà come punto di incontro tra domanda e offerta. I fornitori, opportunamente selezionati, potranno avanzare le loro offerte, che formeranno una sorta di "catalogo elettronico" mentre le pubbliche amministrazioni potranno fare le loro richieste "on-line" e negoziare direttamente sconti a volume.

4.3.1 Quanto al conseguimento dei risultati occorre, al momento, fare riferimento a stime elaborate dal Ministero del tesoro. In tale prospettiva, e vagliate le linee fondamentali del nuovo sistema di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, viene in evidenza che le prime convenzioni sulla spesa comune, secondo l'amministrazione, avrebbero generato – al 31 dicembre 2000 - 300 mld di risparmi a fronte di una spesa di circa 660 mld per le amministrazioni dello Stato (essendo stati completati interventi di razionalizzazione e stipulate convenzioni con riferimento alle categorie merceologiche: telefonia fissa, telefonia mobile, centrali telefoniche, fotocopiatori, personal computer desktop, stampanti, cancelleria).

4.3.2 Altre notizie di razionalizzazione della spesa sono, ancora, da riferire al Ministero del tesoro, il quale ha posto in luce che sono in corso ulteriori iniziative su circa 6.000 mld di spesa comune delle amministrazioni dello Stato, la cui attivazione è prevista nel corso del 2001; in particolare si tratta di gare ed interventi di razionalizzazione per

categorie merceologiche, quali i fitti passivi, la fornitura di carburanti, i buoni-pasto, le autovetture e i personal computer portatili (per un valore complessivo di circa 2.200 mld).

Inoltre, sono in corso di studio – sempre secondo l'amministrazione – progetti per l'acquisizione di altre categorie merceologiche, quali "global services", energia, combustibili, spese postali, carta, viveri e vettovagliamento ed altre forniture di ufficio, per un valore complessivo pari a circa 3.800 mld (per le quali si è proceduto all'avvio di gare nella prima parte del 2001).

4.4 Sull'attività della CONSIP la Corte ha già avuto modo di esprimersi con la recente, specifica, relazione al Parlamento sulla gestione della CONSAP (che ne aveva la partecipazione totalitaria), deliberata dalla Sezione del controllo sugli enti (determinazione n. 19/2001 assunta nell'adunanza del 27 aprile 2001).

In proposito è opportuno ribadire le considerazioni seguenti:

1) è da porre in evidenza l'interpretazione della nuova disciplina adottata dal Tesoro, in base alla quale la CONSIP svolge la funzione di "amministrazione aggiudicatrice" ai sensi della direttiva 92/50 dell'Unione Europea e può configurarsi come "organismo pubblico" con un ruolo di servizio strumentale del Tesoro;

2) Il ministero del Tesoro intende perseguire, attraverso la CONSIP, l'obiettivo di promuovere l'impiego diffuso di tecnologie informatiche al fine di assicurare procedure rapide ed efficienti di definizione delle convenzioni generali per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni;

3) Il nuovo strumento è deputato ad attivare la creazione di un sistema diffuso e condiviso di commercio elettronico per le pubbliche amministrazioni, ottenendo economie di scala (pur nel rispetto dell'autonomia e della responsabilità, dei centri di decisione delle pubbliche amministrazioni, nella definizione dei fabbisogni, dei tempi e dei contenuti specifici delle politiche di acquisizione dei beni e servizi strumentali).

4.4.1 Ulteriori considerazioni attengono, peraltro, a taluni aspetti di criticità del sistema, anche questi già messi in luce dalla Corte in sede di controllo sulla gestione finanziaria degli enti.

Vuole, innanzitutto, rimarcarsi che la CONSIP è da configurare come struttura organizzativa "di servizi" con funzione di "contraente generale" ("general contractor"); tale funzione appare meritevole di approfondita analisi nelle competenti sedi.

Due problematiche vanno poi segnalate per adeguate ponderazioni in sede parlamentare: una prima relativa alla necessità o opportunità – per l'amministrazione – di provvedere a dotarsi, in tempi ragionevoli, delle necessarie strutture tecniche interne per le funzioni di progettazione preliminare e di committenza; ed ancora una seconda: in relazione alla CONSIP deve essere vagliata l'esigenza, nel caso in cui il ricorso a convenzioni di servizio resti necessario, di operare la scelta del contraente (anche per i servizi di portata generale e strettamente strumentali rispetto all'attività amministrativa) attraverso le procedure concorsuali previste dalla normativa europea.

Altra notazione non secondaria si riconnette pur essa alla materia dell'acquisto di beni e servizi: quella di un impegno organizzativo volto a dotare le strutture proprie del Tesoro (già appartenenti al provveditorato generale dello Stato, ovvero ad altri organismi interni alla amministrazione, eventualmente individuati da ulteriori innovazioni legislative) di adeguate capacità di progettazione e di controllo.

4.4.2 Emergono, infine, le correlazioni da instaurare tra la disciplina dell'art. 26 della legge finanziaria 2000 e le attribuzioni dell'AIPA.

In proposito la Corte condivide l'opportunità che il ministero del Tesoro (che ai sensi del citato art. 26, comma 4, è chiamato ad esprimere "un parere tecnico circa le caratteristiche tecnico-funzionali e l'economicità dei prodotti acquisiti"per assicurare l'armonia del sistema) tenga informata l'AIPA sugli acquisti effettuati dalle amministrazioni in esito alle convenzioni-quadro. E ciò proprio per consentire all'Autorità di svolgere quelle funzioni di "governo" del processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, in una visione unitaria del fenomeno e a garanzia della efficienza, efficacia ed economicità connaturali all'impiego delle risorse informatiche da parte delle amministrazioni pubbliche[9].

[9] Nei sensi che precedono va segnalata la Nota del Presidente dell'AIPA prot. 6BB000266, in data 21 giugno 2000, indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero del tesoro e a questa Corte.

5. I dati complessivi di maggior rilievo: impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato. Spese dell'amministrazione per investimenti pubblici.

5.1 Avvertenza metodologica.

Preliminarmente occorre ricordare l'introduzione del nuovo sistema di classificazione adottato in base alla legge n. 94/1997 e l'uniformazione dell'Italia ai criteri stabiliti dal sistema europeo dei conti economici SEC 95. Quindi per operare un raffronto tra i dati relativi all'anno 2000 e quelli degli anni precedenti, le ex categorie X e XI (relative - rispettivamente - ai "beni ed opere immobiliari a carico dello Stato" e a "beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato") sono state convenzionalmente ricomprese nell'attuale cat. XXI (investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni), mentre la ex cat. IV (acquisto di beni e servizi) è stata identificata nell'attuale cat. II (consumi intermedi).

Le comparazioni effettuate – pertanto - dovranno essere considerate con la necessaria cautela.

L'esercizio condotto ha comunque carattere del tutto sperimentale e dovrà essere – integralmente – riconsiderato alla luce di ulteriori connotazioni strutturali (utili per l'elaborazione di serie storiche a regime) che restano affidate alla costante riflessione ed alla elaborazione tecnica del Ministero del tesoro- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

5.2 Gli impegni.

Dai dati di consuntivo per il 2000 risulta (tab. A) che le risorse impegnate dallo Stato per *consumi intermedi* e per *investimenti fissi lordi e acquisto terreni* (rispettivamente cat. II e XXI del nuovo sistema di classificazione) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 38.277 mld, di cui 10.031 mld - pari al 26,21% - hanno riguardato spese in conto capitale.

Dal confronto – nei limiti enunciati - con i dati dei due esercizi precedenti (35.416 mld nel 1998, di cui 6.897 mld hanno riguardato spese in conto capitale - e 35.424 mld nel 1999, di cui 7.700 mld per spese sul titolo II) si evidenzia pertanto un aumento della spesa globale.

5.3 I pagamenti e i residui.

Lo stesso fenomeno si riscontra anche in termini di pagamenti sulla massa spendibile (cfr. tabelle B, C); infatti - nell'ambito della ipotizzata comparazione tra il 2000 e il 1999 - ad un aumento delle erogazioni per *consumi intermedi* (da 26.532 mld a 28.305 mld) pari ad un +6,68% corrisponde un notevole incremento delle somme pagate nell'ambito delle spese per *investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni* che salgono da 6.211 a 7.860 mld.

L'andamento dei pagamenti riflette quello riguardante il rapporto tra la categoria XXI e la massa spendibile. A fronte di un aumento di quest'ultima, che passa da 20.179 mld nel 1998 a 21.662 mld nel 1999 ed a 27.758 nel 2000, il rapporto percentuale delle somme pagate (7.860 mld) rispetto a quelle disponibili si attesta al 28,31% (sempre assumendo a base il modello di raffronto costruito).

I residui relativi agli investimenti diretti (tab. C) segnano, tra il 2000 ed il 1999, una tendenza complessiva all'aumento (+27,6%), passando da 14.897 a 19.007 mld.

Per quanto riguarda le relative economie va sottolineato che gli importi relativi alle stesse, riferiti agli esercizi pregressi, evidenziano una notevole consistenza per l'esercizio 1997, pari, complessivamente (cat. X e XI), a 1.808 mld, una diminuzione delle stesse negli esercizi 1998 e 1999, rispettivamente a 779 e 553 mld ed un consistente incremento a conclusione dell'esercizio 2000 pari a 891 mld.

Una ulteriore specificazione nell'ambito della parte corrente (tab. B) evidenzia nel 2000 pagamenti che ammontano a 28.305 mld (a fronte di 26.532 mld nel 1999), pari al 58,14% della massa spendibile (pari a 48.687 mld nel 2000 ed a 49.327 mld nell'esercizio precedente), con un rapporto sostanzialmente assimilabile al dato del 1999 (53,78%). Diminuiscono, infine, i corrispondenti residui, che al termine dell'esercizio di riferimento passano da 20.442 mld a 18.463 mld (-9,68%), mentre le economie passano da 2.353 a 1.920 mld (rivelando – entrambi i dati - una significativa controtendenza rispetto al comparto del titolo II).

5.4 Gli investimenti diretti dello Stato nel conto economico delle amministrazioni pubbliche.

5.4.1 In termini generali si premette – preliminarmente – che le somme impegnate dalle amministrazioni dello Stato sulla competenza 2000 per investimenti diretti (titolo II - cat. XXI) si sono attestate a 10.031 mld, facendo registrare un aumento complessivo del 30,3% rispetto al dato di 7.701,6 mld dell'esercizio precedente, che a sua volta aveva fatto segnare un incremento di circa l'11% sull'anno 1998; in proposito sono – peraltro – da richiamare i limiti notevoli insiti nelle comparazioni effettuate con gli esercizi precedenti.

Alla fine del 2000, le spese per investimenti diretti da parte delle pubbliche amministrazioni hanno raggiunto 54.154 mld, con un incremento del 2.7% rispetto al 1999 (52.728 mld).

Tali spese (per 39.731 mld) sono da riferire al sistema delle autonomie e alle sue articolazioni; in particolare le regioni registrano un incremento del 10.9% rispetto all'anno precedente, mentre le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere spuntano una crescita negli investimenti del 7%. A fronte di tali accelerazioni va ricordato un andamento peculiare nella dinamica della spesa dei Comuni e delle Province, che registra una limitata variazione positiva rispetto al 1999, pari all'1.8% (con valori assoluti di 26.690 e 26.228 mld).

Le spese delle amministrazioni centrali (Stato, ANAS e altri enti dell'amministrazione centrale) hanno registrato complessivamente un lieve incremento, pari al 2,2 %, strettamente connesso alla accelerazione dell'attività di spesa da parte dello Stato (+4,2%).

Gli Enti previdenziali hanno, invece, fatto segnare un significativo ridimensionamento delle spese per investimenti che, infatti, sono passate da 887 a 596 mld (-32,8 % rispetto al 1999).

Per quel che concerne l'attività di investimento dello Stato, va sottolineato che la stessa, nel corso del 2000, ha fatto registrare un'accelerazione rispetto al precedente esercizio: i pagamenti per investimenti diretti realizzati dallo Stato, infatti, hanno raggiunto i 9764 mld, con l'incremento – già segnalato - di circa il 4,2% rispetto al 1999.

5.4.2 Passando ad analizzare la spesa per investimenti diretti delle singole amministrazioni va fatto notare che il Ministero dei lavori pubblici ha effettuato pagamenti - 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 in conformità di quanto disposto dal D.P.C.M. 1 Marzo 1991) - per un importo che si aggira intorno ai 1.880 mld, pari a circa il 24% della spesa complessiva per investimenti dello Stato.

Oltre il 38% dei pagamenti complessivi, pari a 721 mld, ha riguardato investimenti nel settore dell'edilizia pubblica varia - soprattutto nel completamento delle iniziative relative all'ex intervento nel Mezzogiorno (d.lgs. n. 96/93) - , negli interventi infrastrutturali nelle aree depresse (leggi nn. 341/95, 641/96, 135/97), nonché nel programma di costruzione, ristrutturazione ed ampliamento delle sedi di servizio per l'Arma dei Carabinieri (legge n. 16/85) e degli edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena (legge n. 404/77 e succ. integr.), rispettivamente per mld 365, 64, 65, 54.

Nel settore delle opere idrauliche e di difesa del suolo sono stati corrisposti circa 240 mld per la costruzione, sistemazione e riparazione di opere idrauliche di competenza statale e per la realizzazione di interventi nelle aree depresse ed in quelle colpite da pubbliche calamità (250 mld). Nell'ambito delle opere marittime, i pagamenti, pari ad oltre 218 mld, hanno riguardato, per la quasi totalità, costruzioni di opere portuali a cura dello Stato.

5.4.3 Per quanto riguarda il Ministero dei beni e le attività culturali le spese per investimenti diretti hanno superato i 1.026 mld., il 66% dei quali è stato utilizzato per il restauro, il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, mentre il 16% è stato impiegato per interventi connessi al Giubileo del 2000.

Il Ministero della difesa, su un totale di 1.869 mld. circa di investimenti diretti effettuati, ne ha impiegato 1.200 per attrezzature ed impianti della componente aerea delle Forze Armate e 669 nel comparto delle opere immobiliari della componente navale.

Il Ministero delle finanze si è attivato per lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informativo, impegnandovi ben il 70% degli investimenti diretti che complessivamente sono ammontati a 517 mld.

Anche il Ministero dei trasporti e della navigazione ha finalizzato i suoi interventi allo sviluppo del sistema informativo, destinando a tale scopo oltre il 42% delle spese per investimenti diretti, che ammontano complessivamente a 147 mld.

Il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi, delle strutture, degli apparati strumentali e delle dotazioni, compresi quelli delle forze di pubblica sicurezza, che hanno impegnato il 65% della spesa totale, sono stati oggetto prevalente dell'attività di spesa del Ministero dell'Interno, che, complessivamente, ha effettuato pagamenti per circa 569 mld.

Nel Ministero per le politiche agricole e forestali, i complessivi 450 mld circa (disponibili grazie a specifiche leggi di settore ed alla legge 499/99 che ha stanziato risorse finanziarie per il quadriennio 1999/2002), sono stati erogati per oltre il 70% al comparto della forestazione e per un ulteriore 17,5% all'adeguamento ed al funzionamento del sistema informativo agricolo nazionale (S.I.A.N.).

Infine in ordine ai pagamenti per investimenti diretti effettuati dal Ministero della Giustizia (circa 338 mld.) particolare rilievo assume la realizzazione del piano per l'informatica (mediante il potenziamento e l'adeguamento tecnologico degli impianti).

Tabella A

SPESE CONTRATTUALI - Impegni

(in miliardi)

ANNO	Spese finali (Titoli I e II) A	Cat. IV C	Cat. X + Cat. XI D	Totale parziale C + D E	% E su A
1997	694.220	23.789	5.279	29.068	4,2
1998	739.070	28.518	6.897	35.416	4,8
1999	802.474	27.724	7.700	35.424	4,4
Nuove categorie secondo il SEC 95		**Cat. II Consumi intermedi**	**Cat. XXI Investimenti fissi lordi e acquisto terreni**		
2000	773.597	28.246	10.031	38.277	4,9

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
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
Nuove categorie secondo il SEC 95 - Cat. II Consumi intermedi				
2000	48.687	28.305	18.463	1.920

Tabella C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CATEGORIA X *(BENI ED OPERE IMMOBILIARI A CARICO DIRETTO DELLO STATO)* **+ 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
1997	19.034	4.391	12.834	1.808
1998	20.179	6.001	13.399	779
1999	21.662	6.211	14.897	553
Nuove categorie secondo il SEC 95 - Cat. XXI *(Investimenti fissi lordi e acquisto terreni)*				
2000	27.758	7.860	19.007	891

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

6. Le risultanze dell'attività di controllo della Corte dei conti.

Nell'anno 2000 l'attività della Sezione del controllo sulla gestione che si è qualificata soprattutto per una serie di indagini intersettoriali sui lavori pubblici, le quali - come è evidente – assumono speciale rilievo nell'ambito dell'attività contrattuale.

Nei vari mesi del decorso esercizio sei deliberazioni (n. 58/2000; 71/2000; 78/2000; 85/2000; 89/2000 e 90/2000) – corredate da relazioni – hanno scandagliato molti aspetti gestionali, organizzativi e funzionali. Devono pertanto essere espressamente menzionate (e poi sinteticamente esaminate nei contenuti di maggiore significato) le relazioni sulla "gestione delle procedure straordinarie disciplinate dall'art. 13 del d.l. n. 67/1997 convertito nella legge n. 135/1997 (c.d normativa *sblocca-cantieri*)"; sui "contratti di lavori pubblici per un importo complessivo superiore a 10 mld stipulati da organi del Ministero della difesa"; sulla "gestione della direzione generale Edilizia Statale (legge n. 16/1985: nuove sedi di servizio dell'Arma dei Carabinieri – art. 11, legge n. 887/1984, programma straordinario di edilizia penitenziaria) e della direzione generale delle Opere Marittime del Ministero dei lavori pubblici; sulla "gestione delle concessioni in regime di proroga"; sulla "gestione dei lavori pubblici da parte degli organi periferici del Ministero dei lavori pubblici" ed, infine, sulla "gestione dei lavori pubblici da parte degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali con affidamenti complessivi pari o superiori a 10 mld".

In ordine alle relazioni dinanzi ricordate va premesso, peraltro, che le stesse non attengono alla gestione dell'esercizio oggetto della parificazione, e della connessa attività referente delle Sezioni riunite; le relazioni della Sezione del Controllo contengono comunque estese valutazioni e numerosi elementi con considerazioni critiche che ne impongono, senz'altro, la segnalazione al Parlamento anche nella presente sede (ad un tempo riassuntiva della complessiva realtà dell'amministrazione e deputata all'analisi degli equilibri e dello stato della finanza pubblica).

6.1 Quanto alla gestione delle procedure disciplinate dalla cosiddetta normativa "sblocca-cantieri" la Corte, tra l'altro, ha effettuato le seguenti valutazioni critiche:

1) buona parte delle opere inserite nel programma esecutivo del decreto "*sblocca-cantieri*" sono connotate da assenza o carenza di istruttoria; peraltro un congruo esame dello stato degli interventi inseriti avrebbe consentito, con media diligenza, di accertarne di volta in volta la scarsa fattibilità (se non addirittura la impossibilità di realizzazione), l'assenza dei presupposti di legge, l'indeterminazione dei costi, la insufficienza delle risorse a disposizione, l'incompatibilità con altri progetti infrastrutturali. Inoltre, in diversi casi, le infrastrutture inserite nei programmi non sono risultate compatibili con l'assetto del territorio e i vincoli esistenti;

2) la lunghezza delle procedure e delle fasi realizzative è venuta notevolmente a collidere con la natura straordinaria del programma, che presupponeva – al di là della assenza di parametri di misurazione degli obiettivi – il tempestivo raggiungimento degli stessi; conseguente corollario è stata la mancata mobilizzazione di una consistente quantità di risorse rimaste vincolate a programmi senza sbocco;

3) le gestioni sono apparse non conformi al principio di concentrazione del potere istruttorio e delle relative responsabilità rigorosamente affermato dall'art. 7 della legge-quadro, che prevede a tal fine la individuazione di un responsabile unico della realizzazione dell'opera, dalla fase progettuale a quella di collaudo[10].

6.2 Per i contratti di lavori pubblici stipulati da organi del Ministero della Difesa (per un importo complessivo superiore a 10 mld) l'indagine della Sezione del controllo non è pervenuta a conclusioni di segno negativo:

1) l'amministrazione della difesa ha stipulato, per l'esecuzione dei lavori, quasi esclusivamente contratti d'appalto ed è ricorsa a cottimi per una minima percentuale dei contratti stipulati; non risultano affidati lavori in concessione;

---

[10] Altri contenuti della deliberazione n. 58/2000 hanno posto in luce:

- l'allargamento degli interventi ad opere suppletive e complementari non previste, quand'anche strumentale ad affrontare situazioni gravemente deteriorate, è apparso in contrasto con regole fondamentali quali la predefinizione progettuale e dei costi (le variazioni progettuali – comunque – non sono state gestite neppure in modo trasparente, attraverso confronti omogenei tra previsioni originarie e successive e la netta separazione delle opere effettuate con quelle da realizzare);

- taluni profili di autentica patologia connessi al rifinanziamento di concessioni non conformi alle norme comunitarie, caratterizzate da convenzioni-quadro generiche e indefinite: queste hanno assunto un ruolo strumentale nella perpetuazione di prassi sottoposte al netto e rafforzato divieto della legge-quadro". Ingenti risorse sono state destinate ad obiettivi assolutamente generici, inestimati sul piano tecnico ed economico, senza limite o vincolo finanziario e operativo (in questo contesto le convenzioni-quadro hanno costituito vera e propria ipotesi negoziale ad oggetto indefinito).

2) nel complesso, il ricorso a progettisti esterni è risultato piuttosto contenuto. La qualità della progettazione svolta dagli uffici è apparsa adeguata, considerato che non sono stati segnalati, nell'esecuzione dei contratti, particolari fenomeni di varianti, di gare con ribassi eccessivi, di contenziosi specialmente rilevanti.

3) i dati concernenti le forme di pubblicità utilizzate, sia pure incompleti, hanno confermato l'esiguità dei lavori affidati senza adeguata pubblicità.

6.3 Nella indagine sulla gestione dei lavori pubblici per edilizia statale e le opere marittime sono emerse, sostanzialmente, due valutazioni:

- nell'attività di programmazione si è riscontrata l'anomalia della c.d. "programmazione capovolta" a cui l'amministrazione sembra indotta, da un lato per la limitazione delle risorse finanziarie disponibili e, dall'altro, per l'esigenza di ripartire equamente le risorse stesse (in base a criteri obiettivi in relazione alle aree territoriali interessate dagli interventi);

- in ordine alla efficacia dell'attività svolta influssi sicuramente negativi sono scaturiti dai tempi impiegati nelle varie fasi della procedura, che si sono presentati esageratamente dilatati rispetto a quelli stabiliti dalla legge: in tal modo la finalità acceleratoria perseguita dalla norma è risultata completamente vanificata.

6.4 La relazione sulla gestione delle concessioni in regime di proroga ha confermato orientamenti correlati a consolidate pronunce della Corte :

a) il prolungamento delle vecchie concessioni, sicuramente non in linea con il principio comunitario della libera concorrenza, ha rappresentato un fenomeno lesivo anche dei principi di economicità ed efficacia (quest'ultima come idoneità al raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle stesse leggi derogatorie dei principi generali in materia contrattuale);

b) l'elevato numero di concessioni di sola costruzione in vigore (molte delle quali stipulate più di dieci anni fa) ha evidenziato l'inidoneità di tale strumento al conseguimento degli obiettivi indicati dal legislatore. Tali concessioni, da riconnettere alla precipua funzione di consentire una azione più rapida, efficace e spedita, si sono dimostrate per contro, nei fatti, un aggravio per le amministrazioni, non soltanto per il

prezzo aggiuntivo della intermediazione svolta dallo stesso concessionario e per l'accollo pressoché costante delle sopravvenienze, ma anche per lunghissimi tempi di attuazione che hanno provocato lievitazioni di costi (aggravati dal ricorso frequente a perizie di variante e al generalizzato ridimensionamento dei programmi originari)[11].

6.5 In relazione alla gestione dei lavori pubblici da parte degli organi periferici del Ministero dei lavori pubblici, emergono tre notazioni critiche della Sezione del controllo:

1) il ricorso sempre più frequente alla progettazione esterna ha pregiudicato la economicità dell'azione amministrativa e svalutato il ruolo dei provveditorati, istituzionalmente competenti;

2) il limitato ricorso alla pubblicità ed alle procedure concorsuali ha comportato valutazioni negative sotto il profilo del rispetto delle regole della concorrenza;

3) è stato anche oggetto di censura l'anomalo protrarsi della fase intercorrente tra aggiudicazione e consegna dei lavori[12].

6.6 Altra relazione della Sezione del controllo - definita nell'ambito intersettoriale, che qui rileva, nel corso dell'anno 2000 - ha riguardato la gestione dei lavori pubblici da parte degli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali.

In proposito rilevano, in particolare, tre considerazioni:

- il ricorso al sistema dell'esecuzione di lavori in economia è procedura legittimamente e utilmente attivabile, in presenza dei necessari presupposti normativamente previsti (ed adeguatamente esplicitati nei provvedimenti). E' – invece – censurabile il generalizzato e sistematico ricorso, da parte delle stazioni appaltanti, al cottimo o procedure assimilabili senza un'adeguata motivazione (e tale non può

---

[11] Si segnalano, in particolare, il programma di potenziamento delle Capitanerie di Porto e degli altri uffici periferici e i programmi straordinari di edilizia per l'Arma dei Carabinieri e penitenziaria straordinaria, le cui concessioni sono state ulteriormente prorogate al 31.12.2000 e al 4.3.2000.

[12] Sul protrarsi di questa fase la Sezione del controllo ha sottolineato – altresì – che un segmento gestionale, sotto il profilo operativo meramente accessorio e strumentale all'esecuzione vera e propria dell'opera dal punto di vista temporale, ha finito per acquisire spazio preponderante, pregiudicando il raggiungimento dell'obiettivo in tempi fisiologici. La stessa Sezione, quanto al rispetto dei principi della concorrenza, ha qualificato anomalo il perdurare di ipotesi estensive di vecchie concessioni non in regola con il modello comunitario di concessione: occorre quindi una definitiva cessazione dei fenomeni di riserva di mercato, alimentati attraverso continui rifinanziamenti su base annuale o attraverso leggi speciali.

considerarsi l'apodittico richiamo all'urgenza di provvedere o alla convenienza a procedere in economia, senza alcun riferimento alle specificità del caso concreto);

- il sistematico e generalizzato ricorso ai cottimi fiduciari, per lo più non preceduti neanche da gara ufficiosa, costituisce violazione della legislazione speciale vigente oltre che inosservanza delle direttive ministeriali (con eventuali conseguenze per responsabilità dirigenziale). Appare inoltre singolare che l'amministrazione centrale (dopo aver emanato puntuali direttive circa la necessaria osservanza di norme volte ad assicurare la concorsualità e la trasparenza) non si sia preoccupata, attraverso i propri servizi ispettivi e gli organi di controllo interno, di acclarare l'effettivo rispetto delle direttive medesime;

- in ordine ai prezziari applicati si è rilevato che non vengono seguiti criteri uniformi di predeterminazione dei prezzi e di analisi degli stessi.

6.7 Altre deliberazioni e relazioni della Sezione del controllo – pur non situate nell'ambito delle indagini intersettoriali fin qui riassunte – rilevano per il loro interesse generale nella materia contrattuale.

6.7.1 La deliberazione n. 16/2000, relativa ad opere di pertinenza del Magistrato del Po, si è soffermata sull'emersione di problematiche attinenti alla gestione degli affidamenti di ulteriori stralci a trattativa privata (anche in concessione di sola costruzione) agli stessi affidatari di precedenti opere.

La relativa indagine ha – nel suo complesso – posto in luce l'inesistenza di elementi obiettivi da cui trarre auspicio per un superamento della paralisi e per il completamento delle opere di regimazione del Po.

Le risultanze di maggiore significato possono essere sintetizzate come segue:

a) la gestione è stata caratterizzata da gravi carenze in tema di programmazione e progettazione;

b) gli affidamenti hanno concretato una ipotesi di frazionamento finanziario e non tecnico-funzionale, essendo stati adeguati i lavori alle somme di volta in volta disponibili (in un contesto del tutto privo di raffronto tra obiettivi e risultati realizzati);

c) la situazione di prolungata stasi, aggravata dalla assenza di funzionalità dei manufatti realizzati, è stata affrontata mediante una pervicace ripetizione degli errori e dei criteri operativi precedentemente seguiti;

d) i lunghi periodi di inattività, se utilizzati secondo i parametri gestori ordinari, avrebbero da molto tempo consentito il raggiungimento degli obiettivi.

6.7.2 Un ulteriore deliberazione (n. 6/2001) della Sezione del controllo ha riguardato l'indagine sul programma pluriennale di edilizia per le forze dell'ordine (Arma dei Carabinieri) e sul programma straordinario di edilizia penitenziaria, esaminando lo stato di attuazione degli interventi previsti nelle rispettive concessioni tra il Ministero dei lavori pubblici e la "Servizi Tecnici S.p.A." (già EDIL.PRO.S.p.A.).

Quanto alla prima gestione sono emerse – in modo chiaro - le negative ripercussioni prodotte da una programmazione affrettata e per di più attuata dopo l'apprestamento delle risorse. Al fenomeno distorsivo della cosiddetta "programmazione capovolta" si è sommato, nel caso di specie, quello della "progettazione itinerante", che hanno avuto l'effetto di stravolgere ogni previsione, sia cronologica che finanziaria, degli interventi.

L'andamento della gestione è rimasto, pertanto, connotato da una serie di patologie imputabili alla cattiva impostazione iniziale. Le ripetute richieste di variazione degli interventi da parte dell'amministrazione utente, l'esistenza di opere progettate e mai avviate, l'indeterminatezza iniziale di progetti che si è reso necessario rimodulare più volte in corso d'opera, l'inadeguata preventiva temporizzazione degli impegni finanziari (che ha determinato la perenzione delle risorse stanziate) hanno indotto la Sezione ad esprimere un giudizio complessivamente negativo sulla gestione in parola.

6.7.3 A non diverse conclusioni è pervenuta l'indagine sullo stato di attuazione del programma straordinario di edilizia penitenziaria, affidato in concessione unitaria alla Servizi Tecnici S.p.A.

In particolare, due sono le notazioni specifiche che la Sezione del controllo ha effettuato sulla gestione di detto programma straordinario:

- la cancellazione - per indisponibilità o insufficienza delle aree - di circa un terzo delle opere individuate, con netta prevalenza di quelle caratterizzanti del programma (edilizia prefabbricata), è testimonianza evidente di una programmazione frettolosa e approssimativa (priva cioè delle necessarie verifiche di fattibilità e sprovvista di qualsiasi indicazione - sia pure presunta - del costo dei singoli interventi);

- la constatazione della mancata ridefinizione dell'importo della convenzione sulla base di un preciso quadro economico, il quale dopo la redazione dei progetti determinasse sia il costo delle singole opere sia anche gli interventi via via stralciati dal programma allegato alla convenzione.

6.7.4 Ulteriori annotazioni possono farsi, conclusivamente, in ordine alla ponderosa relazione (di cui alla deliberazione n. 4/2001/G) concernente gli esiti dell'indagine espletata sullo stato degli interventi previsti nel programma per Roma Capitale (legge 15 dicembre 1990, n. 396) per gli esercizi dal 1990 al 1999.

La relazione della Sezione del controllo ha perseguito l'obiettivo di procedere ad una rappresentazione "statica" del quadro generale degli interventi previsti nel Programma per Roma Capitale e di individuare, laddove possibile, i punti di affioramento delle poste economiche sottese agli interventi medesimi nell'arco temporale 1990- 31 marzo 1999 (costituente il periodo di traslazione di tali poste dal bilancio dello Stato agli enti ed organismi designati ad attuare il programma degli interventi).

La relazione si è – perciò – configurata come la "cronaca" della serie storica degli interventi previsti nel programma e degli impegni economici assentiti per la loro realizzazione e delle vicende ad essi connesse (corredata delle percentuali di utilizzo delle risorse finanziarie e l'analisi dei tempi di attuazione degli interventi) ed ha rilevato, preliminarmente, per alcuni interventi la erraticità delle risorse predisposte per farvi fronte, nonché la natura "carsica" delle medesime, che sommerse per alcuni esercizi, affiorano poi in altri.

Tra i tanti aspetti problematici emersi, i seguenti appaiono di maggior rilievo per una adeguata ponderazione in sede parlamentare:

1) il quadro eccessivamente ampio e frammentato degli interventi, unito ad una carente determinazione della scala di priorità possibili all'interno del Programma;

2) l'assenza di termini predeterminati per l'esecuzione, in tempi ragionevoli, degli interventi medesimi;

3) l'assenza di una definizione compiuta del piano di fattibilità tecnico-progettuale degli interventi inseriti nel Programma, con la conseguente necessità di effettuare ulteriori verifiche;

4) il mancato avvio di moduli innovativi in tema di finanziamenti (compartecipazione più incisiva di capitale privato)[13].

[13] Altri aspetti, sempre segnalati nella relazione della Sezione del controllo, hanno fatto riferimento:

- alla complessità delle procedure e alla molteplicità dei soggetti che concorrono a determinare il processo decisionale;
- all'impossibilità di sanzionare l'inefficienza dei soggetti responsabili della mancata attuazione degli interventi (per la difficoltà di imputare correttamente le inefficienze riscontrate);
- al contenzioso amministrativo innescato dalla pianificazione urbanistica (intervento relativo allo SDO).

Capitolo VII

Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministeri istituzionali

1. Presidenza del Consiglio dei ministri: *1.1. Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali; 1.2 Gli aspetti specifici del nuovo ordinamento contabile; 1.3 Attuazione del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303: gli assetti organizzativi; 1.4 Le iniziative di coordinamento e propulsione dell'attività del Governo; i poteri di indirizzo e l'emanazione delle direttive di rilievo generale; 1.5 Attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri ed attuazione della normativa sulla dirigenza; 1.6 La semplificazione delle fonti normative e delle procedure; 1.7 L'impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica; 1.8 Il trasferimento delle risorse al sistema delle autonomie.*
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: 2.1.4.1 La nota preliminare; 2.1.4.2 Le direttive del Ministro; *2.2 Risultati di consuntivo:* 2.2.1 Analisi finanziaria per funzioni obiettivo COFOG: 2.2.1.1 Ministero degli affari esteri; 2.2.1.2 Ministero dell'interno; 2.2.1.3 Ministero della giustizia; 2.2.1.4 Ministero della difesa; *2.3 Profili istituzionali:* 2.3.1 Ministero degli affari esteri; 2.3.2 Ministero dell'interno; 2.3.3 Ministero della giustizia; 2.3.4 Ministero della difesa.

1. Presidenza del Consiglio dei ministri.

1.1 Premessa, considerazioni generali e profili istituzionali.

1.1.1 L'organizzazione dell'attività di Governo – con particolare riferimento al ruolo e alle funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri – è una componente essenziale della riforma amministrativa e del bilancio, il cui disegno è imperniato sulle leggi del 1997 e sui provvedimenti delegati degli anni successivi.

A seguito della riforma il maggior problema, in atto, risiede nella distanza che separa il quadro delineato dalle norme dalla reale esperienza amministrativa; si manifesta, al riguardo, il rilievo cruciale delle innovazioni introdotte nel sistema dei controlli esterni, teso – ora - alle misurazioni e alle valutazioni dei risultati della gestione.

In proposito va posto in luce che la riforma dei controlli esterni ha ampliato la portata della funzione referente al Parlamento e della connessa opera di autocorrezione delle amministrazioni, la quale da sempre caratterizza la relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato: questa, in linea con l'evoluzione dei bilanci e della finanza pubblica, si è via via estesa alle valutazioni degli equilibri finanziari complessivi e di funzionalità di tutti gli apparati pubblici (centrali, periferici o appartenenti al sistema delle autonomie).

La nuova configurazione assunta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in base al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, può logicamente correlarsi sia alle missioni dei diversi ministeri, con connesse interazioni, sia alla complessiva realtà amministrativa; di qui l'esigenza che nella relazione della Corte - che accompagna la parificazione del rendiconto generale dello Stato – sia contenuta un'analisi sui profili organizzativi e sulle attività della Presidenza.

Dal punto di vista metodologico si pone in luce l'esigenza di illustrare i profili istituzionali di maggior momento per lo svolgimento della attività del Governo; interesse specifico, anche in relazione alle attribuzioni proprie della Corte, riveste poi il tema del nuovo ordinamento contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri, che si salda con l'analisi degli assetti organizzativi disegnati dal d.lgs. n. 303/1999.

Ancora un suo proprio rilievo assume, ai fini del referto annuale al Parlamento, l'approfondimento di tutti gli aspetti che coinvolgono il coordinamento, l'indirizzo e le direttive di ordine generale e l'opera di propulsione delle missioni proprie dei singoli dicasteri.

Altro aspetto peculiare attiene all'attuazione della normativa sulla disciplina della dirigenza, mentre rilevanza propria hanno i temi della semplificazione delle fonti normative e delle procedure, del trasferimento delle risorse al sistema delle autonomie e dell'impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica.

1.1.2 Ruolo e funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri sono state oggetto di particolare considerazione, fin dalla fase di elaborazione della legge 23 agosto 1988, n. 400, nella annuale attività di referto della Corte al Parlamento.

Più volte, in passato, si è ricordata una complessa vicenda di "storia dell'amministrazione" molto lontana dal disegno delineato in Costituzione; l'apparato della Presidenza è apparso come un corpo amministrativo sovradimensionato ed eterogeneo, all'interno del quale hanno per troppo tempo convissuto, accanto ai centri legati alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, unità chiamate a svolgere compiti di amministrazione attiva, con ruolo operativo in un contesto disorganico e poco funzionale.

L'inversione di tendenza si è andata gradatamente affermando in più anni successivi: si è attuata, dapprima, la riconduzione delle attribuzioni di amministrazione attiva alla responsabilità dei ministeri attraverso deleghe attribuite al Ministro dell'interno per la protezione civile, al Ministro del lavori pubblici per le aree urbane e i servizi tecnici nazionali, al Ministro dell'industria per il turismo, al Ministro per i beni culturali per lo spettacolo e lo sport, prefigurando – in tal modo - uno schema utile in vista delle successive scelte di razionalizzazione.

Già da un triennio peraltro la evocata inversione ha dato luogo a mutamenti che hanno inciso, in modo sostanziale, sull'assetto dell'amministrazione statale: l'esercizio delle generali funzioni di indirizzo e coordinamento affidate dalla Costituzione al Presidente del Consiglio si è infatti espresso enucleando materie di più diretto rilievo per la politica economica e per la "fiscal policy" e privilegiando talune direzioni: le politiche di risanamento della finanza pubblica; il lavoro pubblico; le politiche di riforma del "welfare"; le politiche per l'occupazione e per il Mezzogiorno.

Sempre da un triennio, poi, l'azione della Presidenza del Consiglio si è situata – in modo coerente – in una fase istituzionale caratterizzata dall'obiettivo di dare concreta attuazione al processo avviato con il ciclo delle leggi di riforma del bilancio, di riassetto e ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, di semplificazione delle procedure amministrative, di traduzione operativa, anche sul versante delle risorse umane e finanziarie, del disegno di federalismo "a costituzione invariata".

Il ruolo della Presidenza si è quindi qualificato nell'ordinamento non solo come necessaria sede di impulso e di coordinamento dell'attività dei ministeri, in attuazione dell'art. 95 della Costituzione, ma anche, su un piano più generale, come momento di ricomposizione delle problematiche con le quali deve necessariamente confrontarsi l'intero processo di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni; questo la Corte lo ha già rilevato, ma va qui ribadito per significative vicende che hanno caratterizzato – sul versante operativo – il decorso anno 2000.

Nella fase avanzata del processo riformatore delle amministrazioni centrali e di conferimento di funzioni alle autonomie assume particolare rilievo il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, con il quale è stato rivisto l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59/1997, riconducendone le funzioni e le strutture ai compiti propri di impulso e coordinamento assegnati al Presidente dalla Costituzione – per assicurare la già dianzi ricordata unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo, ai sensi dell'art. 95 della Costituzione – ed esaltandone la correlazione con gli organi costituzionali, le istituzioni europee, il sistema delle autonomie.

A tali compiti prioritari vengono ad aggiungersi ulteriori funzioni di rilievo nella realtà istituzionale e sociale, emerse con chiarezza nell'anno 2000: si richiamano, in proposito, il coordinamento dell'attività amministrativa, la guida delle iniziative normative, il monitoraggio delle politiche di settore essenziali per l'azione di Governo.

Va ancora posto in luce che il decorso anno 2000 ha fornito puntuali conferme delle linee strategiche individuate dalla Corte in sede di passata relazione, linee che si sono rivelate rinforzate soprattutto in relazione al rapporto con il sistema delle autonomie. Viene ad essere pertanto convalidata la già effettuata enunciazione di tre essenziali direttrici, sottolineando il rilievo cruciale assunto dalla seconda delle stesse: 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 ed impulso nel

sistema di finanza pubblica e delle politiche di investimento, intesi come significativi presupposti anche per un rilancio dell'occupazione e del mercato.

1.1.3 Considerato che il d.lgs. n. 303 del 1999 ha dettato le norme fondamentali sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, va ricordato che una più articolata definizione dell'autonomia finanziaria e delle strutture generali è stata indicata nei d.P.C.M. 23 dicembre 1999, 15 aprile 2000, 4 agosto 2000 e 12 settembre 2000 (ponendo in evidenza che il d.P.C.M. 15 aprile 2000 è stato - in prosieguo – oggetto di abrogazione).

Sui menzionati provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri la Sezione del controllo della Corte dei conti (I Collegio), con deliberazioni n. 39/2000, 48/2000 e 96/2000, ha deliberato di proporre, dinanzi alla Corte costituzionale, conflitto di attribuzioni nei confronti del Governo per aver illegittimamente menomato le attribuzioni intestate alla Corte dei conti dall'art. 100, 2° comma, della Costituzione, per l'effetto richiedendo alla medesima Corte costituzionale di annullare l'art. 9, comma 7, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, e di dichiarare che spetta alla Corte dei conti di effettuare il controllo preventivo di legittimità sugli atti previsti nel comma citato.

In proposito va ricordato che con i provvedimenti, già citati, il Governo ha dato attuazione all'art. 9, comma 7, del predetto d.lgs. n. 303, che sopprime espressamente il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti in ordine sia ai decreti del Presidente del Consiglio che stabiliscono, in coerenza con i criteri di classificazione della spesa del bilancio statale, la struttura dei bilanci e la disciplina della gestione delle spese, sia ai decreti dello stesso Presidente che individuano le aree funzionali omogenee da affidare alle strutture in cui si articola il Segretariato generale della Presidenza, e indicano, per tali strutture e per quelle di cui si avvalgono Ministri e Sottosegretari di Stato da lui delegati, il numero massimo degli uffici e dei servizi e disciplinano gli uffici di diretta collaborazione propri e, sulla base delle relative proposte, quelli dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari della Presidenza (cfr. art. 7, commi 1, 2, 3 e 7 del medesimo decreto legislativo).

Le tre ricordate deliberazioni della Sezione del controllo devono essere oggetto di adeguate considerazioni nel quadro della presente attività di referto al Parlamento (soprattutto in ordine a profili istituzionali di cospicua rilevanza generale).

La Sezione del controllo ha effettuato, in dettaglio, alcune significative precisazioni, che qui si sintetizzano per tratti essenziali.

La limitazione del controllo esterno non può ritenersi implicitamente consentita dall'equiparazione dell'apparato amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri con le analoghe strutture della Presidenza della Repubblica, del Senato e della Camera dei Deputati; al riguardo deve infatti osservarsi che la disciplina degli apparati degli anzidetti organi costituzionali è molto diversa da quella contenuta nella legge di delega e nel d.lgs. n. 303 del 1999.

La Sezione del controllo si è quindi pronunciata nel senso che la Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo le previsioni della carta costituzionale (art. 95), costituisce parte integrante del complesso di organi che compongono l'amministrazione dello Stato ed è sottoposta ad una disciplina in larga parte comune. Ciò è confermato dallo stesso d.lgs. n. 303 del 1999, il quale non opera un netto distacco, sotto il profilo organizzativo, tra Presidenza ed altre amministrazioni (si richiama – a titolo di esempio – la disciplina del ruolo unico dei dirigenti) e non esime dal controllo tutti gli atti della Presidenza, in quanto continuano ad applicarsi anche a quest'ultima, in quanto non derogate, le disposizioni di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994[1].

In termini generali deve – da ultimo – porsi in debita evidenza che la disciplina del controllo esterno di legittimità, al pari di quella concernente il sindacato del giudice ordinario od amministrativo, non può essere ricompresa nei generici concetti di

---

[1] Nel merito, e per sostenere il configurato conflitto nei confronti del Governo, la Sezione del controllo ha ritenuto:
a) che la lesione delle attribuzioni costituzionali della Corte dei conti possa essere prospettata non soltanto in relazione all'art. 100, comma 2, della Costituzione assumendo rilevanza, nel caso di specie, anche la violazione dell'art. 76 della Costituzione considerando – in ordine al primo profilo – che diversamente da quanto previsto sia nella seconda parte del comma 2 dell'art. 100 della Costituzione (a proposito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti) sia nel successivo art. 103 (dove è stata riconosciuta la potestà del legislatore di configurare la materia della contabilità pubblica), in materia di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo la norma costituzionale non prevede la possibilità di limitazioni per legge;
b) che per ciò che attiene alla violazione dell'art. 76 della Costituzione è da porre in luce che in nessuno dei numerosi e non sempre omogenei criteri e principi direttivi dettati dalla legge di delega 15 marzo 1997, n. 59 (cfr., in particolare, l'art. 11, comma 1, lett. a, ed art. 12, comma 1) è possibile individuare, sia pure per implicito, una qualsiasi indicazione che possa far ritenere conferita al Governo la potestà di intervenire nella materia del controllo esterno, così come disciplinato – in applicazione dell'art. 100, comma 2, della Costituzione – dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994.

"razionalizzazione" o di "autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria" previsti nella legge di delega.

Tutto quello che precede si situa, al momento,in una "fase intermedia": va richiamata – infatti – l'ordinanza della Corte costituzionale n. 573 del 14-21 dicembre 2000, in base alla quale la stessa Corte, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, delibera senza contraddittorio sull'ammissibilità del ricorso sotto il profilo dell'esistenza della "materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza"[2].

1.2 Gli aspetti specifici del nuovo ordinamento contabile.

1.2.1 E' stato già ricordato, dianzi, il d.P.C.M. 23 dicembre 1999 concernente "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri", in ordine al quale è stato proposto dalla Corte dei conti ricorso per conflitto di attribuzioni.

Al riguardo, prescindendo dal ricordato aspetto ed in attesa della pronuncia della Corte costituzionale, è necessario effettuare considerazioni e valutazioni che si riconnettono allo "specifico" della Corte dei conti anche in relazione alla disciplina dettata dagli art. 39, 40 e 41 del T.U. approvato con R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 per la funzione di referto al Parlamento (con particolare richiamo all'ultimo periodo dell'art. 41 predetto, che prevede che la Corte – a Sezioni riunite – espone le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione").

---

[2] L'ordinanza della Corte costituzionale, pur pronunciandosi ai soli fini della dichiarazione di ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ha delineato alcuni punti fermi che qui è opportuno ricordare:
a) dal punto di vista dei presupposti soggettivi spetta alla Corte dei conti, nell'esercizio della sua funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, la legittimazione a proporre conflitto costituzionale di attribuzioni a norma dell'art. 134 della Costituzione, in quanto tale funzione, sia pure di natura ausiliare, è caratterizzata, oltre che dalla sua previsione nell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, dalla posizione di piena indipendenza dell'organo chiamato a esercitarla (sentenze nn. 406 del 1989 e 302 del 1995);
b) con riferimento ai presupposti oggettivi, il ricorso è indirizzato alla garanzia della sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali, in quanto la lesione lamentata concerne competenze della Corte dei conti configurate dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, riconducibili alla previsione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione;
c) circa il profilo dell'idoneità a determinare conflitto di atti aventi natura legislativa, quali il d.lgs. n. 303 del 1999, la Corte costituzionale ha già dato una risposta affermativa (sentenza n. 457 del 1999; ordinanze nn. 280 e 23 del 2000, 323 del 1999).

1.2.2 Sulla disciplina dell'autonomia finanziaria e sulla contabilità della Presidenza il discorso viene introdotto dalle considerazioni svolte dalle Sezioni riunite in sede consultiva (adunanza del 17 dicembre 1999) sullo schema di regolamento.

E' stata affermata, in tale sede, l'essenzialità – per l'ordinamento contabile della Presidenza – di un raccordo con i principi generali della contabilità pubblica, il quale si coniuga con l'esplicito intento legislativo di assicurare la coerenza della struttura contabile e della disciplina della gestione con i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale – i cui principi riformatori sono estesi alla generalità delle amministrazioni pubbliche – nel quale è prevista l'allocazione, con l'esercizio 2000, di una apposita unità previsionale di base nello stato di previsione della spesa del ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica.

Le Sezioni riunite nella sede consultiva hanno, ancora, segnalato in via generale l'esigenza di assicurare, anche nei successivi provvedimenti organizzativi, la conformazione, pur nella peculiarità dei compiti della Presidenza, dei modelli operativi ai principi base dei circuiti programmatici e valutativi – che con i profili squisitamente gestionali strettamente interagiscono – sottesi alla intera recente legislazione e per la stessa Presidenza richiamati, in modo espresso, dal comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303.

Una ulteriore considerazione della Corte assume rilievo in questa materia: cioè quella che per assicurare una compiuta rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato, ed una unitaria ricomposizione dell'intero quadro del sistema amministrativo, ha inteso prospettare la trasmissione del rendiconto della Presidenza anche alla Corte dei conti ai fini della relazione annuale sullo stesso rendiconto generale.

L'art. 9, comma 4, del d.P.C.M. 23 dicembre 1999 prescrive che il rendiconto finanziario della Presidenza entro quindici giorni dalla sua approvazione sia trasmesso, corredato della relazione, ai Presidenti delle Camere, nonché su richiesta di queste ultime alla Corte dei conti ai fini del referto annuale.

Alla luce di quanto più avanti esposto appare utile, nella presente sede, segnalare ai Presidenti delle Camere l'esigenza di un tempestivo invio alla Corte del rendiconto, corredato da documentazione illustrativa idonea a fornire adeguati elementi di giudizio.

Verrebbe così soddisfatta l'opportunità che nella relazione della Corte, che accompagna la parificazione del rendiconto generale dello Stato, sia svolta una analisi sia dei profili organizzativi che della attività istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri: ciò – come già detto in inizio – per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà amministrativa, interazioni che appaiono sussistenti anche dopo la nuova configurazione assunta dalla stessa Presidenza in base al d.lgs. n. 303/1999.

Il tutto per rappresentare al Parlamento l'effettiva, concreta, traduzione dei principi riformatori, lo stato di attuazione dei programmi, la loro ricaduta finanziaria, l'analisi comparativa dei modelli gestionali adottati.

1.2.3 A talune considerazioni si presta la disamina dei bilanci preventivi per gli esercizi 2000 e 2001, approvati – rispettivamente – con d.P.C.M. del 30 dicembre 1999 e del 1° dicembre 2000 (pubblicati nei supplementi ordinari della Gazzetta Ufficiale n. 24 del 31 gennaio 2000 e n. 16 del 23 gennaio 2001).

In linea di larga massima può evidenziarsi che le strutture dei due bilanci ricordati si conformano, sostanzialmente, a principi e criteri stabiliti dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997. Può, quindi, osservarsi che la nomenclatura è modulata per funzioni obiettivo disaggregate, ai fini della gestione , in capitoli di spesa: nel rispetto dei principi vigenti in materia di bilancio sono, poi, stati individuati centri di responsabilità (in numero di 9) con autonomia gestionale, ai quali è stata assegnata una specifica dotazione di bilancio in relazione ai compiti istituzionali.

1.2.3.1 In ordine ai criteri di elaborazione del bilancio rileva mettere in luce che – quanto all'esercizio 2000 – esso è stato redatto in termini di sole previsioni di competenza e cassa; i residui formatisi al 31 dicembre 1999 sulla precedente gestione sono stati inseriti, per ragioni di carattere tecnico, in appositi capitoli nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; peraltro la carenza di dati relativa al consuntivo non consente valutazioni di alcun tipo, anche in relazione alla natura delle ragioni addotte (appunto "ragioni di carattere tecnico").

Per la parte relativa alle entrate il bilancio preventivo 2000 evidenzia che esse sono state costituite dalle risorse provenienti dal bilancio statale, risorse fissate per l'anno 2000 in 1.627 mld, dei quali 619 riguardanti il fondo per il funzionamento della Presidenza (capitolo 2710 dello stato di previsione delle spese del Ministero del tesoro, bilancio e della programmazione economica); gli ulteriori – cospicui – stanziamenti pari a 979 mld attengono ad interventi operati, in attuazione di specifiche previsioni legislative a favore dell'editoria (capitolo 2714), mentre i restanti 29 mld riguardano il funzionamento della Scuola Superiore della pubblica amministrazione, dell'ARAN e del FORMEZ.

Sul piano strutturale assume rilievo constatare che nel bilancio preventivo 2001 dalle previsioni di spesa sono state enucleate alcune voci, con una dotazione finanziaria complessiva di 995 mld, non riconducibili al supporto ed allo svolgimento delle funzioni e prerogative del Presidente, che sono state conseguentemente iscritte nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; trattasi delle spese di funzionamento dell'Aran, della gestione autonoma della Scuola superiore della pubblica amministrazione, delle spese di funzionamento e della quota di associazione partecipativa del Formez, (che nel bilancio 2000 risultavano inseriti nel centro di responsabilità "Funzione pubblica"), nonché degli interventi ed investimenti a favore di imprese radiofoniche ed editoriali, precedentemente iscritti nel centro di responsabilità "Informazione ed editoria".

Sono state, inoltre, trasferite al Tesoro le spese relative ai programmi di assistenza e integrazione sociale per gli stranieri vittime di violenza e quelle a tutela delle minoranze linguistiche, gestite, nell'anno 2000, rispettivamente, nei centri di responsabilità "Pari opportunità" e "Affari regionali".

1.2.3.2 Particolare interesse rivestono per la Corte le "note preliminari" che illustrano gli stati di previsione dell'entrata e della spesa in cui si articola il bilancio.

La nota preliminare costituisce – come è stato affermato con chiarezza nella precedente relazione – 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; ed infatti la perdita di analiticità del bilancio "politico" (o "per l'approvazione parlamentare"), elaborato 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.

Le considerazioni che precedono, per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà amministrativa, devono integralmente estendersi anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Le due note preliminari delle quali si è presa cognizione (2000 e 2001) si differenziano notevolmente, con netto miglioramento qualitativo della nota dell'esercizio relativo al 2001. Infatti il documento 2000 è caratterizzato da notevole genericità senza esporre, almeno tendenzialmente, programmi o progetti connessi alla gestione finanziaria.

In ordine al "valore aggiunto" che registra la nota preliminare dell'esercizio 2001, rispetto a quella del precedente esercizio, questi sono gli elementi da porre in evidenza:

- l'effettiva opera atta a circoscrivere l'autonomia alla gestione delle risorse finanziarie direttamente finalizzate all'esercizio delle funzioni e prerogative costituzionali del Presidente e delle attività delle relative strutture di supporto;

- la espressa menzione che i residui sono oggetto di accertamento al 31 marzo 2001 ed esplicitati analiticamente per capitoli nello specifico documento da trasmettere, contestualmente al rendiconto finanziario, ai Presidenti delle Camere, con conseguente adeguamento della consistenza di cassa;

- la dichiarata esigenza di realizzare la riorganizzazione degli immobili in uso alla Presidenza del Consiglio con contemporanea riqualificazione della spesa da destinare, in luogo di locazione di locali, all'acquisto di un immobile idoneo ad ospitare gli uffici amministrativi[3];

[3] Ciò ha portato alla previsione della spesa di 67 mld sul capitolo 707 per l'anno 2001 (che viene ad aggiungersi a quanto già accantonato, per la stessa finalità, sulle disponibilità reperite a carico della gestione 2000 per 82 mld).

1.3 Attuazione del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303: gli assetti organizzativi.

Il d.lgs. 30 luglio 1999 n. 303 – fatte salve tutte le osservazioni, qui ribadite, concernenti il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (Governo della Repubblica e Corte dei conti) in ordine all'art. 9, comma 7 dello stesso decreto – sembra situarsi nel persuasivo disegno tracciato dalla riforma amministrativa; appare, inoltre, contraddistinto da una positiva corrispondenza alle osservazioni e proposte espresse dalla Corte nelle proprie relazioni annuali.

In sintesi i principi fondamentali della "nuova" Presidenza sono riassumibili nel modo seguente:

a) trasferimento dei compiti non direttamente riconducibili alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente ai ministeri preposti a funzioni omogenee, con la possibilità di ricorrere a schemi organizzativi diversi dallo schema dell'amministrazione per ministeri, secondo modelli dotati di autonomia tecnica e funzionale;

b) attribuzione alla Presidenza (ricondotta – al fine di modulare gli assetti operativi - ai compiti rigorosamente istituzionali del Presidente) di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria; adozione di criteri organizzativi interni adatti a garantire alla struttura unità direzionale, con criteri di flessibilità che consentano una chiara distinzione fra indirizzo politico e gestione e una razionale applicazione dei principi in tema di responsabilità dei dirigenti (anche con riguardo all'applicazione delle nuove regole di "spoil-system").

L'attuazione del d.lgs. n. 303/1999 si riconnette peraltro a livello sistemico a quei complessi processi riformatori, dei quali da almeno un triennio la Corte segue, dal suo osservatorio sull'azione amministrativa e di spesa, la progressiva evoluzione.

Nella complessità degli indicati processi è dato cogliere, proprio per la Presidenza del Consiglio, il consolidamento di talune linee strategiche che confermano e ricalcano linee direttrici che hanno già ispirato l'attività di referto della Corte: 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 del 1997; d.lgs. n. 286 del 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; l'esplicazione di un ruolo di stimolo, coordinamento ed impulso nel sistema di finanza pubblica e delle politiche di investimento.

1.3.1 Una volta enucleato il quadro di fondo e tracciate le linee fondamentali del nuovo assetto, per l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio occorre fare riferimento, puntuale, al d.P.C.M. 4 agosto 2000.

Su questo provvedimento sono comunque necessarie due preliminari, ma essenziali, precisazioni:

- esso sopperisce ad esigenze molteplici di adeguare alle disposizioni del d.lgs. n. 303 del 1999 l'organizzazione delle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui all'art. 7, comma 1, del decreto stesso; di individuare gli uffici e le funzioni di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio dei ministri, dei ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari di Stato presso la Presidenza; di dettare disposizioni di carattere generale sulla composizione degli uffici di gabinetto dei ministri senza portafoglio e sulle segreterie degli stessi e dei Sottosegretari presso la Presidenza;

- non vengono prese in considerazione le strutture della Presidenza destinate ad essere trasferite ad altre amministrazioni o a costituirsi in agenzie, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 303, per le quali, in attesa della data prevista per il trasferimento, ovvero della costituzione delle agenzie, viene salvaguardata, interinalmente, la organizzazione in atto.

Le strutture generali disegnate dal d.P.C.M. 4 agosto 2000 sono oggetto di dettagliata specificazione normativa. Continua ad essere privilegiato il criterio della flessibilità nella conformazione e nell'adattamento funzionale delle strutture, esaltando il ruolo del Segretario generale.

Con disposizione di carattere generale vengono individuate - con criterio assorbente - le strutture che fanno parte del Segretariato generale, nel senso che vengono ricondotte ad esso tutte le strutture non affidate alla responsabilità di ministri o poste alle dirette dipendenze di Sottosegretari.

Quanto ai compiti del Segretario generale, con dizione onnicomprensiva, seppure alquanto generica, viene disposto dal d.P.C.M. 4 agosto 2000 che egli "sovrintende alla organizzazione e alla gestione amministrativa del Segretariato generale".

Più in dettaglio viene, poi, specificato che lo stesso Segretario generale è responsabile dell'approvvigionamento delle risorse umane della Presidenza, nonché dei profili gestori per i quali sia prevista, in sede di bilancio della Presidenza, una gestione accentrata. Va posto in luce, altresì, che il Segretario generale risponde al Presidente dell'esercizio coordinato delle funzioni di cui all'art. 19 della legge n. 400 del 1988 non attribuite ad un Ministro o Sottosegretario, adottando, anche mediante delega dei relativi poteri, tutti i provvedimenti occorrenti.

Tornando al tema della flessibilità già enunciata, è da tener presente che l'organizzazione interna delle strutture che compongono il Segretariato generale, ivi comprese quelle che abbiano cessato di essere affidate a Ministri o Sottosegretari, può essere modificata con provvedimento del Segretario generale. Peraltro alle modifiche dell'organizzazione interna delle strutture affidate alla responsabilità di Ministri o Sottosegretari provvedono, parimenti, i Ministri o Sottosegretari interessati.

Il profilo del coordinamento, che costituisce elemento di forte qualificazione del sistema delineato, emerge da una specifica previsione normativa, in forza della quale - per le attribuzioni che implicano l'azione unitaria di più strutture - il Segretario generale può istituire, sentiti i capi delle strutture generali interessate e previo assenso della autorità politiche (ove si tratti di strutture affidate alla responsabilità di Ministri), strutture di coordinamento interdipartimentali. Il provvedimento del Segretario generale indica – altresì - il coordinatore delle strutture, il livello dell'incarico anche ai fini della graduazione delle inerenti responsabilità.

L'esame dettagliato delle strutture generali della Presidenza del Consiglio fornisce peraltro un quadro non immune da pletoricità, che rivela - in sequenza - strutture generali preposte "in maniera organica ed integrata alle aree funzionali omogenee", strutture generali adibite a compiti di organizzazione, gestione delle risorse, controllo e monitoraggio e "strutture equiparate a quelle generali".

1.3.2 Nella vastità di un tale quadro organizzativo, ritiene la Corte utile soffermarsi su tre strutture che meglio sembrano qualificare, in senso conforme alla riforma voluta dal d.lgs. n. 303/1999, l'intero assetto della Presidenza: il dipartimento per gli affari

giuridici e legislativi, il dipartimento per il coordinamento amministrativo e il dipartimento per gli affari economici.

Tra le tre predette strutture appare di speciale rilievo l'ultima menzionata. Non sfugge infatti l'essenzialità, nell'attuale contesto politico-istituzionale, dei compiti demandati al Dipartimento per gli affari economici. Si vuole fare qui riferimento alle analisi macroeconomiche in relazione anche alla finanza pubblica ed al mercato del lavoro e all'adozione di provvedimenti economico-finanziari di carattere generale.

Non meno rilevanti sono da ritenere altre attribuzioni del dipartimento, il quale è anche struttura di supporto che opera in materia di: concertazione del Governo con le parti sociali; monitoraggio e valutazione del conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati e degli andamenti economici generali; occupazione, in riferimento anche all'attuazione e all'aggiornamento degli accordi con le parti sociali; interventi per le crisi aziendali e per l'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata; rapporti con le parti sociali e le amministrazioni pubbliche interessate.

Numerosi sono anche i compiti demandati al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL). Essenziali, e quindi di grande importanza ai fini del ruolo e delle funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, appaiono quattro attribuzioni specifiche che dovrebbero fungere da volano nella intera, e complessa, materia dell'attività normativa e nella comune consulenza giuridica di carattere generale:

1) il coordinamento e la promozione delle istruttorie in ordine alle iniziative legislative del Governo, verificandone, sulla base delle indicazioni del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, la coerenza con il programma dei lavori parlamentari;
2) la cura della qualità dei testi normativi e degli emendamenti del Governo (anche con riferimento all'omogeneità e alla chiarezza della formulazione e all'efficacia per la semplificazione) ed il riordinamento della legislazione vigente da correlare al corretto uso delle diverse fonti;
3) la verifica, con l'ausilio delle amministrazioni dotate delle necessarie competenze tecniche nonché del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, delle relazioni e delle analisi appositamente predisposte a corredo delle iniziative legislative del Governo;

4) la cura delle analisi e delle relazioni redatte dal Governo perché indichino, compiutamente, il quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento, gli eventuali precedenti della Corte costituzionale, gli obiettivi perseguiti e la congruità dei mezzi previsti, gli oneri che le nuove disposizioni impongono (ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e alle imprese).

Quanto al Dipartimento per il coordinamento amministrativo è puntuale, nel provvedimento del 4 agosto 2000, l'indicazione del perseguimento dei fini: cioè effettuare i necessari interventi di coordinamento e indirizzo, nonché di monitoraggio, in vista anche della verifica di fattibilità delle iniziative legislative, ed esercitare anche ogni altra attività attinente al coordinamento amministrativo demandata alla Presidenza.

1.4 Le iniziative di coordinamento e propulsione dell'attività del Governo; i poteri di indirizzo e la emanazione delle direttive di rilievo generale.

1.4.1 Fin dalle prime fasi di elaborazione della legge 23 agosto 1988, n. 400 apparve molto chiara la necessità di rendere effettivo il coordinamento e la propulsione dell'attività di Governo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Emblematiche, e ad un tempo significative, appaiono alcune delle attribuzioni contemplate nell'art. 5, comma 2 della stessa legge, tra le quali vanno poste in luce:

- l'indirizzo ai ministri di direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla responsabilità – propria del Presidente - di direzione della politica generale del Governo;

- il coordinamento e la promozione della attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo;

- l'adozione di direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici, promuovendo le verifiche necessarie.

In tale prospettiva la Corte ha prestato, in passato, la massima attenzione ai principi posti a base del circuito programmatico di cui agli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993; tale circuito – peraltro – non può essere sottratto ad una fase di generale impulso e propulsione attuata dalla Presidenza.

Sugli elementi di criticità rinvenuti nel processo attuativo di un elemento molto qualificante della riforma amministrativa - chiaramente riscontrati con riguardo alle

quasi generalità delle amministrazioni - la Corte ha più volte attirato l'attenzione del Presidente del Consiglio dei ministri, formulando specifiche "osservazioni" in base all'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994.

Al riguardo è stato possibile apprezzare elementi positivi sulla volontà del Governo di rafforzare il processo di attuazione della riforma amministrativa e del bilancio anche attraverso nuovi strumenti tecnici di coordinamento affidati alla stessa Presidenza: non può – pertanto – non prendersi atto di tale maggiore attenzione, anche per quanto attiene alla adozione di iniziative all'interno delle singole amministrazioni; permane comunque una forte distanza dalla compiuta operatività del disegno normativo nell'intero sistema amministrativo. In questo quadro perciò rivestono spessore gli auspicati compiti propulsivi della Presidenza nella concreta elaborazione dei profili metodologici ed operativi adottati dalle diverse amministrazioni.

E' stata comunque acquisita una sostanziale adesione del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine 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 compiti gestionali.

1.4.2 La concreta azione di coordinamento propulsione, indirizzo e guida generale dell'attività del Governo si è affermata, con rilievo, in tre ambiti: il primo è quello della cosiddetta "direttiva sulle direttive", dove si sono formulati indirizzi per le direttive generali per l'azione amministrativa; il secondo attiene alla valutazione delle norme e delle procedure (con la connessa analisi di impatto della regolamentazione); il terzo infine alla elaborazione dei testi normativi ed alla adozione di testi unici e di provvedimenti regolamentari.

1.4.2.1 Quanto alla "direttiva sulle direttive" adottata dal Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 dicembre 2000, appare importante, per illustrare e porre in chiaro la effettiva portata del coordinamento svolto dalla Presidenza, il profilo che privilegia l'opportunità di un coordinamento e di una omogeneizzazione delle direttive stesse che ne consentano la comunicabilità all'esterno e la comparabilità; e ciò senza comprimere

in alcun modo la piena libertà degli organi di indirizzo politico di tenere nel dovuto conto le specificità delle singole amministrazioni.

In termini generali e di principio la direttiva del 12 dicembre 2000 ribadisce la essenzialità della separazione tra politica e amministrazione, sancita con il d.lgs. n. 29/1993 (con le modificazioni e integrazioni più volte intervenute nel corso degli anni), la quale ha rafforzato l'area di autonomia della dirigenza pubblica; in parallelo a tale aumento di autonomia devono – però – essere messi a punto sistemi di controllo che assicurino la coerenza tra le diverse azioni amministrative, e tra queste e gli indirizzi politici generali.

Più in dettaglio, ma con realismo e consapevolezza della funzione di coordinamento svolta, la direttiva del Presidente del Consiglio si sofferma sulla riforma del Governo, sui processi di riforma amministrativa, sugli obiettivi generali dell'azione amministrativa, sui progetti di trasformazione, sugli strumenti del controllo strategico.

Utile, e qualitativamente connotata, si rivela la appendice tecnico-metodologica sulla definizione degli indicatori di prestazione.

1.4.2.2 Nel secondo ambito, avanti richiamato, si situa la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000 dedicata all'analisi tecnico-normativa e all'analisi di impatto della regolamentazione, che presuppone una centralità, ed una validità operativa, del supporto tecnico del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure.

Si diversificano nettamente, comunque, due tipologie di analisi.

L'analisi tecnico-normativa (ATN) verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione e alla disciplina comunitaria, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.

A sua volta l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è finalizzata alla valutazione dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, nonché alla valutazione dell'impatto della regolamentazione sui cittadini e sulle imprese.

In quest'ultimo contesto viene a collocarsi la circolare del 16 gennaio 2001, n. 1, del Nucleo per la valutazione delle norme e delle procedure che vuole costituire- in termini pragmatici – la guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione.

Il documento chiarisce che l'AIR consente di impostare su nuove basi l'intero processo di predisposizione dei provvedimenti di regolazione, in quanto serve a giudicare se un intervento è veramente indispensabile e, comunque, a indirizzare il regolatore verso soluzioni che siano il meno possibile onerose per chi è tenuto ad osservarle.

Lo stesso documento costituente guida alla sperimentazione affronta, peraltro, il tema dei fini e dei limiti insiti – e quasi congeniti - nel nuovo sistema proposto: ed infatti l'AIR permette di individuare le domande rilevanti e di rispondere ad esse nel momento più adatto, che è quello della gestazione dello schema di provvedimento: l'AIR ovviamente non può comunque – e in nessun caso – sostituirsi alla decisione politica del Governo, del Parlamento e in genere dei soggetti dotati di poteri regolativi.

1.4.2.3 Nell'ultimo ambito del coordinamento e dell'opera di propulsione ed indirizzo, demandata dalla legge n. 400 del 1998 alla Presidenza, si situa la tematica dell'attività normativa.

Anche qui è stata elaborata una "Guida", emanata con circolare del 2 maggio 2001 (recante, appunto, il titolo di "Guida alla redazione dei testi normativi").

Dovizia di suggerimenti, linee di lavoro, predisposizione di esempi, elementi informativi contraddistinguono la Guida in questione. Essa si articola in più parti: partendo dal tema del linguaggio normativo, affronta i problemi della struttura dell'atto e di rapporti tra atti normativi; seguono le questioni sugli aspetti sostanziali di redazione e sui contenuti dell'atto e – a conclusione – si espongono le regole speciali per particolari atti.

La guida si propone in sintesi di raccogliere, da un lato, le regole e le raccomandazioni già contenute in altre circolari del Presidente del Consiglio dei ministri e, dall'altro, quelle che riguardano più specificamente l'istruttoria normativa del Governo nonché le fonti tipiche dell'amministrazione, e cioè i regolamenti.

Emerge chiaramente – infine – l'esigenza (e la "Guida" la recepisce in modo puntuale) la esigenza di tener conto, al momento della redazione dei testi, dei limiti delle varie fonti e della necessità di programmare la ripartizione tra queste della disciplina della materia, nonché di impostare correttamente il processo di produzione delle norme (onde evitare che una cattiva o perplessa impostazione iniziale comprometta la fase attuativa).

La materia dei testi normativi è stata anche interessata dal d.lgs. 28 dicembre 2000 n. 443 e dai due decreti del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000 n. 444 e n. 445, i quali hanno – rispettivamente – dettato disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa e raccolto, in testo unico, tutte le disposizioni stesse.

1.5 Attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri ed attuazione della normativa sulla dirigenza.

1.5.1 E' stato in più parti messo in evidenza il ruolo e la speciale funzione che la Presidenza del Consiglio va svolgendo, quanto meno da un quadriennio, nell'ambito della riforma dei sistemi amministrativi e dei processi di bilancio; in detto contesto peculiare rilievo riveste la dirigenza pubblica chiamata, in questo circuito, ad assolvere un ruolo di protagonista sia per la formulazione di proposte per la elaborazione del quadro programmatico, che nella fase gestionale, come destinataria delle direttive e delle risorse e responsabile dell'effettivo conseguimento dei risultati. E' perciò da ribadire la stretta interrelazione tra la definizione di obiettivi nella sede dei contratti dei dirigenti e la predisposizione di priorità, piani e programmi, non potendo sussistere incoerenze logiche tra tali pur diversi momenti e scansioni. Come rilevato in sede di precedente relazione, e in conformità all'orientamento della Sezione del controllo, gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale, unitamente ai contratti che ad essi accedono, devono essere contraddistinti da caratteri di concretezza tali da giustificarne il conferimento; e ciò 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 (e tenuto conto dei risultati conseguiti in precedenza).

Un suo autonomo rilievo va attribuito, in materia, alla istituzione del ruolo unico della dirigenza presso la Presidenza del Consiglio (d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150; d.P.C.M. 4 agosto 1999), la cui attuazione ha posto in luce non pochi ritardi e notevoli difficoltà nella ricognizione delle unità dirigenziali e dei posti di funzione; non è stato possibile – tra l'altro - pervenire alla compiuta operatività dell'interscambio di esperienze e professionalità dirigenziali.

1.5.2 L'anno 2000 ha fatto registrare una attenzione "dedicata" della Corte al tema della dirigenza, che ha avuto il suo compimento nella deliberazione n. 13/01/G con la quale la Sezione centrale di controllo sulla gestione, nell'adunanza del 23 febbraio 2001, ha approvato la relazione concernente gli esiti dell'indagine svolta sull'attuazione della normativa relativa al conferimento di funzioni dirigenziali nell'ambito delle amministrazioni dello Stato (periodo 1° gennaio 1999 – 31 marzo 2000).

In questa sede ci si limita – peraltro – a sintetiche notazioni e ad essenziali riferimenti; si fa quindi rinvio ad altra parte della relazione (v. capitolo "Personale") per più compiute considerazioni e complessive valutazioni di sistema.

In termini generali la Sezione centrale di controllo sulla gestione ha segnalato che la causa prevalente dei ritardi e delle omissioni, emersi dall'indagine, è da ricercare – in gran parte – nell'inefficienza degli apparati amministrativi e nell'inerzia degli organi di governo, cui compete l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, anche mediante la definizione degli obiettivi, dei programmi e delle priorità (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 29).

A tale contesto vanno ricondotti il ritardo con cui si è proceduto alla costituzione dell'ufficio del ruolo unico e del Comitato dei garanti, la perdurante mancata istituzione delle sezioni per i dirigenti in possesso di specifiche professionalità tecniche e dei fondi concernenti il trattamento economico, la lentezza con cui si è proceduto alla conferma o al conferimento di nuovi incarichi in attuazione delle nuove disposizioni relative alla preposizione ad uffici.

1.5.3 Altro aspetto della relazione della Sezione del controllo ha riguardato, espressamente, una questione di specifica pertinenza della Presidenza del Consiglio dei

ministri, con diretto richiamo all'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 150 del 1999, che contempla un'ipotesi di utilizzazione dei dirigenti del tutto sconosciuta al d.lgs. n. 29 del 1993 (tale disposizione, peraltro, è stata ritenuta non illegittima, atteso il carattere meramente residuale e temporaneo delle posizioni da essa previste, strettamente finalizzate a consentire l'avvicendamento dei dirigenti).

Sulla connessa problematica applicativa la Sezione del Controllo ha, conclusivamente, rilevato quanto segue: "non sembra infondato concludere che nella sostanza il collocamento a disposizione previsto dall'art. 6, comma 2, del regolamento è venuto sempre più assumendo il carattere di meccanismo preordinato ad emarginare dirigenti non ritenuti all'altezza delle funzioni conferite, prima ancora della compiuta attuazione degli strumenti previsti dalla nuova normativa per la valutazione dei risultati raggiunti e pur avendo i dirigenti stessi conseguito, spesso in tempi vicini, valutazioni favorevoli".

Anche nella presente sede di referto la Corte conferma quanto già segnalato nella precedente relazione annuale. Ed infatti in ordine 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, erano stati segnalati taluni profili critici, rappresentando 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".

1.6 La semplificazione delle fonti normative e delle procedure.

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[4], 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. Tali linee di indirizzo sono comuni a

[4] Cap. 4.11.2.

quelle degli altri Paesi europei avanzati nel campo della *better regulation* e della riduzione dello stock normativo[5].

Nelle linee strategiche indicate nei documenti programmatici e sottese alla riforma amministrativa, il processo di semplificazione non è limitato al solo aspetto delle fonti normative, ma si estende alle concrete procedure da snellire attraverso l'annuale "legge di semplificazione" prevista dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997[6]. ed al complesso dei rapporti tra cittadini e imprese.[7]

Tale esigenza è infatti rappresentata 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) l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di un "Osservatorio", al fine di verificare lo stato di attuazione del processo di semplificazione, valutarne l'efficacia e rimuoverne eventuali ostacoli, coinvolgendo le parti sociali e gli utenti nelle nuove regolamentazioni.[8]

Con la legge di semplificazione per il 1999 (legge 8 marzo 1999, n. 50) è stata introdotta all'articolo 5 l'"analisi dell'impatto della regolamentazione"[9] 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. Nell'istituzionalizzare tale nuovo strumento la legge impone al Governo, dopo la fase di sperimentazione, di corredare tutte le proprie

---

[5] Il riferito effetto sociale del processo di semplificazione è ripreso anche nel rapporto dell'OCSE, pubblicato nell'aprile 2000, che ha evidenziato il legame tra i progressi nella qualità della regolazione, se attuata efficacemente a tutti i livelli di governo, e l'impulso agli investimenti e alla crescita economica ai fini di ridurre i vincoli al progresso socio-economico (in particolare del Mezzogiorno)

[6] La legge 15 marzo 1997, n. 59 "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*" prevede che, ogni anno, il Governo presenti un disegno di legge per la delegificazione e la semplificazione amministrativa. La prima legge di semplificazione è la legge 8 marzo 1999, n. 50. Ad essa è seguita la legge n. 340 del 2000.

[7] Oltre alle semplificazioni più note (autocertificazione, denuncia di inizio attività e silenzio assenso, tempi di conclusione dei procedimenti), è particolarmente significativa l'adozione dello strumento dello sportello unico per le imprese, oltre che l'utilizzo delle nuove tecnologie, come l'introduzione della carta d'identità elettronica, lo sviluppo dello scambio di dati per via telematica, l'*e-procurement*.

[8] L'Osservatorio ha partecipato all'elaborazione delle proposte di modifica della disciplina della Conferenza dei servizi e del regolamento sullo sportello unico; alle attività di monitoraggio sullo stato di attuazione dello sportello unico e all'individuazione delle linee di fondo dell'action–plan; all'individuazione dei procedimenti da inserire nei disegni di legge di semplificazione, previsti dalla legge n.340 del 2000, delle procedure amministrative relative alle attività produttive, al registro delle imprese, alla materia notarile etc

[9] La legge era stata preceduta dalle circolari del Presidente del consiglio dei ministri 15 aprile 1998 e 20 marzo 1999.

iniziative normative di questa particolare analisi, con l'obiettivo di migliorare il rapporto tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

Per la attuazione di tali metodologie, una importante tappa è costituita dalla direttiva 27 marzo 2000[10], che prevede 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, che si esplica in due concorrenti direttrici, volte a valutare l'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e quello relativo all'attività dei cittadini e delle imprese. All'attuazione di tale sperimentale impostazione (in cui assume rilievo la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalle misure regolatorie proposte a fronte delle opzioni alternative), sono chiamate a concorrere diverse strutture della Presidenza[11], che nell'anno hanno avviato l'analisi dell'impatto della regolamentazione"per taluni procedimenti, tra i quali, oltre ai regolamenti, anche atti di recepimento di direttive comunitarie. Il rilievo economico e sociale, e non solo tecnico-normativo, della iniziativa ha portato alla attivazione di un *help-desk* di ausilio per le amministrazioni presso la PCM, cui concorrono, insieme ai rappresentanti delle strutture del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi e della Funzione Pubblica, esperti del Nucleo e del Dipartimento degli affari economici della stessa P.C.M.

A questo fine è stata di recente predisposta, come si è anticipato, un'apposita "Guida alla sperimentazione dell'AIR"[12], contenente le istruzioni per le amministrazioni, in attesa della stesura di un definitivo "Manuale di pratiche di redazione dell'AIR" In materia di corretta redazione dei testi normativi è stata di recente emanata una apposita "Guida", con circolare della PCM in data 2 maggio 2001[13], sulla base della direttiva emanata il 27 aprile, in linea con più generali indirizzi esplicitati anche a livello parlamentare.

Si ricorda che la legge n. 50, all'articolo 3, è intervenuta anche sul versante organizzativo, prevedendo, tra l'altro, la costituzione nell'ambito della Presidenza di un

[10] In G.U. 23 Maggio 2000.
[11] Insieme al Dipartimento per la Funzione pubblica, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ed il Nucleo per la semplificazione.
[12] Circolare 16 gennaio 2002, n. 16 in G.U. 7 marzo 2001.
[13] In G.U. n. 105 del 3 maggio 2001.

"Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure"[14], con il compito di fornire il supporto occorrente a dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino normativo attuati in base alle leggi n. 59 del 1997, n. 191 del 1998, alla stessa legge n. 50 del 1999, nonché alle leggi di semplificazione successive alla sua istituzione (n. 340 del 2000). La costituzione del nucleo è avvenuta solo nel novembre 1999, con l'inizio effettivo di attività nel gennaio 2000.

Nel quadro di razionalizzazione della ingente produzione normativa, (art. 7 della legge n. 50 del 1999), il Nucleo ha curato o coordinato la redazione di 7 testi unici, nei settori della documentazione amministrativa, dell'università, dell'edilizia, dell'espropriazione, del pubblico impiego, degli enti locali, della circolazione e soggiorno dei cittadini degli stati membri dell'Unione europea, fornendo un contributo anche per la predisposizione di testi unici redatti da altre amministrazioni dello Stato (es. beni culturali, tutela e sostegno della maternità e paternità).

Il metodo di lavoro di cui si è avvalso il Nucleo si è basato su una suddivisione interna per materie, con l'attivazione di gruppi di lavoro misti, composti da esperti e funzionari della segreteria tecnica. I principi ispiratori dell'attività di semplificazione si fondano, in coerenza al complessivo disegno riformatore - che evidenzia la distinzione tra i poteri di indirizzo dell'autorità politica ed i poteri di gestione riservati alla dirigenza- sulla trasparenza del procedimento, la tempestività dell'azione amministrativa, un più ampio ricorso a forme di silenzio assenso. Nella analisi dei flussi procedimentali l'intento è di rimuovere fasi ripetitive o superflue, eliminando organismi (commissioni, comitati etc.) non funzionali all'esercizio dell'attività pubblica ed operando una revisione di sub-procedimenti, con la soppressione di disposizioni o procedimenti superati e la riconduzione delle responsabilità alle singole amministrazioni competenti in via prevalente ed in particolare alla dirigenza, con particolare attenzione alla predeterminazione anche temporale dei procedimenti.

---

[14] 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).

Sulla base di tali indirizzi operativi sono dunque da registrare, sul versante degli adempimenti quantitativi, i seguenti risultati: a fronte di 184 provvedimenti da semplificare, complessivamente previsti dalle leggi succedutesi (112 dalla legge n. 59; 10 dalla legge n. 191 del 1998; 62 dalla legge n. 50 del 1999) risultano, 103 procedimenti semplificati, dei quali 50 con 40 regolamenti pubblicati in G.U. e 55 in itinere, semplificati da 28 regolamenti deliberati in esame preliminare dal Consiglio dei ministri[15].

Va segnalato che la citata legge 8 marzo 1999, n. 50 prevedeva anche uno specifico raccordo istituzionale con le Camere (art. 6) – destinatarie di una Relazione annuale sulla semplificazione, estesa anche alla normativa comunitaria e regionale, alla quale, oltre che il bilancio complessivo dell'attività di semplificazione, è rimessa una valutazione dell'efficacia degli strumenti previsti dalla legge. Sulla base di tale documento, da ultimo reso in data 24 maggio 2001, nell'ottica di riduzione della quantità di legislazione, sono stati integralmente abrogati 2933 fra atti e regolamenti statali e regionali, a fronte di 321 leggi e regolamenti, statali e regionali, introdotti nell'ordinamento; con specifico riguardo alla legislazione statale 460 sono le leggi o regolamenti integralmente abrogati a fronte di 144 leggi o regolamenti introdotti nell'ordinamento. Emerge, peraltro, l'esigenza di superare una prima impostazione e valutazione operata esclusivamente in termini quantitativi, prospettando la necessità di individuare una più articolata attività di semplificazione in coerenza ai richiamati obiettivi programmatici ed alle crescenti esigenze sociali.

Si segnala da ultimo il disegno di legge di semplificazione 2001-A.S.5025- (presentato al Parlamento il 28 febbraio 2001), con il quale sono state predisposte ulteriori e più marcate misure di semplificazione, sia con riguardo alle fonti di produzione normativa che agli aspetti più propriamente organizzativi.

La sintetica rassegna delle principali scansioni di tale complesso processo, che investe, come si è detto, non solo la quantità e la qualità della produzione normativa, ma la stessa idoneità degli strumenti di regolazione - in un assetto sociale ed istituzionale in

[15] Dati tratti dalla Relazione annuale sulla semplificazione, estesa anche alla normativa comunitaria e regionale presentata in data 24 maggio 2001; per altri 54 procedimenti è stata compiuta un'istruttoria che ha portato in taluni casi a considerare comunque raggiunto l'obiettivo della semplificazione per via di normativa sopravvenuta, ed in altri casi a ritenere non perseguibile l'obiettivo della semplificazione e pertanto a sopprimerne la previsione di delegificazione.

rapida evoluzione - suggerisce peraltro l'esigenza, pur a confronto di una positiva opera di semplificazione avviata, di superare logiche esclusivamente settoriali (per singole tipologie di procedimento), così come una possibile enfatizzazione della efficacia del metodo della sola delegificazione, fondata sulla natura primaria o meno della fonte di regolazione, richiedendosi un bilancio complessivo della situazione di riallineamento agli obiettivi programmatici ed alle esperienze più avanzate[16].

1.7 L'impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica.

La riferita attenzione riservata anche dal Patto sociale al rilievo del processo di semplificazione nell'impatto sul sistema economico-sociale si accompagna alle specifiche misure per lo sviluppo e l'occupazione. Nel documento, un ruolo peculiare è assegnato alle intese istituzionali di programma, alla revisione delle procedure per la programmazione negoziata per l'approvazione ed il finanziamento delle iniziative di promozione imprenditoriale ed ai fondi strutturali comunitari. La materia riveste ulteriore spessore anche alla luce degli importanti processi innovativi rappresentati dalla legge n. 144/1997[17].

Alla verifica dell'attuazione del Patto, nella sua peculiare configurazione, di promozione delle politiche occupazionali in relazione al rilancio degli investimenti pubblici ed alla creazione di nuove potenzialità di sviluppo, attraverso una ampia mobilitazione di risorse e di iniziative, è stata specificamente dedicata l'attenzione della Presidenza del consiglio dei Ministri ed in particolare del Dipartimento per gli affari economici.

L'attività svolta si è sinora accentrata sul monitoraggio degli impegni assunti dal Governo, in termini di propulsione alla emanazione o approvazione di atti, tenendo

---

[16] La complessità della vigente realtà normativa, se da un lato spiega le proposta contenuta nell'allegato al d.d.l. di attivare lo strumento della c.d. "ghigliottina", facendo scattare con l'approvazione dei testi unici, l'abrogazione automatica di tutte le fonti normative non espressamente citate nella redazione del testo, sollecita ad una più compiuta riflessione anche sull'attivazione di tale drastica misura.

[17] "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". Tale legge, ha previsto il trasferimento dal CIPE alle diverse amministrazioni settorialmente competenti dei compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria già ad esso attribuiti, in base all'art. 7 della legge n. 94/1997. 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.

conto della peculiarità di tale documento, che 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.

L'originalità di tale documento è quella, peraltro sottesa ad altre prioritarie concertazioni "pattizie" nelle principali aree a valenza economico-sociale, di un coinvolgimento delle realtà territoriali e sociali nella definizione delle linee strategiche dello sviluppo, favorendo una convergenza dinamica degli effetti delle decisioni pubbliche in materia di sviluppo ed occupazione.

Anche per tale configurazione, sono state evidenziate le difficoltà di ricostruzione degli effetti del Patto nel sistema finanziario ed economico, 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 e finanziari.

Pur con tali difficoltà metodologiche, la Corte già aveva peraltro sottolineato l'importanza di un monitoraggio e di una valutazione che, al di là delle sedi di natura politica ed esponenziale dei soggetti coinvolti[18], venisse condotta anche con riferimento ai profili più propriamente finanziari ed amministrativi, attese le implicazioni derivanti sul quadro degli equilibri di bilancio, delle scelte programmatiche, del complessivo impatto amministrativo.

A tale sollecitazione - sorretta anche da una ricostruzione sperimentale in termini finanziari offerta all'attenzione di Parlamento ed amministrazioni come occasione propositiva e di stimolo - non è stata sinora dato seguito, non solo per le accennate difficoltà metodologiche, ma anche per la pluralità di sedi istituzionali ed amministrative coinvolte, che non sembrano avere adeguatamente sviluppato una proficua opera sinergica di conoscenza e validazione dei dati, anche al fine di consentire una più corretta allocazione, finalizzazione e modulazione delle risorse destinate alle politiche per lo sviluppo e l'occupazione.

[18] La prima verifica si è svolta il 22 e 23 aprile 1999 presso il CNEL.

A fronte di una pluralità di soggetti pubblici e di specifiche strutture coinvolte nella ricostruzione e nel monitoraggio dei flussi di risorse[19], ancora non soddisfacente appare il quadro conoscitivo, sia con riferimento al Patto, che più in generale alle politiche degli investimenti pubblici, con particolare riguardo alle aree depresse ed alla utilizzazione di fondi comunitari. Per tale centrale settore occorre dunque una precisazione delle metodologie di analisi ed una conseguente elaborazione, satisfattiva delle esigenze conoscitive poste dal Parlamento e dalla U.E.[20]. Nel rappresentare nuovamente la centralità della problematica, evidenziabile anche nella complessità dei profili di riorganizzazione amministrativa sottesi, e nel rinnovare l'invito alle sedi competenti per un approfondimento degli aspetti metodologici, strutturali ed operativi, va comunque segnalata l'attività svolta dalla Pcm in tema di monitoraggio del Patto.

In particolare la ricostruzione operata ha il pregio di aver costituito una ricca banca dati, di ampio valore ricostruttivo degli adempimenti ascrivibili al Patto sociale nonché statistico per quanto attiene la loro attuazione. Tale necessaria impostazione di base, che privilegia sostanzialmente i soli aspetti quantitativi – che risulterebbero adempiuti nella misura del 75% - sconta peraltro non solo la sostanziale equiparazione di "peso" relativamente ad ogni adempimento descritto[21], quanto la mancata correlazione con le grandezze finanziarie coinvolte, il grado di realizzazione anche fisica degli interventi, la coerenza complessiva del comportamento dei diversi soggetti operanti nel sistema. Alla necessaria impostazione ricognitiva – che costituisce comunque un primo necessario passo per una più approfondita valutazione - dovrebbe seguire, in sostanza, una più articolata analisi qualitativa, sorretta dall'apporto sinergico della pluralità di organismi coinvolti - che tenga conto della complessità e della interazione anche temporale degli interventi assentiti.

---

[19] Di particolare rilievo è il ruolo del ministero del tesoro, bilancio e p.e, nelle sue diverse articolazioni interne competenti. Vedasi cap. I

[20] L'art. 2 della l. 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).

[21] Ad esempio, nella impostazione seguita, l'adempimento n. 1.04, p. 2, vale quanto l'adempimento 3.04.f, p. 13. Il primo concerne l'indicazione nel Dpef di ciascun anno dell'indice di inflazione programmata (adempimento attuato), il secondo (non attuato) concerne il *rafforzamento del ciclo di programmazione di nuove opere per le aree depresse al fine di creare un parco progetti per orientare rapidamente gli investimenti.*

Nella rilevanza delle tematiche coinvolte, l'esigenza avvertita appare dunque quella 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 e di eventuali appesantimenti burocratici, alla predisposizione di più adeguati documenti conoscitivi e valutativi.

In tale impostazione sinergica di funzioni di valutazione e di impulso sul sistema economico di sviluppo e di finanza pubblica si collega quella specificamente indirizzata alla conservazione dei residui di stanziamento, in base all'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 2000 (15.831,3 mld, di cui 5.256,1 derivanti da esercizi pregressi e 10.575,2 mld dalle disponibilità di competenza per il 2000) il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro, ha adottato il D.P.C.M. 13 marzo 2001[22]. Con tale provvedimento è stata determinata la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1999 (81,5%, rispetto al 70%, dei due esercizi precedenti), deliberando l'esclusione delle dotazioni riferite alla aree depresse, alla cooperazione allo sviluppo, all'esecuzione di accordi internazionali, al federalismo amministrativo, ai limiti di impegno, nonché ai provvedimenti legislativi pubblicati negli ultimi quattro mesi dell'anno 2000, nonché agli oneri di personale ed a quelli relativi al potenziamento delle forze di polizia.

Non emerge ancora peraltro, da tale provvedimento, una specifica analisi sulla realizzazione dei singoli programmi e progetti di investimento, sui quali calibrare la conservazione dei residui, piuttosto che adottare una generalizzata impostazione per aree e percentuali.

Sembra, in sintesi, ch,e sia con riferimento ad un peculiare documento, quale il *Patto*, che con riguardo alla attuazione di una generale previsione della legge di bilancio, non siano ancora compiutamente appagate le esigenze conoscitive del quadro

[22] In G.U. n. 81 s.g. 6,4.2001.

degli investimenti pubblici[23]. Attraverso un più intenso raccordo tra le amministrazioni interessate, l'utilizzazione sinergica delle diverse esperienze sviluppatesi, il necessario approfondimento delle metodologie di analisi nella complessa combinazione di fonti di programmazione e di finanziamento, potrà pervenirsi ad un quadro conoscitivo maggiormente esauriente, funzionale alle esigenze poste dall'U.E. e da quella di riprogrammazione di bilancio.

1.8 Il trasferimento delle risorse al sistema delle autonomie.

Il processo di trasferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali, avviato dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, ha registrato nel recente periodo una sensibile accelerazione sia sul versante normativo che finanziario, in una complessiva evoluzione dell'assetto istituzionale e dei modelli organizzativi e gestionali. Tale complesso percorso di attuazione dei principi e criteri direttivi indicati al Capo I della legge delega, che poneva, come è noto, il termine al 31 dicembre 2000, si è caratterizzato in due scansioni fondamentali: la ridefinizione delle competenze tra lo Stato, le regioni e gli enti locali; il parallelo[24] trasferimento dei beni e delle risorse. Entrambi i profili sono di peculiare rilevo strategico, sia per la definizione del nuovo assetto istituzionale, che per la coerenza complessiva degli equilibri finanziari coinvolti.

Sotto tale ultimo profilo, il trasferimento delle risorse a regioni ed enti locali si inquadra in una complessiva dinamica evolutiva di compatibilità con il quadro ordinamentale e gli equilibri finanziari delle autonomie, sia per le difficoltà di un rigoroso parallelismo tra risorse statali già esistenti e risorse attribuite a copertura delle funzioni trasferite, di cui sono testimonianza le misure contenute nella legge finanziaria per il 2000 e per il 2001, che per l'innesto, a regime, della disciplina del federalismo fiscale. Nella complessa evoluzione dell'assetto e dei meccanismi fiscali, va ricordato il rilievo della distinzione delle risorse *una tantum* da quelle a regime, che andranno definitivamente sostituite con compartecipazioni ad imposte erariali (IRPEF ed IVA) per le regioni e con l'istituzione della addizionale all'IRPEF per i comuni.

---

[23] Un ruolo significativo è peraltro svolto da un apposito organismo presso il ministero del tesoro, bil. e p. Vedasi Vol. II, cap. dedicato al ministero del tesoro, bil. e p.e.

[24] L'obiettivo era di garantire alle regioni e agli enti locali, a decorrere dal 1° gennaio 2001, l'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali (art. 7 del d.lgs. n. 112 del 1998).

Tali delicate compatibilità istituzionali si accompagnano a complesse modifiche sul versante istituzionale. Con la legge costituzionale 9 marzo 2001, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione[25], sono stati elevati a rango di norma costituzionale i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, quali criteri da seguire anche nella allocazione delle funzioni amministrative ai diversi livelli istituzionali, propri di una struttura in evoluzione verso modelli federali, con una corrispondente riduzione delle funzioni, dei compiti e delle missioni dell'amministrazione dello Stato, coerentemente con il contesto innovatore già alla base della legge n. 59 del 1997.

Il processo di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi, pur a Costituzione invariata, ha disegnato una nuova fisionomia nei rapporti tra Stato e governi regionali e locali, con un complessivo rafforzamento del rilievo istituzionale delle Autonomie, non solo sul versante gestionale ma, in particolare per le Regioni, nel senso di un ulteriore riconoscimento in termini di iniziativa legislativa e amministrativa.

Come è noto, nel complessivo percorso di decentramento, il d.lgs. n.112 del 1998 ha elencato tassativamente le sole funzioni che restano nella competenza dello Stato, a fronte delle funzioni conferite alla competenza regionale e locale in coerenza con il disegno della legge delega. Si è fatto rinvio a leggi regionali per la ripartizione all'interno delle singole regioni delle funzioni trasferite[26], riservando a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione e la ripartizione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative tra le regioni e gli enti locali.

Le regioni hanno in gran parte portato a compimento la fase di puntuale individuazione in ciascun settore delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di

---

[25] Come è noto, soggetta a referendum.

[26] Nel nuovo disegno istituzionale la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province ed alle comunità montane, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. L'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha stabilito che le regioni conferiscano alle province, ai comuni ed agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale nell'osservanza di alcuni principi fondamentali, tra i quali il principio di adeguatezza, "in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni" (articolo 4, comma 3, lettera *g)*). Il successivo comma 5 prevede in capo al Governo uno specifico potere sostitutivo (con uno o più decreti legislativi) qualora le regioni non abbiano adottato la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa. L'articolo 3 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, esplicitando i principi enucleati nella legge 59, prevede che ciascuna regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, determini, in conformità al proprio ordinamento, le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli enti locali.

quelle mantenute in capo a se medesime, come previsto all'articolo 4, comma 5, della legge n. 59.

Va segnalato che il d.lgs. 112 del 1998 condiziona l'effettivo trasferimento delle funzioni all'1 gennaio 2001 al previo adeguamento della struttura organizzativa degli enti locali, anche attraverso la costituzione di forme di esercizio associato delle funzioni e dei compiti amministrativi[27] in ambiti territoriali indicati come adeguati od ottimali[28]. Il rilievo di tali adempimenti come condizione per l'effettivo avvio della riforma è ribadito anche nella legge finanziaria 2001, che, all'articolo art. 52, comma 2, dispone che, ove non sia stato completato il processo di aggregazione degli enti locali nelle forme associative entro il 31 dicembre 2000, le funzioni ed i compiti assegnati agli enti locali siano conferiti in via transitoria alle province, le quali, d'intesa con le regioni, promuovono tutte le iniziative necessarie per favorire il processo di aggregazione tra gli enti locali, (art, 52, comma 2)[29]. La centralità di tale definizione di modelli territoriali ed insieme organizzativi per la effettiva attuazione della riforma è presente, con diverse opzioni e soluzioni, nella legislazione regionale.

In tale contesto istituzionale riveste peculiare rilievo la funzione volta a consentire l'esercizio effettivo delle nuove funzioni da parte di regioni ed enti locali attraverso il *conferimento* delle risorse finanziarie e del personale, disposto con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati nel termine ultimo del 31 dicembre 2000, e pubblicati nei primi mesi del 2001[30]. L'entità del finanziamento delle nuove funzioni di regioni ed enti locali deve essere determinato in modo da assicurare sia la congruità

---

[27] In materia vedasi anche l'articolo 33 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) che opera una ricognizione delle disposizioni contenute nel citato articolo 3 del d.lgs. n. 112/1998 e nella legge n. 142/1990. In particolare il comma 4 dell'articolo 33 del citato T.U. dispone che per favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale, le regioni disciplinano, con proprie leggi, le forme di incentivazione dell'esercizio associato di funzioni da parte dei comuni, nell'ambito del programma di riordino territoriale concordato con gli enti locali. La disposizione transitoria contenuta nell'articolo 35 dello stesso il T.U. stabilisce che le regioni adottano le suddette leggi entro il 21 febbraio 2001. Trascorso inutilmente tale termine il Governo provvede a dettare la relativa disciplina, sentite le regioni inadempienti e la Conferenza unificata

[28] Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano "livelli ottimali" di esercizio delle stesse, concordandoli con gli enti locali nelle idonee sedi di concertazione.

[29] Il periodo transitorio non può comunque superare un anno. A completare il quadro normativo si segnala inoltre il decreto del Ministro dell'interno 1° settembre 2000, n. 318, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 257 del 3 novembre 2000, recante regolamento concernente i criteri di riparto dei fondi erariali destinati alle procedure di fusione tra i comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali.

[30] La disciplina del trasferimento di beni, risorse finanziarie e di personale è dettata dall'articolo 7 della legge n. 59/97 e dall'articolo 7 del d.lgs. n. 112/1998.

delle risorse rispetto alle competenze trasferite, sia la corrispondenza alle risorse che sono presenti nel bilancio dello Stato per il finanziamento delle medesime funzioni.

La difficoltà di attenersi ad un rigoroso parallelismo tra risorse statali già impiegate e copertura delle funzioni trasferite sono alla base delle iniziative contenute nelle leggi finanziarie per il 2000 ed il 2001. L'articolo 32 della legge n. 488/1999 (finanziaria 2000), ha previsto che qualora le riduzioni degli stanziamenti presenti nei corrispondenti capitoli del bilancio dello Stato, siano insufficienti a sostenere adeguatamente e congruamente le funzioni attribuite alle regioni e agli enti locali, che le somme eccedenti siano reperite tramite riduzione dei finanziamenti conservati nel bilancio dello Stato per le funzioni ad esso residuate, anche modificando - con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - gli stanziamenti previsti da disposizioni di legge. Al fine di favorire l'effettivo esercizio delle funzioni conferite da parte di regioni ed enti locali, è stato inoltre istituito un fondo annuo dall'ammontare massimo di 65 mld, che la Presidenza del Consiglio dei Ministri potrà "*utilizzare in caso di effettive sopraggiunte esigenze*".

Con la legge n. 388/2000 (finanziaria 2001) sono state introdotte ulteriori rilevanti disposizioni per assicurare l'effettivo completamento del processo di federalismo amministrativo, la cui riuscita dipende in maniera decisiva dal trasferimento delle risorse. In particolare per quanto riguarda le risorse finanziarie necessarie per il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni e agli enti locali è stata autorizzata l'ulteriore spesa complessiva di 7.209,3 mld nel triennio 2001-2003 (rispettivamente 515 mld nel 2001, 2.455 mld nel 2002 e 4.236 mld nel 2003)[31].

Nel processo di attuazione del federalismo amministrativo un ruolo determinante di impulso – con la istituzione di un apposito gruppo tecnico e la nomina successiva di un Commissario straordinario – nonché di monitoraggio, è attribuito alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

---

[31] Come risulta dalla relazione tecnica presentata dal Governo al disegno di legge finanziaria per il 2001, le risorse che non hanno trovato completa copertura nei capitoli di bilancio dei Ministeri interessati sono quelle individuate dai d.P.C.M. in materia di ambiente (515 mld per l'anno 2001 e 815 mld per il 2002 e il 2003), di incentivi alle imprese (690 mld relativi al Ministero dell'Industria e 503 mld relativi al ministero del Tesoro per l'anno 2003), di politiche agricole (540,7 mld per ciascun anno 2002 e 2003) e di viabilità (1.100 mld per l'anno 2002 e 1.648 per il 2003). Si registra inoltre l'autorizzazione nella stessa legge a trasferire alle regioni ed agli enti locali 6,6 mld per accelerare il trasferimento di funzioni in materia di polizia amministrativa regionale e locale, con corrispondente riduzione dei competenti capitoli dello Stato di previsione del Ministero dell'interno.

I d.P.C.M. adottati, si fondano su accordi tra Governo, regioni ed enti locali ed appaiono significativi, oltre che per il trasferimento di risorse, per il profilo di concertazione che ne ha caratterizzato l'iter (in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza unificata). Tali moduli "concertativi" qualificano anche il processo infraregionale attraverso la previsione di conferenze tra regioni ed altre autonomie territoriali.

Nel complesso di decreti adottati si distinguono tre gruppi: con il primo sono state individuate le risorse da trasferire alle regioni e agli enti locali; con il secondo sono stati definiti i criteri per la ripartizione delle risorse tra regioni ed enti locali e tra enti locali; con il terzo si è proceduto alla attribuzione delle risorse nelle quindici regioni a statuto ordinario[32].

L'entità delle risorse finanziarie coinvolte dal processo di decentramento amministrativo ammonta a 32.393 mld, di cui 16.857 di risorse *a regime*, e 15.536 di risorse *una tantum*. Dall'esame dei d.P.C.M. emanati si può ricostruire il quadro complessivo delle risorse finanziarie e di personale trasferite alle regioni.

Tabella 1

	Macro Area	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Personale
d.lgs. 112/98	Territorio ambiente e infrastrutture	3.799.400.000.000	8.796.850.000.000	9.922
	Attività produttive	1.489.700.000.000	6.796.400.000.000	432
	Servizi alla persona e alla collettività	7.011.700.000.000	-	1.249
d.lgs. 143/97	Agricoltura	638.700.000.000	-	5.300
d.lgs. 469/97	Mercato del lavoro	380.242.402.256	-	6.030
d.lgs. 422/97	Trasporto pubblico locale	3.683.000.000.000	-	30
	Totale	**17.002.742.402.256**	**15.593.250.000.000**	**22.963**
	Risorse complessive	**32.595.992.402.256**		

[32] Per le funzioni conferite con il d.lgs. n.112/1998, l'attribuzione e la ripartizione delle risorse è stata effettuata con i 15 d.P.C.M. in data 22.12.2000 relativi a ciascuna regione a statuto ordinario. L'attribuzione delle risorse a province e comuni tiene conto sia delle funzioni loro attribuite direttamente dal decreto n.112, sia di quelle attribuite dalla legge regionale di attuazione del decreto. Nei casi in cui la regione non ha ancora provveduto la suddivisione è stata fatta sulla base del d.lgs. n. 96/1999 recante l'intervento sostitutivo del Governo. Per il mercato del lavoro (d.lgs. n.469/1997) le risorse indicate sono state trasferite e ripartite tra le regioni e le province dai d.P.C.M. del 5 agosto 1999, uno per ciascuna regione. Le risorse relative al trasporto pubblico locale (d.lgs. n.. 422/1997) sono invece interamente assegnate alle regioni.

La *Tabella 1* riporta il complesso aggiornato al 31 marzo 2001 delle risorse finanziarie[33] e umane complessivamente trasferite alle regioni ed agli enti locali per il finanziamento delle funzioni ad essi attribuite distintamente per le macro aree di cui ai dd.lgs. di attuazione della legge di delega[34].

Nel complesso delle risorse vanno preliminarmente distinte le risorse *una tantum* da quelle *a regime,* le quali andranno definitivamente sostituite con compartecipazioni ad imposte erariali (Irpef ed Iva) per le regioni e con l'istituzione della addizionale all'Irpef per i comuni.

Nelle tavole successive, distinte per aree, le risorse trasferite sono esposte in relazione ai singoli provvedimenti attuativi, sempre distinti per risorse *annuali* e risorse *una tantum.*

Tabella 2

Area Territorio ambiente e infrastrutture (d. lgs. 112/98)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Personale
Viabilità	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	*2.581.400.000.000*	1.194.000.000.000	3.920
Edil. Resid. Pubbl.	Regioni	Conf. St-Reg 16/03/2000		7.000.000.000.000	91
Opere pubbliche	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	256.600.000.000	545.400.000.000	1.002
Ambiente	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	815.000.000.000		
Demanio idrico	Regioni	DPCM 12/10/2000 DPCM 13/11/2000	500.000.000		104
Catasto	Comuni	DPCM 19/12/2000 Conf. Unif. 06/12/2000	80.000.000.000		4.000
Trasporti	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000 DPCM 13/11/2000	12.600.000.000	57.450.000.000	745
Protezione civile	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/09/2000 DPCM 19/12/2000	53.300.000.000		60
		Totale	**3.799.400.000.000**	**8.796.850.000.000**	**9.922**
		Risorse complessive	**12.596.250.000.000**		

[33] Nelle *risorse finanziarie* a regime non sono comprese le spese per il personale trasferito, ad eccezione del mercato del lavoro, del trasporto pubblico locale e della viabilità (compresa nel settore Territorio, ambiente, infrastrutture) dove invece sono già conteggiate. Il complesso delle risorse indicate comprende, in alcuni casi, anche le quote conteggiate per le regioni a statuto speciale.

[34] Le somme sono il complesso dei finanziamenti per l'anno 2001 e l'anno 2002. Per quanto riguarda le risorse finanziarie una tantum si osserva che nel settore Attività produttive queste risorse sono il finanziamento di progetti già avviati nell'ambito dell'ex intervento straordinario per il Mezzogiorno. Nel settore Territorio, ambiente e infrastrutture, il finanziamento è relativo principalmente all'edilizia residenziale pubblica (7.000 mld), alla viabilità (1.194 mld) e alle opere pubbliche (545 mld).

Le risorse complessive per l'edilizia residenziale pubblica si elevano a 11.629,4 mld (Conferenza Stato-regioni).

Tabella 3

Area delle attività produttive (d.lgs. 112/98)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Personale
Uffici metrici provinciali	Cam. di comm.	DPCM 06/07/1999	*14.400.000.000*		244
UU.PP.I.C.A.	Cam. di comm.	DPCM 26/05/2000			91
Energia	Regioni ed ee.ll.	DPCM 12/10/2000	3.700.000.000		71
Incentivi alle imprese	Regioni	DPCM 26/05/2000 DPCM 15/12/1999 DPCM 10/02/2000 DPCM 13/11/2000	1.471.600.000.000		26
Mezzogiorno (Agensud)	Regioni	DPCM 12/09/2000		1.661.000.000.000	
Mezzogiorno (Az. Org. 6.3)	Regioni	DPCM 12/09/2000		5.135.400.000.000	
		Totale	**1.489.700.000.000**	**6.796.400.000.000**	**432**
		Risorse complessive	**8.286.100.000.000**		

Tabella 4

Area dei servizi alla persona e alla collettività (d.lgs. 112/98)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Personale
Istituti professionali	Regioni	DPCM 26/05/2000	300.000.000	-	331
Sanità	Regioni e ee.ll.	DPCM 26/05/2000 DPCM 13/11/2000	168.000.000.000 256.600.000.000	-	32
Invalidi civili	Regioni e ee.ll.	DPCM 26/05/2000 DPCM 13/11/2000	4.200.000.000	-	557
Istruzione scolastica	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/09/2000 DPCM 13/11/2000	582.000.000.000	-	206
Polizia amministrativa	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/09/2000 DPCM 14/12/2000 Conf. Unif. 01/02/2001	600.000.000 6.000.000.000.000		123
		Totale	**7.011.700.000.000**	**-**	**1.249**
		Risorse complessive	**7.011.700.000.000**		

Tabella 5

Area Agricoltura (d.lgs. 143/97)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Personale
Agricoltura	Regioni	Conf. Unif. 5-10/2/2000	638.700.000.000	-	5.300
		Totale	**638.700.000.000**	**-**	**5.300**

Tabella 6

Area Mercato del lavoro (d.lgs. 469/97)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Personale
Mercato del lavoro (Dpcm 9 ott. 98)	Agenzie Impiego	DPCM 05/08/1999 (15)	43.347.187.822		6.030
Mercato del lavoro (DDpcm 5 ago. 98)	Regioni e ee.ll.	DPCM 14/12/2000 (15)	*336.895.214.434*		
		Totale	**380.242.402.256**	**-**	**6.030**

Tabella 7

Area Trasporto pubblico locale (d.lgs. 422/97)

Settore	Enti destinatari	Provvedimento	Risorse annue	Risorse *una tantum*	Personale
Trasp. Pu. Locale art. 8 d.lgs 422/97	Regioni e ee.ll.	DPCM 16/11/2000	*1.396.000.000.000*		24
Trasp. Pu. Locale art. 9 d.lgs 422/97	Regioni e ee.ll.	DPCM 16/11/2000	*2.287.000.000.000*		6
		Totale	**3.683.000.000.000**	**-**	**30**

N.B.: *Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito*

Infine le risorse trasferite sono riaggregate in relazione ai destinatari finali (regioni ed altri enti) nelle quantità indicate nella tabella che segue.

Tabella 8

Enti destinatari	Risorse annue	Risorse *una tantum*
Regioni	2.111.100.000.000	13.796.400.000.000
Regioni ed enti locali	14.753.895.214.434	1.796.850.000.000
Comuni	80.000.000.000	
Camere di commercio	14.400.000.000	
Agenzie impiego	43.347.187.822	
Totale	**17.002.742.402.256**	**15.593.250.000.000**
Risorse complessive	**32.595.992.402.256**	

Dalla tabella si evince che per quanto riguarda le Regioni la quota complessiva di risorse ad esse direttamente trasferite raggiunge circa il 50%, percentuale cui peraltro concorrono in maniera sensibilmente maggiore le risorse *una tantum* rispetto a quelle a regime. Molto contenuto è invece il trasferimento diretto ai comuni (solo 80 mld in materia di catasto), essendo la gran parte delle risorse contabilizzate in tabella unitariamente per Regioni ed enti locali (14.753,9 mld).

Per definire criteri e procedure per il trasferimento del personale ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 112/1998, è stato sottoscritto un apposito Protocollo d'intesa (approvato in sede di Conferenza unificata il 20 luglio 2000), tra i rappresentanti del Governo, delle regioni, delle autonomie locali e delle organizzazioni sindacali; con i d.P.C.M. indicati nelle tabelle che precedono si è provveduto, relativamente alle risorse umane, a definire l'entità delle stesse coinvolte nel processo di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato, che ammontano a circa 23.000 unità, ripartite come segue: 9.922 unità nell'area *territorio ambiente e infrastrutture;* 432 unità nelle *attività produttive*; 1.249 nei *servizi alla persona e alla collettività*; 5.300 in *agricoltura*; 6.030 unità nel *mercato del lavoro* e 30 nel *trasporto pubblico locale.*

Nella legge finanziaria 2001 per quanto riguarda il personale da trasferire, si prevede che, qualora al 31 dicembre 2000 non sia stata completata la procedura di mobilità e trasferimento, regioni ed enti locali possano utilizzare le strutture degli uffici attualmente competenti (nella gran parte dei casi, quelli statali) (art. 52, comma 1). Tale

autorizzazione riveste carattere eccezionale e non può avere durata oltre l'anno, sollecitando dunque ad una compiuta definizione ai diversi livelli di autonomia, del complesso percorso descritto. Con i d.P.C.M. 13 novembre e 14 dicembre 2000 si è provveduto, tra l'altro, al riparto delle risorse umane per quanto attiene alle funzioni trasferite ex dd.lgs. nn. 112/98 e 469/97.

2. Ministeri istituzionali.

2.1 Attività di programmazione dei ministri: le note preliminari e le direttive generali.

L'attività di programmazione del ministro, dopo la riforma della legge di bilancio dello Stato ha assunto non solo il ruolo di atto di indirizzo politico dell'attività amministrativa bensì si pone anche come strumento per l'analisi e la valutazione delle scelte e dei risultati raggiunti. Pertanto, anche per i ministeri istituzionali, seppur nei limiti imposti dalla peculiarità delle funzioni svolte, che attengono alla tutela di interessi generali, si pone la necessità che i documenti programmatici a fianco di obiettivi di carattere generale individuino i risultati intermedi e strumentali che si vogliono raggiungere.

Il documento di programmazione deve consentire l'analisi e la valutazione dell'azione amministrativa sia in corso di esercizio sia a consuntivo e deve partire dall'analisi dei risultati conseguiti nei precedenti esercizi finanziari, al fine di rimodulare gli obiettivi laddove necessario ed assegnare le risorse alla luce di eventuali, diverse esigenze.

Sono, pertanto, prioritarie l'istituzione ed il corretto funzionamento del Servizio di controllo interno, al quale la legge attribuisce il controllo strategico e quello di gestione attraverso analisi e misurazioni dell'attività amministrativa. Si osserva infatti che, laddove il Servizio di controllo non è stato ancora istituito ovvero non è posto in condizione di funzionare correttamente, per carenza di risorse ed assenza di direttive del ministro, gli atti di programmazione sono meno incisivi e non consentono analisi efficaci sui risultati raggiunti.

2.1.1 Ministero degli affari esteri.

Il 2000 è stato il primo anno di attuazione della riforma del Ministero degli affari esteri ed i documenti di programmazione riflettono il nuovo disegno dell'organizzazione centrale. In particolare, le direttive generali, indirizzate agli attuali venti centri di responsabilità, indicano nella piena attuazione della riforma organizzativa e dell'ordinamento della carriera diplomatica due obiettivi di carattere generale. Come si osserva dall'esame del bilancio dell'Amministrazione, la gestione del personale, anche per le ingenti risorse che assorbe rispetto al totale degli stanziamenti, ha un ruolo

determinante per il raggiungimento dei fini istituzionali; la realizzazione di un equilibrio delle dotazioni organiche del personale di tutte le carriera è anch'esso obiettivo prioritario dell'esercizio in esame.

Diverso è il procedimento di programmazione degli aiuti italiani ai Paesi in via di sviluppo, disciplinato anche da norme speciali, che si incrociano con le disposizioni recate dal d.lgs. n. 29/1993, in parte appesantendone il percorso.

Nel rispetto degli indirizzi generali individuati dal CIPE, ogni anno è predisposta e presentata al Parlamento una relazione previsionale e programmatica, che viene sostanzialmente fatta propria dalle note preliminari; approvata la legge di bilancio, il Ministro predispone le direttive generali che sono deliberate dal Comitato direzionale ed il programma diventa operativo. La presidenza da parte del Ministro del Comitato direzionale è finalizzata a garantire unitarietà ed organicità alla programmazione nel suo insieme.

Con il programma 2000, in considerazione dell'esiguità delle risorse e della necessità di ottimizzare il loro utilizzo,si è prospettata l'opportunità di ripartire l'80% degli interventi non più su venti Paesi bensì su quindici, concentrati nel bacino del Mediterraneo, nel Corno d'Africa e nell'Africa australe con l'aggiunta della Cina e dell'India. Del 20% rimanente, una quota consistente è destinata alla Giordania ed al Libano e con le risorse restanti si finanziano iniziative per l'America Latina e l'Africa occidentale.

Le "note" per il 2001 confermano gli obiettivi già indicati per il 2000 ed in particolare l'impegno per l'attuazione e l'ampliamento dell'azione di lotta alla povertà, il programma di lotta all'AIDS, il sostegno ai programmi internazionali di lotta contro gli stupefacenti, la valorizzazione del patrimonio culturale dei Paesi in via di sviluppo.

2.1.2 Ministero dell'interno.

Le direttive del ministro per l'anno 2000 sono più dettagliate ed articolate rispetto ai precedenti esercizi finanziari. Agli obiettivi di carattere generale, che descrivono le linee guida per l'attività dell'Amministrazione, si affiancano obiettivi specifici, individuati in relazione alle missioni istituzionali ed alle funzioni amministrative di supporto. La direttiva contiene un primo approccio alla costruzione di indici

rappresentativi dell'andamento dell'attività dell'Amministrazione per la valutazione dei risultati; si è, peraltro, in una fase ancora teorica, che non è stata seguita nei programmi dei titolari dei centri di responsabilità, dalla individuazione di un sistema di valutazione, ex ante ed ex post, con indicatori di realizzazione degli obiettivi specifici, ancorati a rapporti tra risorse, realizzazioni, tempi ed impatti. Si tratta, comunque, di un primo tentativo di ricondurre, in un documento di programmazione generale, l'azione dell'Amministrazione ad un sistema di misurazione che si sviluppa attraverso i diversi livelli di competenze.

Questa maggiore attenzione per il ruolo che la programmazione dell'autorità di governo deve svolgere per determinare le linee di azione dell'Amministrazione, per una più consapevole allocazione delle risorse ed una successiva verifica dei risultati dei dirigenti, trova conferma nelle direttive predisposte per il 2001. In sostanziale adesione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 dicembre 2000 (che ha dettato le linee guida per la redazione della direttiva annuale sull'azione amministrativa), il Ministro ha individuato gli obiettivi pluriennali, definendo le linee strategiche per politiche di settore[35], gli obiettivi da raggiungere nell'ambito dei processi di riforma dell'Amministrazione, gli strumenti per il controllo, strategico, di gestione e di regolarità amministrativo-contabile, gli obiettivi generali per centri di responsabilità. Sono, inoltre, allegate alcune schede-progetto, che indicano nel dettaglio gli obiettivi, i risultati attesi e le azioni da porre in essere nell'anno di riferimento. In un quadro sinottico per la misurazione della capacità di realizzazione dell'Amministrazione, sono riportati i tempi previsti per la realizzazione degli obiettivi specifici.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nel settore della sicurezza delle aree del Mezzogiorno, anche a motivo delle più cogenti disposizioni in materia di monitoraggio fissate in sede comunitaria, ha segnato un notevole progresso nel livello qualitativo dello specifico documento di programmazione.

[35] Le politiche di settore per l'anno 2001 sono state individuate come: "La politica della sicurezza", "La politica dell'immigrazione", "La politica della protezione civile", "Le politiche dell'integrazione europea", "Le politiche amministrative generali".

2.1.3 Ministero della giustizia.

Anche per il Ministero della giustizia, le "note" hanno indicato quale obiettivo prioritario per il 2000 l'attuazione, entro il primo semestre dell'anno, della riforma organizzativa disposta dal d.lgs. n. 300/1999, che doveva accompagnarsi all'adeguamento del sistema dei controlli, ai sensi del d.lgs. n. 286/1999. Mentre con d.P.R. n. 55/2001[36] è stato approvato il decreto di organizzazione del Ministero, è stato del tutto disatteso l'impegno di dare effettiva attuazione al Servizio di controllo interno.

Le direttive generali hanno, altresì, sottolineato l'impegno di far decollare la riforma del giudice unico di primo grado37, operativa dal 1° gennaio 2000 anche nel settore penale, alla cui efficacia sono ancora di ostacolo carenze di strutture e di personale. Non è possibile dare un giudizio completo sull'efficacia della riforma, atteso che l'esercizio dell'attività giurisdizionale risente delle situazioni logistiche dei diversi distretti. La Corte ritiene che l'azione amministrativa deve perseguire con il massimo impegno l'obiettivo di realizzare condizioni idonee al funzionamento dei nuovi uffici.

Nella considerazione che le modifiche legislative degli ultimi anni (attribuzione di competenza penale al giudice di pace, depenalizzazione dei reati minori, istituzione dei tribunali metropolitani, sezioni stralcio per lo smaltimento dell'arretrato in materia civile, giudice unico di primo grado), tutte indirizzate all'obiettivo strategico di accelerare il processo, richiedono un'ottimizzazione dell'impiego delle risorse, umane e strumentali, le direttive hanno indicato quali obiettivi strumentali al successo della riforma, l'incremento del personale di magistratura[38] ed una più razionale dislocazione degli uffici giudiziari. Questi obiettivi di carattere generale non sono integrati nelle direttive per i singoli centri di responsabilità da obiettivi intermedi, ma mantengono un carattere di astrattezza e non danno conto del percorso che si intende perseguire per il loro raggiungimento.

---

[36] D.P.R. 6 marzo 2001, n. 55.

[37] Si tratta della riforma ordinamentale ed organizzativa che, nell'ambito di un intervento complessivo che vuole fornire un'efficiente risposta alla domanda di giustizia, maggiormente ha inciso nel sistema, concentrando in un unico ufficio di primo grado le competenze ripartite tra tribunale e pretura.

[38] La legge n. 48/2001 ha previsto un incremento del personale di magistratura di 1000 unità, delle quali trecento da destinare alla trattazione delle controversie di cui alla legge n. 533/1973 ed il d.l. n.341/2000, convertito con modificazioni dalla legge n. 4/2001, ha, tra l'altro, dettato norme particolari per agevolare la copertura dei posti in organico del giudice di pace e per agevolare gli incarichi dei giudici onorari di tribunale.

Le direttive 2001 riprendono le linee generali di indirizzo formulate per il 2000, con particolare riguardo all'attuazione della riforma dell'apparato organizzativo, che viene descritto con riferimento alle funzioni attribuite alle nuove strutture. Seppur si riscontra un maggior dettaglio nella indicazione dei risultati che si intende raggiungere, gli stessi rimangono ancora connotati da un eccesso di sintesi. Pertanto, il miglioramento, che pur si era osservato nelle note preliminari e nelle direttive generali per il 1999 e che si conferma per il 2000, non consente ancora di ritenere i documenti di programmazione aderenti alla legge n. 94/1997, al d.lgs. n. 29 del 1993 (artt. 3 e 14) e, da ultimo, alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha dettato gli indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa.

Anche alla luce delle osservazioni formulate, e nel rispetto della peculiarità delle funzioni attribuite all'Amministrazione della giustizia, appare ancora più grave il continuo rinvio dell'attuazione del Servizio di controllo interno, che non consente di disporre di valutazioni sugli andamenti delle gestioni dei precedenti esercizi finanziari, sulle cui basi dovrebbero essere costruiti i nuovi documenti programmatici, e dell'esito di monitoraggi ed analisi sul funzionamento e l'efficienza dell'apparato organizzativo.

2.1.4 Ministero della difesa.

2.1.4.1 La nota preliminare.

Il Ministero della difesa, per ogni esercizio finanziario, predispone una *Nota aggiuntiva al bilancio* che costituisce, unitamente alla c.d. P.T.F. - Programmazione tecnico-finanziaria, il documento nel quale vengono indicate le linee programmatiche del dicastero.

La nota preliminare viene redatta ora nella nuova ottica programmatoria recata dalla legge n. 94/97 e dal d.lgs. n. 279/97.

La programmazione della spesa della difesa muove dall'esigenza di accelerare il processo di ristrutturazione dello *strumento militare* al fine di renderlo adeguato allo scenario internazionale che prevede, in coerenza con la strategia della NATO, lo sviluppo della politica europea di sicurezza e difesa.

In tale contesto, vengono in evidenza concetti come *flessibilità e prontezza d'impiego, elevata mobilità, capacità di proiezione e sostenibilità nel tempo dell'azione*

militare; si rende dunque necessaria l'*integrabilità* e l'*interoperabilità*, in particolare con i Paesi della NATO e con quelli dell'Unione Europea.

Assume quindi importanza prioritaria la creazione di un corpo professionale, quale del resto è ormai disegnato dalla normativa, e, conseguentemente, si pone rilievo alle esigenze di bilancio.

Discorso peculiare viene poi fatto per l'*Arma dei Carabinieri* che viene chiamata a svolgere compiti in sede internazionale (oltre a quelli tipici di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza sul piano nazionale) che si svolgono sul piano prettamente militare ed, in particolare, su quello della *polizia militare*, nell'ambito di missioni dirette a ristabilire l'ordine pubblico (es.:Albania, Kosovo).

Dalla nota preliminare emerge una sostanziale conferma del livello delle risorse assegnate alla difesa, soprattutto se confrontate con il P.I.L.:

Esercizio	***2000***	***2001***
Funzione Difesa (Forze Armate)	22.987,0	24.609,0
Funzioni Sicurezza Pubblica (Carabinieri)	7.429,9	7.558,8
Funzioni Esterne	218,5	222,8
Pensioni Provvisorie	2.210,3	1.939,4
Totale	32.845,7	34.330,0

Gli incrementi sono dunque nell'ordine del 4,52% sul piano complessivo rispetto al bilancio 2000 (si sottolinea come in sede di rendiconto 99 il livello degli stanziamenti definitivi sia stato pari a 34.050,1 mld).

In particolare, per la funzione Difesa l'incremento è del 7,05%, per l'Arma dei Carabinieri dell'1,74%, mentre per le Pensioni provvisorie si registra una diminuzione del 13,96%.

Va considerato che è tendenziale un consistente aumento, nel bilancio difesa del dato di rendiconto, che nel 99 si è rivelato di particolare consistenza con un livello di 34.050,1 mld che indica un incremento del 9,74% rispetto ai 31.029 mld del bilancio di previsione.

Tale rilevazione è stata sostanzialmente confermata dai dati del rendiconto 2000 che mostra stanziamenti definitivi per 35.392,01 con uno scostamento di circa 500 mld rispetto alle proiezioni determinate dall'applicazione dello stesso indice (36.044,9 mld),

nonostante l'incremento del 1999 sul 1998 fosse già considerevolmente superiore rispetto a quelli registrati per gli esercizi 1997 e 1998 (nel 1997 è stato dell'1,31% - da 29.698,5 mld si è passati a 30.086,25, mentre nel 1998 è stato del 4,89% - da 31.650,8 mld si è passati a 33.199,6.

La ragione di tale scarto rispetto al *trend* degli esercizi precedenti può essere rinvenuta nella maggiore spesa per le *missioni internazionali.*

Il rapporto con il P.I.L., elemento questo ritenuto un indicatore importante per la valutazione della spesa per la difesa, risulta pari all'1,46%, valore in leggera diminuzione rispetto a quello del 2000 (1,48%).

Ma è maggiormente significativo il rapporto con il P.I.L. della Funzione Difesa, ed in questo caso il rapporto del previsionale 2001 con il P.I.L. è dell'1,05% con un minimo incremento rispetto al dato 2000 (1,04%) e, comunque, ben distante dai rapporti esistenti in altri Paesi (in Francia è dell'1,9% e nel Regno Unito del 2,4%).

Nel bilancio di previsione 2001, vengono inseriti tre nuovi Centri di responsabilità: *Esercito italiano*, *Marina militare* ed *Aeronautica militare*, oltre all'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area industriale.*

Nel caso dei primi tre, tale innovazione, che segue quella dell'individuazione quali centri di responsabilità degli *Ispettorati logistici* per le tre *Forze armate*, indica la sempre maggiore diretta assunzione di responsabilità anche nel processo decisionale tendente all'acquisizione di beni e servizi da parte degli Stati maggiori di forza armata, sia pure in un primo momento nell'ambito del *funzionamento* ed attraverso l'operatività degli *Ispettorati logistici.*

Dovrà dunque valutarsi, nel prossimo futuro, quali andamenti nei procedimenti di spesa si registreranno e, sotto il profilo sistematico, quali evoluzioni avrà il rapporto fra l'area *tecnico-amministrativa* e l'area *tecnico-operativa.*

La rilevanza dell'*Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area industriale* va considerata nel contesto della creazione dell'*Agenzia Industrie-difesa*, prevista dal d.lgs. n. 300 del 1999.

Si tratta infatti di un'operazione estremamente complessa che dovrà portare ad un riordino del settore che potrà portare anche a consistenti problemi di *outplacement* del personale attualmente impiegato.

2.1.4.2 Le direttive del Ministro.

Gli atti di indirizzo e quelli di programmazione finanziaria, devono tenere conto per la difesa di un quadro fortemente evolutivo.

Già nella passata relazione si faceva cenno alla direttiva emanata per l'esercizio 2000 con il decreto del Ministro del 5 gennaio 2000.

Su di essa veniva, infatti, espressa una valutazione positiva in quanto appariva improntata ad una più attenta programmazione.

In particolare, veniva rilevata la cautela con la quale si prevedeva la riduzione della forza bilanciata. Infatti essa veniva ancora indicata 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, per il 2000, veniva dimensionata su 170.000 unità per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 60.000 per l'Aeronautica.

Al riguardo, va detto che la direttiva per il 2001, emanata con il decreto del Ministro del 5 gennaio 2001, pone l'accento, nell'ambito degli interventi nei settori del personale, dell'approntamento e dell'ammodernamento delle forze, alla prosecuzione del processo di "professionalizzazione" dello strumento attraverso un programma di progressiva riduzione della forza bilanciata, con la gradualità necessaria per evitare squilibri strutturali e compatibilmente con la disponibilità di risorse a bilancio, al fine di conseguire i livelli stabiliti.

Si prevede, dunque, di attuare una contrazione per il personale militare di circa 7.750 unità attraverso una riduzione di Ufficiali e personale di leva rispettivamente di 1.130 e 11.600 unità ed un contestuale incremento di 5.000 unità, tra Sottufficiali e volontari di truppa (ferma breve e servizio permanente), con una significativa aliquota di questi ultimi di circa 4.870 unità.

Nel corso del 2001, pertanto, la forza complessiva dovrebbe attestarsi su 262.000 unità circa (di cui circa 62.000 per l'Esercito, 40.000 per la Marina e 60.000 per l'Aeronautica).

Viene ulteriormente perseguito il programma di adeguamento tecnologico e miglioramento qualitativo dello strumento militare.

A tal fine, per ciascuna componente vengono indicati gli specifici obiettivi:

1. Per la Componente interforze, di proseguire il programma di graduale potenziamento di personale conseguente all'istituzione del Vertice unico delle Forze Armate (legge n. 25/97) e soddisfare, nel settore esercizio, le esigenze proprie dell'Area Interforze, mentre, nel settore dell'investimento, viene dato rilievo alla prospettiva di conseguire l'obiettivo di una progettazione unitaria dello strumento militare[39].

2. Per la Componente terrestre, di proseguire nel settore del personale il programma di graduale e progressiva riduzione della forza bilanciata, coerentemente con gli obiettivi di "professionalizzazione" dello strumento e nel settore esercizio attuare tutte le misure per contenere all'essenziale le spese non strettamente collegate all'operatività dello strumento, al fine di incrementare quelle afferenti la formazione e l'addestramento del personale, la manutenzione ed il mantenimento in efficienza delle dotazioni, mezzi, attrezzature, materiali ed equipaggiamenti, l'adeguamento delle infrastrutture all'esigenza del reclutamento femminile ed il "miglioramento della qualità della vita" del personale[40].

---

[39] a) attuare gli interventi necessari ad evitare il degrado dei settori tecnici ed infrastrutturali di supporto ai principali mezzi e sistemi operativi;
b) procedere al graduale adeguamento dell'intera area tecnico-industriale alle norme relative all'infortunistica, all'igiene del lavoro ed alla salvaguardia dell'ambiente;
c) proseguire, nell'area della ricerca e sviluppo, nei programmi già avviati, esaltando in particolare la partecipazione ai progetti di ricerca tecnologica avanzata in ambito europeo (programma EUCLID), allo scopo di mantenere e garantire i presupposti per una continua e per quanto possibile paritetica partecipazione dell'industria nazionale alla operazione internazionale per la realizzazione dei futuri sistemi.

[40] Proseguire nel settore dell'investimento lo sforzo già da anni avviato, teso ad evitare la sotto-capitalizzazione del settore e soluzioni di continuità nel processo di adeguamento tecnologico, per sostenere l'approntamento di specifici complessi di Comandi ed Unità – pacchetti di capacità operative - ponendoli nelle condizioni migliori per far fronte, nell'immediato, agli impegni internazionali ed interforze.
In tale quadro assumono rilevante priorità i seguenti programmi:
- acquisizione di 200 carri armati ARIETE per rinnovare il parco ormai al limite della vita tecnica ed operativa;
- acquisizione di 200 veicoli VCC DARDO, da destinare alle unità meccanizzate per migliorarne la capacità di operare in ambito internazionale;
- acquisizione di 580 veicoli blindati VBL 4x4 e 6x6 PUMA per le esigenze delle unità di cavalleria, paracadutisti ed alpine;
- trasformazione degli ELICOTTERI A129 dalla versione base controcarro a quella da combattimento;
- acquisizione di 60 veicoli blindati BV 206S ad alta mobilità per attività in ambiente montano e su terreni a basso

3. Per la componente marittima, oltre a continuare il processo di "professionalizzazione" del personale e quello di riorganizzazione strutturale, assume grande importanza, nel settore dell'investimento, il piano di rinnovamento della flotta, ricercando nelle nuove costruzioni ogni possibile sinergia con i partners europei, al fine di realizzare la sostituzione delle Unità Navali che dovranno essere radiate perché al termine della loro vita operativa[41].

4. Per la componente aerea, un particolare aspetto, nella gestione del personale, risiede nella ricerca di incentivi per evitare l'esodo dei piloti. Nel settore dell'esercizio si appalesa invece l'esigenza di indirizzare le risorse, prioritariamente, all'addestramento ed al sostegno tecnico-logistico, in particolare per la manutenzione velivoli.

Nel settore investimento, di grande importanza per l'Aeronautica , vanno portati avanti programmi che costituiscono da tempo oggetto di interesse nell'ambito della Relazione al Parlamento, per la loro durata e per gli alti costi per realizzarli.

Si citano, al riguardo:

a) la prosecuzione della fase di sviluppo, industrializzazione, produzione e supporto logistico del programma EUROFIGHTER 2000;

b) la prosecuzione degli impegni relativi l'aggiornamento del segmento da trasporto tattico (acquisizione di velivoli C-103J e contemporanea modifica di parte di questi allo standard C-130J-30) destinato ad incrementare le capacità di mobilità degli assetti nazionali;

---

indice di scorrimento

- realizzazione in cooperazione con la Francia, nell'ambito del programma FSAF, un sistema missilistico c/a a media portata destinato alla sostituzione del sistema HAWK;
- acquisizione di n. 60 elicotteri NH-90, in cooperazione con Olanda, Francia e Germania, per sostituire l'attuale linea di volo (AB 205 e AB 212);
- acquisizione di n. 70 obici semoventi PZH-2000, in cooperazione con la Germania, per ammodernare le unità di artiglieria terrestre

[41] In tale prospettiva il proseguimento/avvio dei seguenti programmi assume rilievo prioritario:

- acquisizione di una unità maggiore in sostituzione dell'incrociatore Vittorio Veneto, prossimo alla dismissione;
- avvio, in cooperazione con la Francia del programma di acquisizione di due fregate antiaeree di scorta classe ORIZZONTE destinate a sostituire i caccia classe ARDITO che dovranno essere a breve radiati;
- cooperazione internazionale nei settori navali, subacqueo, aeronautico e dei sistemi d'arma (sommergibili di nuova generazione U212A, elicotteri EH-101 e NH-90, sistemi missilistici SAAM e PAAMS);
- ammodernamento tecnologico di "mezza vita" per i sommergibili classe SAURO (3^ e 4^ serie);
- acquisizione di 4 unità minori combattenti da pattugliamento per fronteggiare le sempre maggiori esigenze di presenza e sorveglianza nei bacini di precipuo interesse metropolitano;
- acquisizione di un'unità di supporto polivalente con capacità di gestione delle informazioni di valenza operativa interforze;
- industrializzazione e acquisizione del sistema d'arma antisommergibile MILAS;
- adeguamento dei mezzi del Reggimento anfibio San Marco;. sviluppo di un siluro pesante di nuova generazione.

c) l'adeguamento delle capacità operative dei velivoli TORNADO, AM-X, ATLANTIC ed HH3F[42];

5. Per l'Arma dei Carabinieri, ora con rango di Forza Armata con collocazione autonoma nell'ambito del Dicastero per l'assolvimento dei compiti militari, gli obiettivi e gli indirizzi programmatici sono finalizzati:

a) ad assicurare la prosecuzione della consueta attività di contrasto alla criminalità organizzata e comune, nonché alle forme terroristiche di matrice nazionale ed internazionale;

b) alla partecipazione alle eventuali missioni militari e di polizia connesse alla tutela degli interessi nazionali all'estero o nel quadro di missioni sotto l'egida di organizzazioni internazionali;

c) allo sviluppo delle potenzialità operative in tutti i settori di competenza e nei vari comparti di specializzazione.[43]

Accanto alle direttive che riguardano *tecnico-operativa* e, quindi, le *forze armate*, vi sono quelle che si indirizzano all'*Amministrazione* ed alla *Gestione* e, quindi, all'area *tecnico-amministrativa* che fa capo al *Segretario generale* ed ai *Direttori generali e centrali*.

Infatti è ancora in fase di consolidamento il processo di ristrutturazione che, in seguito alla legge n. 25/97, ha investito tutto il Ministero della difesa, processo che dovrà tener conto delle conseguenze dell'istituzione del *Servizio militare professionale*

---

[42] Altri programmi riguardano:
a) la prosecuzione della fase di sviluppo di nuovo missile aria/aria a corto raggio IRIS-T) ed avvio della fase di sviluppo di un missile aria/aria a medio raggio (MRAAM);
b) l'aggiornamento della componente missilistica antiradiazione (HARM);
c) la prosecuzione degli impegni relativi al programma di acquisizione di armamento con caratteristiche "Stand Off" e di sistemi mobili per la difesa antiaerea a corto/cortissimo raggio;
d) l'avvio della realizzazione delle entità nazionali nell'ambito del sistema NATO di Comando e Controllo delle operazioni aeree;
e) l'avvio di programmi di acquisizione di sistemi mobili di difesa aerea, controllo del traffico aereo e meteo;
f) l'avvio della realizzazione della componente di terra del sistema satellitare SICRAL.

[43] In particolare, per l'assolvimento dei molteplici e complessi compiti di polizia giudiziaria, pubblica sicurezza, polizia militare e compiti militari propriamente detti, sarà perseguita:
- sotto il profilo ordinativo, ogni possibilità di ottenere un recupero di risorse da attività non prettamente operative e di realizzare economie di personale.
- sotto il profilo operativo, la flessibilità e l'efficienza mediante la previsione di un potenziamento "qualitativo" delle Stazioni in termini di immissione di strumenti informatici di supporto, di ammodernamento di automezzi ed equipaggiamenti, ecc., nonché attraverso la ridistribuzione delle forze con criteri di flessibilità, calibrando così il dispositivo territoriale in funzione della massima proiezione di servizi esterni per condurre una efficace azione preventiva e repressiva nei confronti dei fenomeni di criminalità diffusa.
attraverso un attento e coerente bilanciamento delle esigenze.

istituito con la legge 14 novembre 2000, n. 331, conseguenze alle quali si farà cenno nella parte della presente relazione dedicata ai profili istituzionali.

Nella direttiva del Ministro emerge la consapevolezza dell'Amministrazione sulla lacuna, più volte sottolineata dalla Corte in sede di Relazione al Parlamento, rappresentata dalla mancanza di un adeguato sistema di controllo interno, sostanzialmente mai decollato, nella precedente configurazione prevista dal d.lgs. n. 29/93 e successive modifiche, ed ora da strutturare secondo le disposizioni del d.lgs. n. 286/99.

Tale circostanza, peraltro, unitamente all'attuale carenza di risorse umane adeguate nell'area tecnico-amministrativa, con particolare riferimento al personale militare con il grado di Ufficiale, induce l'Amministrazione a considerare le sue stesse direttive solamente come *generali punti di riferimento per l'attività da svolgere, pur non mancando, indicazioni più specifiche e puntuali degli obiettivi concreti da perseguire da parte delle Direzioni generali.*

Di particolare rilievo, tra gli obiettivi assegnati, vi è quello, per le Direzioni generali dell'area del personale e dell'area tecnico-logistica che dovranno fin dall'anno 2001 prevedere le giuste misure organizzative per far fronte ai maggiori impegni in termini di selezione, reclutamento, formazione, gestione amministrativa dei volontari di truppa in servizio permanente e in ferma volontaria prefissata, di salvaguardia prioritaria del loro impiego operativo, di attuazione amministrativa delle politiche di incentivazione al suddetto reclutamento, nonché di individuazione delle misure idonee ad assicurare la continuità dei servizi che era precedentemente garantita dalla presenza dei militari di leva.

Altro aspetto di rilievo è legato all'entrata in vigore del regolamento relativo all'"Agenzia Industrie Difesa", del quale si parlerà nella parte dedicata ai *Profili istituzionali*, per il cui avvio dovrà essere assicurato dall'area tecnico-amministrativa il massimo supporto sia in termini di organizzazione che di attribuzione delle risorse di personale ed economiche.

L'Amministrazione conferma, in tale contesto, la consapevolezza di dover realizzare, parallelamente, la normale attività gestionale e quella diretta ad applicare le riforme normative recenti, e, per tale ragione, chiama le sue strutture dirigenziali a

quello che essa stessa definisce un *sur-plus* di impegno, al fine di garantire il raggiungimento dei fini istituzionali delle strutture cui sono preposti, secondo i canoni delle efficienza, efficacia ed economicità.

In questa linea vanno segnalate le seguenti indicazioni della Direttiva:

a) Sottoporre al vaglio critico tutte le procedure in atto, al fine di semplificarle e razionalizzarle, con l'obiettivo di ridurre il contenzioso, eliminare eventuali arretrati, incrementare il tasso di trasparenza, nell'ambito delle norme regolatrici della materia ed agevolare la partecipazione del cittadino ai procedimenti, ove prevista;

b) adottare una gestione della cassa in grado di seguire con precisione e attendibilità l'andamento della spesa al fine di formulare corrette previsioni a breve e medio periodo, perseguendo costantemente l'obiettivo di ridurre i residui;

c) esercitare un costante controllo sull'applicazione delle direttive al fine del raggiungimento dei risultati ed operare un costante monitoraggio delle attività al fine di verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa ed ottimizzare, anche mediante interventi correttivi in itinere, il rapporto tra costi e risultati.

In questo contesto, viene sottolineata l'importanza di uno degli aspetti che emergono dalla legge n. 25/97 e dal successivo regolamento approvato con il d.P.R. n. 556/99, e che attiene al potenziamento del ruolo di indirizzo, controllo e coordinamento del Segretario Generale/Direttore Nazionale degli Armamenti su tutti i responsabili degli enti dell'area tecnico-amministrativa, che dal Segretario Generale stesso direttamente dipendono.

In considerazione dell'ulteriore evoluzione che mostra la Direttiva per il 2001, si apprezza - pur sottolineando le riserve che l'Amministrazione pone al raggiungimento degli obiettivi, in termini di non adeguatezza delle risorse umane a disposizione - il processo di maturazione raggiunto, che si rinviene anche nei passi compiuti, nell'area tecnico-amministrativa e dei quali si parla nel prosieguo.

2.2 Risultati di consuntivo.

Rispetto alle risorse complessive del bilancio dello Stato, gli stanziamenti hanno mantenuto sostanzialmente i medesimi livelli percentuali del precedente esercizio finanziario; maggiore è stata la variazione in aumento per il ministero della difesa (+0,26).

	% rapporto con il bilancio dello Stato 1999	% rapporto con il bilancio dello Stato 2000	Stanziamenti definitivi di competenza
Ministero degli affari esteri	0,26	0,3	3.762
Ministero dell'interno	4,10	4,2	47.945
Ministero della giustizia	0,90	1.02	11.714
Ministero della difesa	2,82	3,08	35.392

Nei bilanci dei ministeri istituzionali, le spese di funzionamento assorbono una quota rilevante di risorse, che raggiunge l'84,6% degli stanziamenti del Ministero della difesa e il 79,6% 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	1.690,6	44,9	1.207,7	2.038,0	33,7
Ministero dell'interno	14.626,0	31,9	11.368,0	26.382,0	6.847,0
Ministero della giustizia	9.330,0	79,6	7.796,6	1.809,0	477,8
Ministero della difesa	29.962,0	84,6	18.519,6	686,7	2.529,0

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.).

Per il Ministero dell'interno se si considerano gli stanziamenti definitivi al netto dei trasferimenti agli enti locali (che raggiungono circa i 23.857 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) raggiunge il 60,7%.

Come già osservato dalla Corte nelle precedenti Relazioni, la gestione del personale ha in queste Amministrazioni un ruolo determinante per il raggiungimento dei fini istituzionali, come si evince anche dai documenti di programmazione che pongono

tra gli obiettivi la copertura degli organici o il potenziamento degli stessi. Una corretta politica del personale, peraltro, non riguarda solo le procedure di reclutamento, spesso troppo lente (anche per l'alto numero di candidati), ma si estende alla formazione ed all'aggiornamento professionale ed alla distribuzione tra gli uffici, che influisce direttamente sull'entità dei costi in rapporto al livello di efficienza.

Per il Ministero degli affari esteri si osserva che i capitoli riguardanti le spese in conto capitale presentano anche nel 2000 un considerevole importo di residui di stanziamento.

(in miliardi)

Capitoli	Pagato totale	Residui competenza	Residui esercizi anni precedenti
7245 –acquisto, ristrutturazioni...immobili per sedi diplomatiche e consolari all'estero	14.070	15.601	330
7246 – acquisto, costruzione. immobili da destinare a sedi di Istituti di cultura e di scuole italiane all'estero	4.610	2.897	0

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.

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	74,7
Ministero dell'interno	57,6
Ministero della giustizia	75,5
Ministero della difesa	70,5

2.2.1 Analisi finanziaria per funzioni obiettivo COFOG[44].

2.2.1.1 Ministero degli affari esteri.

Rispetto alla classificazione delle funzioni-obiettivo elaborata per il 1999 le funzioni di 1° livello che interessano il Ministero degli affari esteri non sono state modificate: 1. Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni; 4. Affari economici; 5. Tutela dell'ambiente; 10. Protezione sociale.

Alla funzione-obiettivo 1. "Servizi generali delle pubbliche amministrazioni"[45] è assegnato il 95,9% delle risorse complessive del Ministero, pari a 3.611 mld, di cui 2.438 mld nella funzione 1.1 "Organi esecutivi e legislativi, affari finanziari e fiscali, affari esteri" destinati nella totalità alla funzione 1.1.3 "Affari esteri". Rispetto al macroaggregato della spesa complessiva dello Stato per la funzione "affari esteri" (pari a 26.796 mld), gli stanziamenti del Ministero coprono solo il 14,%; questo dato si spiega con l'intervento nei rapporti economici internazionali anche di altri soggetti pubblici, che gestiscono una quota rilevante di risorse[46]. Rispetto agli stanziamenti complessivi del Ministeri gli "affari esteri" utilizzano il 68% delle risorse.

Alla funzione 1.2.1 "aiuti economici internazionali", sono assegnati 1.144 mld, di cui 553 mld per "gli aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo" e 591 mld per gli "aiuti economici erogati tramite le organizzazioni internazionali". La somma di 1.144 mld copre il 59,3 % degli stanziamenti complessivi del corrispondente macroaggregato del bilancio dello Stato (pari a 1.929 mld). In particolare per gli "aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo ed in transizione" le risorse allocate sul bilancio del Ministero (553 mld) sono il 78,7% del macroaggregato dello Stato (702 mld)[47].

La capacità di impegno[48] per gli "affari esteri" è del 95,2% e del 79,5% per gli "aiuti economici internazionali"; la capacità di spesa raggiunge rispettivamente l'85,4%

---

[44] *Classification of the function of Government.*

[45] Questa funzione comprende: l'indirizzo e la programmazione di politica estera; il processo di integrazione europea e attuazione delle politiche comunitarie; la promozione delle linee di politica estera e l'attuazione (accordi e trattati) nei rapporti internazionali; la partecipazione e l'attuazione degli accordi e dei trattati, contributi ad organismi internazionali; la tutela degli italiani all'estero; la promozione culturale ed il coordinamento degli istituti di cultura e delle scuole italiane all'estero; la promozione della collaborazione culturale e scientifica internazionale; il contenzioso diplomatico e l'assistenza giuridica nei rapporti internazionali.

[46] Sulla stessa funzione-obiettivo il Ministero del tesoro gestisce rilevanti somme, soprattutto per i trasferimenti per il funzionamento dell'Unione Europea, per un totale di circa 23.768 mld.

[47] Sulle risorse complessive per "aiuti economici internazionali", 635 mld sono contributi a fondi di sviluppo economico sociale, amministrati dal Ministero del tesoro.

[48] Calcolata considerando il rapporto impegni totali/massa impegnabile,

ed il 55,8%. La minore capacità di spesa per la funzione "aiuti economici", si riflette sul livello dei residui che per questa funzione sono pari a circa 604 mld su una massa spendibile di 1.670 mld, mentre raggiungono i 271 mld su una massa spendibile di 2.682 mld per gli "affari esteri".

I dati relativi alla funzione-obiettivo "aiuti economici internazionali" sono condizionati anche dal disposto dell'art. 4 della legge n. 559/1993, che in considerazione dei tempi necessari per la progettazione degli interventi ha consentito di conservare gli stanziamenti anche per l'esercizio successivo a quello in cui sono appostati in bilancio.

Le spese di funzionamento per gli "affari esteri" assorbono il 60,9% dello stanziamento, con la voce "personale" che è pari al 70,4% delle risorse destinate al funzionamento. Diversamente si presenta il rapporto spese di funzionamento/stanziamenti complessivi per la funzione "aiuti economici" dove raggiunge solo lo 0,6% delle risorse complessive. Il personale incide sul funzionamento per una percentuale pari al 52%.

2.2.1.2 Ministero dell'interno.

Le funzioni-obiettivo di 1° livello per il Ministero dell'interno sono: 1) "servizi generali delle pubbliche amministrazioni"[49]; 2) "difesa"; 3) "ordine pubblico e

[49] Le funzioni-obiettivo che interessano il bilancio del Ministero dell'interno sono le seguenti; "servizi generali delle pubbliche amministrazioni", che comprende, al 2° livello: 1.6 "servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili"; 1.8 "trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi".
La funzione "difesa" che si sviluppa interamente nella funzione di 2° livello "difesa civile".
La funzione "ordine pubblico e sicurezza" si ripartisce in: 3.1 "servizi di polizia", 3.2 "servizi antincendio", 3.5 "ricerca e sviluppo per l'ordine pubblico e la sicurezza", 3.6 "ordine pubblico e sicurezza non altrimenti classificabile"
La "tutela dell'ambiente" si articola nelle funzioni 5.3 "riduzione dell'inquinamento" e 5.4 "tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine".
La funzione "insediamenti urbani e assetto del territorio" comprende: 6.2 "assetto territoriale"; 6.4 "illuminazione stradale".
La funzione "attività ricreative, culturali e religiose" al 2° livello si articola esclusivamente nella funzione 8.4 "servizi religiosi e altri servizi per la collettività".
La "protezione sociale" che comprende sette funzioni di secondo livello: 10.1 "malattia e invalidità"; 10.2 "vecchiaia", 10.3 "superstiti", 10.4 "famiglia"; 10.6 "alloggi"; 10.7 "esclusione sociale non altrimenti classificabile"; 10.9 "protezione sociale non altrimenti classificabile".

sicurezza"; 5) "tutela dell'ambiente"; 6) "insediamenti urbani ed assetto del territorio"; 8) "attività ricreative, culturali e religiose"; 9) "istruzione[50]"; 10) "protezione sociale".

Il 51,2% delle risorse di bilancio è assegnato alla funzione-obiettivo "servizi generali delle pubbliche amministrazioni", il 31% "all'ordine pubblico e sicurezza", il 16,1% alla "protezione sociale". Per "l'ordine pubblico e sicurezza", rispetto al macroaggregato dello Stato, le risorse allocate nel bilancio del Ministero sono pari 39,8%.

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanziamenti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni Totali su m. i.	%
1. Servizi generali delle P.A.	24.541,6	23.905,6	97,4	24.566,1	23.929,9	97,4
2. Difesa	551,3	481,2	87,3	609,2	528,8	86,8
3. Ordine pubblico e sicurezza	14.868,7	14.207,5	95,6	15.492,2	14.571,2	95,2
5. Tutela dell'ambiente	1,\	1,\	100	1,1	1,1	100
6. Insediamenti e assetto territoriale	190,6	190,5	99,9	190,6	190,5	99,9
8. Attività ricreative, culturali e di culto	52,4	47,4	90,5	54,6	49,7	91,0
9. Istruzione	2,3	2,3	100	2,3	2,3	100
10 Protezione sociale	7.736,7	7.704,0	99,6	7.740,4	7.704,2	99,5
Totali	47.944,7	46.539,6	97,1		47.157,7	96,9

La funzione-obiettivo "servizi generali delle P.A." assorbe circa il 51,2% del budget complessivo dell'Amministrazione a causa della forte percentuale dei trasferimenti agli enti locali, pari al 97,2% delle risorse della funzione. Al netto di tali trasferimenti, è la funzione "ordine pubblico e sicurezza" che utilizza la quota maggiore di risorse, il 61,7% degli stanziamenti definitivi di competenza; in dettaglio, 2.180,7 mld per il controllo del territorio, 5.724,6 per il contrasto alla criminalità organizzata e comune, 3.048,6 mld per la tutela dell'ordine pubblico, 51,9 mld per la vigilanza e soccorso in mare, 67,8 mld per il controllo dell'immigrazione clandestina, 15,0 per contributi ad enti internazionali per la sicurezza e 947,6 mld per il coordinamento periferico delle forze di polizia.

La funzione-obiettivo "istruzione" che si riferisce ad un unico capitolo, il 7240 recante "contributo straordinario quindicennale alla provincia di Reggio Calabria per la contrazione di mutui o altre operazioni finanziarie, per interventi in materia di edilizia scolastica", di nuova istituzione.

La funzione "protezione sociale" risente ancora della presenza di una quota rilevante di trasferimenti per le pensioni di invalidità civile, pari a 7.227,7 mld (93,4% degli stanziamenti della funzione-obiettivo).

(in miliardi)

	2000					1999	
Funzioni-obiettivo 1° livello	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizza. di cassa	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizza. di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	64.489,3	29.518,0	24.322,2	37,7	82,4	39,5	67,5
2. Difesa	752,5	604,0	515,8	68,5	85,4	66,6	86,0
3. Ordine pubblico e sicurezza	17.341,1	15.424,4	14.433,6	83,2	93,6	82,4	93,4
5. Tutela dell'ambiente	1,3	0,8	0,8	61,5	100	66,7	80,0
6. Insediamenti e assetto territoriale	230,7	230,6	230,5	99,9	100	89,4	89,5
8. Attività ricreative, culturali e di culto	59,4	56,5	50,1	84,3	88,7	79,3	85,2
9. Istruzione	2,3	2,3	0	0	0	100	100
10 Protezione sociale	8.022,7	7.805,0	7.662,6	95,5	98,2	95,4	97,9
Totali	90.899,3	53.641,6	47.215,6	51,9	88,0	51,7	77,1

La capacità di spesa, rispetto ai dati del 1999, è migliorata con riguardo alle autorizzazioni di cassa mentre è rimasta sostanzialmente invariata rispetto alla massa spendibile. Anche l'analisi del bilancio per funzioni-obiettivo evidenza che i residui totali (42.376,1 mld) interessano per il 92,3% la voce "trasferimenti per gli enti locali" (39.140,0 mld), per 2.602,4 mld la funzione "ordine pubblico e sicurezza", con una percentuale del 76,8% per i "servizi di polizia" e del 21,6% per i "servizi antincendi".

2.2.1.3 Ministero della giustizia.

Le funzioni-obiettivo di 1° livello, per il Ministero della giustizia, sono: 1) "servizi generali delle pubbliche amministrazioni"; 3) "ordine pubblico e sicurezza"; 7) "sanità"; 10) "protezione sociale"[51].

[51] Ad un'ulteriore disaggregazione la funzione "servizi generali delle pubbliche amministrazioni" comprende, al 2° livello: 1.2 "aiuti economici internazionali"; 1.6 "servizi pubblici generali, non altrimenti classificabili". La funzione "ordine pubblico e sicurezza" si ripartisce in: 3.3 "tribunali"; 3.4 "istituzioni penitenziarie". La funzione "sanità si concentra in : 7.4 "servizi di salute pubblica".

Il 97,4% delle risorse di bilancio è assegnato alla funzioni-obiettivo 3) "ordine pubblico e sicurezza", di cui il 56,3% (6.409,3 mld) nella funzione "tribunali", il 43,6% (4.955,8 mld) nella funzione "istituzioni penitenziarie".

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Stanziamenti definitivi	Impegni su competenza	%	Massa impegnabile	Impegni totali	%
1. Servizi generali delle P.A.	5,7	5,6	83	5,7	5,6	83
3. Ordine pubblico e sicurezza	11.365,1	10.287,3	90	11.632,0	10.372,7	89
7. Sanità	259,9	245,3	94	261,2	246,4	94
10. Protezione sociale	83,6	83,3	99	83,6	83,3	99
Totale	**11.714,3**	**10.621,5**	**90**	**11.982,5**	**10.708,1**	**88**

La capacità complessiva di impegno raggiunge quasi il medesimo livello con riferimento sia agli stanziamenti definitivi sia alla massa impegnabile (90% e 88%).

(in miliardi)

Funzioni-obiettivo 1° livello	Massa spendibile	Autorizzaz.ni di cassa	%	Pagamenti totali	% pag.ti massa spendibile	% pag.ti autorizzaz.ni di cassa
1. Servizi generali delle P.A.	23,8	10,4	43,6	2,8	11,7	26,9
3. Ordine pubblico e sicurezza	13.583,7	11.438,5	84,2	10.314,2	75,9	90,1
7. Sanità	336,6	266,1	79,0	212,8	63,2	79,9
10. Protezione sociale	104,3	97,9	93,8	87,3	83,7	89,1
Totale	**14.048,5**	**11.813,1**	**84,0**	**10.617,2**	**75,5**	**89,8**

I residui totali (2.720,9 mld) riguardano per 2.605,5 mld "l'ordine pubblico e sicurezza".

2.2.1.4 Ministero della difesa.

Il rendiconto della difesa, nell'elaborazione che tiene conto dell'aggregazione nell'ambito dei *Ministeri Istituzionali*, operata dal d.lgs. 300/99, e che quindi come tale tiene conto anche delle imputazioni di spesa per la difesa a carico del bilancio di altre amministrazioni (es. Ministero del tesoro) è soprattutto riferito alla *funzione-obiettivo* di 1° livello *Difesa*, la quale raggiunge una massa spendibile di 38.652,77 mld, alla quale si arriva per la consistente massa di residui totali al 31 dicembre 2000 (12.817,78).

La funzione protezione sociale si articola in: 10.2 "vecchiaia"; 10.3 "superstiti"; 10.4 "famiglia".

Va, peraltro ricordato che a questa Amministrazione fanno riferimento anche altre *f.o.*, sia pure di minore rilievo.

Il dato che contraddistingue tutte le funzioni, come, del resto, accade anche per analoghe analisi aventi per oggetto altre amministrazioni, è che per raggiungere una reale significatività nell'analisi è necessario approfondire questa fino alle *funzioni-obiettivo* di quarto livello.

Nell'ambito della funzione di primo livello *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni*, ad esempio, è necessario passare attraverso la disaggregazione delle funzioni di secondo e terzo livello che recano la stessa denominazione *Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi*, per individuare al quarto livello la funzione *Fondi, contributi ed erogazioni da trasferire agli enti territoriali previsti dalla legge*.

Il Ministero della difesa non fa parte delle amministrazioni per le quali significative *quote* di funzioni amministrative sono state conferite a regioni ed enti locali, e, dunque, si tratta di trasferimenti che avvengono soprattutto nel quadro delle operazioni di protezione civile, ovvero attengono all'utilizzazione di strutture da parte dell'amministrazione militare e, pertanto, il fenomeno è limitato, in rapporto al bilancio della difesa.

La massa spendibile complessiva ammonta, infatti, a 24,68 mld, e, nonostante il livello degli impegni corrisponda alla massa impegnabile (10,30 mld), il livello dei pagamenti totali sulla massa spendibile è piuttosto basso (44,6% con 11,01 mld su 24,68), per la consistente massa-residui ereditata dagli esercizi precedenti (14,38 mld al 1° gennaio 2000).

Il rapporto tra le autorizzazioni di cassa e la massa spendibile (64,4%, con 15,90 mld su 24,68) indica come l'Amministrazione fosse consapevole di non poter migliorare di molto il circuito di spesa, pur avendo operato pagamenti pressoché solo in conto residui (i pagamenti sulla competenza ammontano a soli 3 milioni) ed inviando in economia 3,36 mld.

Venendo ora alla funzione più rilevante per la difesa, va precisato che, anche in questo caso, è necessario procedere ad una disaggregazione, ma questa è già significativa al 2° livello, dove si distinguono *Difesa militare* e *Difesa* civile, nonché

Aiuti militari all'Estero, *Ricerca e sviluppo per la Difesa* e *Difesa non altrimenti classificabile*.

Ognuna di queste funzioni coincide con analoghe funzioni di terzo livello e, pertanto, l'effettiva analisi avviene al quarto livello, nel cui ambito, la *Difesa militare* si distingue, a sua volta in *Predisposizione dello strumento militare*, *Organizzazione risorse umane e operative forze terrestri*, *Organizzazione risorse umane e operative forze marittime*, *Organizzazione risorse umane ed operative forze aeree e spaziali*, *Ammodernamento e rinnovamento armamenti terrestri*, *Ammodernamento e rinnovamento armamenti marittimi*, *Ammodernamento e rinnovamento armamenti aerei e spaziali*, *Gestione della leva e reclutamento*, *Formazione militare*, *Addestramento e attività sportive*, *Gestione del servizio di veterinaria e quadrupedi*, *Manutenzione infrastrutture militari*, *Immobili destinati alla difesa militare*, *Esecuzione di accordi e trattati internazionali*, *Onorificenze, partigiani e onoranze ai caduti in guerra e per causa di servizio*, *Alloggi militari* e *Rimborsi per servitù militari*.

La «difesa militare» rappresenta il 95,4% della spesa complessiva della funzione Difesa (24.306,94 mld di stanziamenti definitivi su 25.480,66 complessivi).

Accanto a questa funzione che, senz'altro costituisce il *cuore* dell'attività e della conseguente spesa del ministero, va tenuta presente un'altra funzione di primo livello *Ordine pubblico e sicurezza*, (con stanziamenti definitivi per 7.370,2 mld) nella quale l'amministrazione è presente, sia attraverso l'Arma dei carabinieri, attuale Quarta forza armata, nella funzione di secondo livello *Servizi di polizia*, sia con l'apparato di Giustizia militare, nella funzione *Tribunali*.

L'ultima funzione di primo livello che assume rilievo nel bilancio difesa è *Protezione sociale*, dal cui ambito va estrapolata la funzione di quarto livello *Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate ai militari nonché trattamenti provvisori*.

Rinviando all'esame specifico l'approfondimento della dinamica di spesa di detta funzione, va sottolineato come gli stanziamenti definitivi, per la difesa, raggiungano 2.060,09 mld.

Le tre funzioni di primo livello citate raggiungono, complessivamente 34.956,13 mld (25.480,66 mld per la funzione *Difesa*, 7.370,2 per *Ordine pubblico e sicurezza* e

2.105,27 mld per *Protezione sociale*) corrispondenti al 98,5% degli interi stanziamenti definitivi della difesa (35.497,84 mld).

Passando all'esame delle 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 6.386,59 rispetto ai 6.608 mld dell'esercizio 99 (di cui 4.537,7 mld relativi a spese di personale, rispetto ai 4.938,6 del 99), con un alto livello di impegni totali (6.364,02 mld pari al 99,6% dei primi) al quale si rapporta una massa spendibile di 8.028,11 mld, sulla quale incidono 1.641,52 mld di residui al 1° gennaio.

Le autorizzazioni di cassa sono state relativamente limitate rispetto alla massa spendibile (6.662,02 mld, corrispondenti all'82,9%), e, del resto, mentre i pagamenti sulla competenza hanno raggiunto i 5.675,18 mld (l'88,9% degli stanziamenti definitivi), molto limitati sono i pagamenti su residui (820,42 mld, il 51,6% dei 1.589,18 di residui propri iniziali).

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 98,5% (3.535,37 mld su 3588,89) ed un rapporto dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 95,8% (3.579,93 mld su 3.735,64), con residui propri finali per 1.230,15 mld, che indicano un tasso di smaltimento dell'89,62% sui 1.372,68 iniziali.

La seconda il 99,1% (4.786,94 mld su 4.828,37) degli impegni totali sulla massa impegnabile, il 97,9% (4.619,32 mld su 4.716,41) dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, ma con una forbice di rilievo tra queste ultime e la massa spendibile (esse costituiscono solo il 69,5% della seconda che ammonta a 6.789,61 mld) che si riflette sul livello dei residui, i quali al 31 dicembre (residui propri finali) sono 2.039,58 con un aumento del 4% rispetto ai 1961,24 iniziali ed un tasso di smaltimento del 36,% (705,44 mld su 1.961,24).

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, le quali, com'è noto, per la difesa, vengono fatte rientrare in quelle di funzionamento.

In tale contesto, infatti è molto elevato sia il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile - che per gli «armamenti terrestri» è del 95,5% (660,95 mld su 692,08 e comunque di molto inferiore rispetto all'esercizio 99[52], per gli «armamenti marittimi» è addirittura superiore al 100% (1.826,48 mld su 1781,38) a causa di economie negative (per 66,09 mld) dovute in particolare all'andamento del Cap. 7126 (acquisizione unità navali classe *Lupo*) e per gli «armamenti aerei» è del 98,2% (2.272,88 mld su 2.313,88), in questo caso con valori di maggior rilievo rispetto al 99[53] - sia quello tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa.

Tale rapporto è, infatti del 92,57% (731,93 mld su 793,69) per *Armamenti terrestri*[54], del 93,06% (1.661,28 mld su 1.785,09) per «armamenti marittimi» e del 97,73% (2300,97 mld su 2354,49) per «armamenti aerei».

Tuttavia, la presenza di sensibili residui propri finali al 31 dicembre: 1.035,40 mld pari al 59,41% della massa spendibile (1.812,47 mld) per «armamenti terrestri», 2.278,79 mld pari al 57,37% della massa spendibile (3.972,13) per «armamenti marittimi» e 2.657,11 mld pari al 52,94% della massa spendibile (5.018,73) per «armamenti aerei» mostra, anche per il 2000 come in realtà continui a proporsi il problema degli esiti della programmazione della spesa per i programmi di armamento.

L'altro 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 43,79% per «armamenti terrestri», del 44,94% per «armamenti marittimi» e del 46,91% per «armamenti aerei».

---

[52] Gli impegni totali ammontavano a 1.564,2 mld su 1.622,4 di massa impegnabile.
[53] Gli impegni totali ammontavano a 1.650,2 mld su 1.689,7 di massa impegnabile.
[54] Che, nell'esercizio 1999 vedeva un rapporto di 691.399,2 mld su 1.511,1.

Come nella passata relazione, particolare rilievo viene dato alla funzione di 4° livello, sempre nell'ambito della «difesa militare», 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 ben 3.395,46 mld in termini di stanziamenti definitivi (rispetto ai 1.333,2 dell'esercizio 1999) e presenta il seguente andamento: il livello degli impegni totali sulla massa impegnabile è del 98,6% (3.397,17 mld su 3.444,06), quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è del 97,5% (3.317,62 mld su 3.401,14) ed i residui propri finali al 31 dicembre ammontano a 747,49 mld corrispondenti al 18,1% della massa spendibile (4.137 mld).

Per quanto attiene, più specificamente, alla dinamica dei residui, si riscontra un aumento minimo rispetto a quelli iniziali (del 7,9%, 747,49 mld di residui propri finali rispetto a 692,94), mentre il tasso di smaltimento residui (pagamenti su residui) è del 47,5% (329,26 mld su 692,94).

Da tali dati si rileva un sensibile miglioramento sull'esercizio 99[55], elemento sintomatico di una migliore dinamica della spesa in un settore fondamentale per la pianificazione strategica dell'amministrazione.

Al riguardo, si segnala l'importanza, in tale ambito, della non ancora realizzata costituzione di un sistema di controllo interno che, secondo il disegno recato dal d.lgs.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.

In precedenza, si era sottolineata la rilevanza della *f.o.* di primo livello *Ordine pubblico e sicurezza* che, per quanto attiene all'amministrazione della difesa, fotografa l'attività dell'Arma dei carabinieri.

In tale contesto, vanno esaminate, in particolare, due funzioni di quarto livello: *Attività di controllo del territorio* e *Contrasto alla criminalità organizzata e comune.*

La prima presenta, infatti, un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 98,99% (4.879,14 mld su 4.928,73)[56], un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di

[55] Per il quale si era rilevato un rapporto del un livello di quasi il 40% di residui sulla massa spendibile.

cassa del 98,7% (4.883,33 mld su 4.946,36) e residui propri finali al 31 dicembre per 316,94 mld che corrispondono al 6% della massa spendibile (5.254,32 mld). Questi risultati appaiono complessivamente inferiori a quelli del precedente esercizio.[57]

La seconda presenta un livello di impegni totali sulla massa impegnabile del 97,9% (1.631,5 mld su 1.666,38), un livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 97,5% (1.635,32 mld su 1.677,90) e residui propri finali al 31 dicembre per 119,97 mld che corrispondono al 6,7% della massa spendibile (1.791,76). Anche in questo caso si nota un peggioramento di quest'ultimo dato rispetto al precedente esercizio, amplificato dalla sensibile diminuzione delle disponibilità complessive[58].

L'analisi finanziaria deve, infine, prendere in esame la funzione di primo livello *Protezione sociale* ed, in particolare, la funzione di quarto livello *Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori.*

Si tratta, evidentemente, di una funzione che presenta caratteristiche totalmente differenti da quelle, eminentemente operative, i cui andamenti sono stati descritti in precedenza.

E' peraltro nota la rilevanza che le *Pensioni privilegiate* hanno nell'ambito militare, così come i trattamenti pensionistici provvisori.

In seguito alla nuova configurazione, basata sull'assetto previsto dal d.lgs. n. 300/99, che la Corte dei conti ha adottato nella presente relazione, è solo in tale contesto che assume significato l'analisi di detta funzione, come viene sottolineato anche nella relazione sui c.d. Ministeri del *Welfare*, laddove l'analisi analoga perde totalmente di significato.

Il rapporto degli impegni sulla massa impegnabile è molto alto, raggiungendo il 99,7% (2.054,49 mld su 2.060,09).

I pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa, peraltro molto elevate sulla massa spendibile (sono il 99,6% con 2.060,09 mld su 2.068,69) corrispondono al 99,7% con

---

[56] Nell'esercizio 99 si riscontrava un migliore livello del 99,67% (3.823,5 mld su 3.836,1)

[57] Il livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa era del 98,95% (3.829,3 mld su 3.870) e residui totali per 187,5 mld che corrispondono al 4,52% della massa spendibile (4.147,6 mld).

[58] Il livello degli impegni sulla massa impegnabile era del 99,63% (2.541,9 mld su 2.551,3); quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 99,13% (2.545,2 mld su 2.567,4) e residui finali per 159,7 mld che corrispondono al 5,88% della massa spendibile (2.715,9 mld).

2.054,32 mld su 2.060,09 e, conseguentemente, il livello dei residui propri finali appare irrisorio (6,09 mld), comunque in diminuzione rispetto agli 8,6 iniziali.

Si tratta di una funzione, di grande importanza, come si è detto con caratteristiche molto diverse da quelle precedentemente esaminate, la cui dinamica di spesa è estremamente positiva.

2.3 Profili istituzionali.

Nell'anno 2000 e nei primi mesi del 2001 sono state attuate alcune importanti riforme che interessano i ministeri istituzionali. 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, a seguito della riforma disposta dal d.P.R. n. 267/1999[59], attuata con il decreto ministeriale n. 029/3466 del 10 settembre 1999, 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. Il servizio di controllo dell'Amministrazione degli affari esteri ha incontrato nel 2000 maggiori difficoltà operative per carenza di personale e per insufficienti risorse strumentali; il servizio di controllo del Ministero dell'interno, dopo un avvio incerto, ha assunto un ruolo dinamico nella costruzione di un sistema di valutazione dell'azione amministrativa, che ha avuto riflessi positivi nella predisposizione dei documenti di programmazione, in particolare per il 2001.

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).

---

[59] D.P.R. 11 maggio 1999, n. 267. La nuova disciplina è stata integrata con d.m. 029/3466 del 10 settembre 1999, che ha dettato la disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale.

2.3.1 Ministero degli affari esteri.

L'organizzazione centrale dell'amministrazione è oggi articolata in direzioni geografiche tematiche e nuove direzioni generali geografiche[60]; le prime rispondono all'esigenza di gestione unitaria di affari multilaterali di natura politica ed economica, le seconde accorpano i compiti prima ripartiti tra le diverse direzioni geografiche e sono chiamate ad elaborare e realizzare interventi programmatici che tengano conto non solo dei rapporti bilaterali con i singoli Paesi ma delle esigenze delle diverse regioni del mondo cui appartengono[61].

La riforma ha comportato l'incremento delle direzioni generali, passate da otto a tredici, a fianco delle quali operano sette uffici di livello dirigenziale ed ha istituito con compiti di coordinamento due nuovi organismi: il Consiglio per gli affari internazionali[62], di supporto al Ministro con compiti di analisi ed indirizzo e l'Unità di coordinamento[63]; queste strutture si pongono a fianco di due organismi preesistenti alla riforma, l'Unità di analisi e programmazione, alla quale sono affidati compiti di analisi e studi di previsione su temi strategici e l'Unità di crisi, chiamata a seguire situazioni internazionali di tensione.

Nel corso dell'esercizio in esame, l'Amministrazione è stata altresì impegnata nel dare attuazione al d.lgs. n. 85/2000, con il quale è stata esercitata la delega conferita dalla legge n. 266/1999, per l'emanazione della nuova disciplina della carriera diplomatica e per la revisione degli organici delle qualifiche dirigenziali. Con il d.P.R. 10 agosto 2000 n. 368, entrato in vigore il 28 dicembre 2000, sono stati individuati i posti di funzione di livello dirigenziale, che non appartengono alla carriera diplomatica.

---

[60] Le cinque direzione generali determinate su base geografica sono: Paesi dell'Europa; Paesi delle Americhe; Paesi del Mediterraneo e del medio Oriente, Paesi dell'Africa sub-sahariana; Paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide.

[61] 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).

[62] E' presieduto dal ministro, composto dai sottosegretari, dal segretario generale, dal capo di gabinetto, dai direttori generali per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani, per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale e per la promozione e cooperazione culturale; è prevista la possibilità di convocare gli altri direttori generali ed i capi servizi competenti in materia.

[63] L'Unità di coordinamento ha assorbito alcune strutture che prima della riforma erano inserite in altre direzioni generali, nella logica di accorpare nella Segreteria generale i servizi funzionali all'intero Dicastero: il Consiglio per gli affari internazionali, di supporto al Ministro con compiti di analisi ed indirizzo e l'Unità di coordinamento. Oltre a funzioni di coordinamento dell'attività dell'Amministrazione, cura i rapporti con le regioni e gli altri enti territoriali per le loro attività di relazione con l'estero.

Alla riforma della struttura centrale non si è accompagnata la riforma della cooperazione italiana allo sviluppo, al centro di diversi disegni di legge. L'attuale struttura lamenta da tempo difficoltà per carenze di organico e per il mancato riassetto organizzativo, problematiche per la cui soluzione si rinvia alla riforma annunciata e mai realizzata.

2.3.2 Ministero dell'interno.

Il d.lgs. n. 300/1999 ha confermato al Ministero dell'interno le funzioni di garanzia dell'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali, relative alla regolare costituzione e funzionamento degli organi degli enti locali, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al soccorso pubblico ed alla difesa civile, nonché alla tutela dei diritti civili, di cittadinanza ed immigrazione.

Il 2000 è stato un anno di transizione verso la riforma disposta dal d.lgs. n. 300/1999, che ha articolato l'organizzazione degli uffici dirigenziali generali su quattro dipartimenti, in relazione alle aree funzionali individuate dall'art. 14 del d.lgs. ed ha ridisegnato l'organizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato intorno ad un ufficio unico a competenza generale – Ufficio territoriale del Governo, organicamente inserito nel Ministero e retto dal prefetto, che, per l'esercizio di compiti di amministrazione generale e di raccordo e collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali, è posto in rapporto funzionale con il Governo. Le prefetture sono trasformate in uffici di governo (art. 11 del d.lgs. n. 300) ed esercitano, oltre alle tradizionali funzioni, le competenze residue delle amministrazioni periferiche dello Stato non attribuite ad altri uffici[64], a fianco, come si è detto, delle funzioni di rappresentanza generale del governo.

Tale duplice collocazione dei prefetti e degli uffici di governo, quali organi del Ministero e strutture terminali sul territorio per l'azione del Presidente del Consiglio dei Ministri, di coordinamento dell'azione del Governo in materia di rapporti con il sistema

[64] Rimangono, peraltro numerose eccezioni: oltre alle amministrazioni periferiche statali specializzate nei settori della sicurezza e della giustizia (Ministero della difesa e della giustizia), manterranno gli apparati periferici il Ministero del tesoro e delle finanze, dell'istruzione, dei beni e delle attività culturali.

delle autonomie (art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 303/1999)[65], conferma il Ministero dell'interno quale amministrazione a competenza generale, con un arricchimento di funzioni a fronte della perdita di altre attribuzione a seguito del loro trasferimento alle regioni (d.lgs. n. 112/1998)[66].

La riforma organizzativa non è stata ancora pienamente attuata, sebbene l'Amministrazione abbia avviato i procedimenti necessari. E' stato approvato definitivamente[67] il regolamento degli uffici territoriali di governo che ne disciplina le attribuzioni, come strutture di supporto al prefetto e ne chiarisce il rapporto di dipendenza organica dal Ministero e di dipendenza funzionale dal Governo, per i compiti di rappresentanza generale sul territorio; mentre il regolamento di riorganizzazione dell'Amministrazione centrale è stato approvato, prima della fine della legislatura, solo in via preliminare dal Consiglio dei Ministri[68].

Con il d.lgs. n. 139/2000 è stata esercitata la delega conferita dalla legge n. 266/1999 per l'emanazione della nuova disciplina della carriera prefettizia che, nel rispetto del principio dell'unitarietà della carriera, deve tener conto delle più complesse funzioni che le prefetture, a seguito della riforma dell'amministrazione periferica dello Stato, saranno chiamate a svolgere. E' stata ridefinita la disciplina ordinamentale della carriera (articolata in tre qualifiche rispetto alle attuali otto) e del relativo trattamento economico, con l'introduzione di un procedimento negoziale per gli aspetti giuridici ed economici del rapporto d'impiego.

---

[65] Il comma 3, dell'art. 4 del d.lgs. n. 303/1999, stabilisce che il presidente del Consiglio dei Ministri, per l'esercizio delle funzioni di coordinamento dell'azione di Governo nell'ambito dei rapporti con il sistema delle autonomie, si avvalga anche dei Commissari di governo, le cui funzioni sono assunte dal prefetto preposto all'UTG che ha sede nel capoluogo di regione (comma 3, dell'art. 11 del d.lgs. n. 300/1999)

[66] In materia di invalidi civili, l'art. 130 del d.lgs. n. 112 ha attribuito all'INPS le funzioni di erogazione delle provvidenze ed alle regioni (con onere di successivo trasferimento agli enti locali) delle funzioni attinenti le concessioni dei benefici. Non è stato attuato il trasferimento alle regioni, disposto dal d.lgs. n. 112, delle funzioni in materia di erogazione di servizi sociali in favore dei minori a rischio di coinvolgimento[66] in attività criminose, di cui alla legge n. 216 del 1991. In materia di protezione civile l'art. 108 del d.lgs. n. 112/1998 ha trasferito, in particolare alle regioni, le funzioni relative alla predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, sulla base degli indirizzi nazionali, l'attuazione di interventi urgenti in caso di crisi per il verificarsi o l'imminenza di eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) della legge n. 225/1992, gli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza, l'attuazione degli interventi per il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi, lo spegnimento degli incendi boschivi

[67] L'approvazione definitiva del regolamento da parte del Consiglio dei Ministri è intervenuta il 2 maggio 2001; il d.P.R. è stato emanato il 17 maggio 2001 ed è attualmente all'esame della Corte.

[68] La struttura centrale verrebbe articolata su quattro dipartimenti: dipartimento per gli affari interni e territoriali, dipartimento della pubblica sicurezza, dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

La legge n. 78/2000[69] 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'esigenza di coordinamento e di direzione unitaria delle Forze di polizia, già avvertita dalla legge n. 121/1981, risponde ancora oggi alla necessità di eliminare sovrapposizioni e sprechi di risorse.

L'art. 10 ha dettato norme per il coordinamento e la direzione unitaria delle Forze di polizia ed ha confermato al Ministro dell'interno, "quale autorità nazionale di pubblica sicurezza", funzioni di coordinamento e di direzione unitaria in materia di ordine e sicurezza pubblica, che esercita attraverso il Dipartimento della pubblica sicurezza, con funzioni di raccordo tra autorità politica e Forze di polizia.

Con d.m. n. 27-4/A.2/UL del 12 febbraio 2001, sono state indicate le linee guida per il concreto esplicarsi dell'attività di coordinamento; la responsabilità politica è affidata al Ministro, l'amministrativa generale ai Prefetti, quella tecnico-operativa ai Questori.

L'art. 79 del d.lgs. n. 300 ha istituito l'Agenzia della protezione civile, alla quale sono trasferite le funzioni ed i compiti tecnico-operativi e scientifici svolti dal Ministero dell'interno, dal Dipartimento della protezione civile e dal Servizio sismico nazionale. L'Agenzia ha avuto un avvio molto lento; dopo la nomina del direttore[70] è trascorso un anno per la nomina, in via transitoria ed ai limitati fini della predisposizione dello statuto, dei componenti del Comitato direttivo[71]. Lo statuto è stato approvato con d.m. del 9 maggio 2001[72]. Nell'anno 2000, la mancanza di organi direttivi e, di conseguenza, la mancata approvazione della disciplina interna dell'Agenzia (statuto e regolamento), non hanno consentito il trasferimento, secondo la previsione dell'art. 87, comma 1 del d.lgs., dei compiti e del personale. Ciò ha determinato che il Dipartimento della protezione civile, il Servizio sismico nazionale e la Direzione generale della protezione

[69] Legge 31 marzo 2000, n. 78 – delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia.

[70] Il direttore dell'Agenzia è stato nominato con d.P.C.M. 17 dicembre 1999.

[71] D.P.C.M. del 22 dicembre 2000.

[72] In considerazione della natura regolamentare dell'atto, come individuata dall'art. 8, comma 4 del d.lgs. n. 300/1999, la Corte ha richiesto che sia assoggettato al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. c della legge n. 20/1924. Il d.m. in parola è stato pubblicato sulla G.U. della Repubblica senza il preventivo invio alla Corte dei conti.

civile hanno continuato ad operare, con l'imputazione delle spese ai bilanci di competenza.

Nella Relazione al Parlamento sull'esercizio finanziario 1999, la Corte ha sottolineato che alcuni interventi normativi, succedutisi negli ultimi anni nella materia della protezione civile, nel ridisegnare il riparto di competenze tra livello centrale e locale e, nell'ambito del primo, tra Amministrazione dell'interno ed Agenzia di protezione civile, istituita dal d.lgs. n. 300/1999, hanno determinato difficoltà interpretative, che avrebbero richiesto, in sede di attuazione del d.lgs. n. 300[73], chiarezza sui moduli operativi, con riferimento al ruolo che la legge attribuisce al Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di protezione civile. Anche al fine di individuare il centro di responsabilità della spesa per gli interventi di protezione civile del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di rendere significativo il documento di bilancio che dovrà connettersi alla nuova organizzazione amministrativa, talché sia possibile ricostruire la spesa per funzioni-obiettivo, centri di responsabilità e centri di costo.

Il Ministro dell'interno ha emanato una direttiva che fissa i criteri generali ai quali deve ispirarsi il rapporto di dipendenza funzionale del Corpo dall'Agenzia di protezione civile. Non appaiono ancora sufficientemente chiare le modalità di riparto della spesa per gli interventi di protezione civile; è solo previsto che le ordinanze (di protezione civile) prevedano, nei limiti delle risorse disponibili, contributi per l'eventuale impegno straordinario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Con il d.lgs. n. 334/2000[74] è stata esercitata la delega conferita dall' art. 5, comma 1 della legge n. 78/2000[75], e con d.P.R. del 22 marzo 2001 è stata approvata la nuova disciplina dell'ordinamento e della struttura periferica dell'Amministrazione di P.S., e l'ordinamento di quelle centrali, limitatamente ai rapporti di dipendenza delle articolazioni periferiche.

---

[73] Lo schema di regolamento di riorganizzazione istituisce il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile con compiti di soccorso pubblico, prevenzione incendi, difesa civile e politiche e ordinanze di protezione civile; le funzioni sono ripartite in otto direzioni centrali, di cui una per la difesa civile e le politiche di protezione civile.

[74] D.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334.

[75] Legge 31 marzo 2000, n. 78, che ha conferito delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia.

Le leggi n. 246/2000 e n. 75/2001[76] hanno disposto in materia di potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Assume un particolare rilievo la norma dell'art. 2 della legge n. 246, che pone i dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco al di fuori del ruolo unico istituito con d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150. Inoltre, la legge prevede l'incremento della dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco di 1.301 unità, e dell'organico della qualifica dirigenziale dell'area operativa tecnica, aumentata di dodici unità.

Il fenomeno immigratorio per il suo carattere strutturale ha una portata ed un impatto che richiedono politiche complesse, nelle quali si inseriscono diverse Amministrazioni e diversi livelli di governo. Per un esame più approfondito della materia si rinvia al capitolo sul Ministero dell'interno, Vol. III.

2.3.3 Ministero della giustizia.

A fianco dei provvedimenti legislativi che hanno interessato in questi ultimi anni esclusivamente il settore della giustizia, si è inserito il più vasto processo di riforma dell'organizzazione di Governo, che ha ridisciplinato la struttura del Ministero e che si è concluso con il regolamento approvato con d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55.

La riforma del Ministero, al quale è affidato il compito di assicurare all'attività dei magistrati il necessario supporto (risorse umane, strumentali e logistiche), si pone come momento di ulteriore razionalizzazione dell'azione amministrativa, cui compete sotto l'aspetto gestionale il corretto funzionamento della "macchina giustizia".

Risponde a questa esigenza l'accorpamento nel Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria di tutte le attribuzioni in materia di gestione del personale amministrativo e dei mezzi e beni strumentali, necessari per il corretto funzionamento degli uffici giudiziari, compiti prima della riforma ripartiti tra direzione generale dell'organizzazione giudiziaria e direzione generale degli affari civili.

E' questo l'elemento più rilevante della riforma, al quale si affianca la previsione della preposizione di dirigenti o magistrati, quando ne ricorrono specifiche esigenze di servizio, alle direzioni generali interne ai dipartimenti. Il limite massimo di magistrati che possono essere destinati al ministero è indicato dall'art. 19 del d.lgs. in 50 unità.

[76] Legge 10 agosto 2000, n. 246 e legge 21 marzo 2001, n.75.

Si osserva che il nuovo riparto delle competenze non ha avuto riflessi nella materia dell'edilizia penitenziaria, che continua ad essere attribuita prevalentemente al nuovo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti[77], per quanto attiene alla costruzione di nuovi istituti di pena e per gli interventi di ristrutturazione di quelli già esistenti, ed al Ministero della giustizia, per la manutenzione ordinaria e straordinaria.

In merito ai risultati delle riforme che hanno interessato negli ultimi anni il sistema della giustizia ed alle difficoltà che, soprattutto per le carenze di personale e delle strutture, si sono spesso frapposte al pieno avvio di alcune di esse, si osserva un miglioramento per quanto attiene al numero dei procedimenti pendenti[78], in parte conseguente al miglioramento dei procedimenti di informatizzazione; tale progresso non consente di affermare che si è definitivamente avviato il processo di modernizzazione dell'organizzazione amministrativa della giustizia. Infatti, gli interventi ordinamentali ed organizzativi approvati non hanno ancora sanato le difficoltà del sistema, lesivo del diritto dei cittadini a ricevere una giustizia rapida ed anche per questo efficace e che si configura, tra l'altro, come uno degli ostacoli ad un corretto sviluppo del sistema economico.

Si osserva che il continuo rinvio dell'entrata in vigore delle disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace[79], da ultimo slittata al 2 gennaio 2002 dalla legge n. 163/2001 di conversione del d.l. n. 91/2001, conferma quanto osservato dalla Corte nella deliberazione n. 61/1999 in merito alle difficoltà che il nuovo istituto incontrava per le carenze delle dotazioni degli uffici giudiziari e per le difficoltà di coprire gli organici.

Per un giudizio sull'idoneità della nuova organizzazione dell'amministrazione della giustizia, come si è venuta disegnando attraverso le numerose leggi di riforma che hanno caratterizzato gli ultimi anni, ad eliminare gradualmente i punti di criticità del sistema si deve ancora attendere che tutta la macchina della giustizia sia pienamente operativa, con l'eliminazione delle carenze delle strutture operative.

---

[77] Ex Ministero dei lavori pubblici.

[78] Relazione del Procuratore Generale presso la Suprema Corte di Cassazione sull'Amministrazione della giustizia nell'anno 2000.

[79] Il d.lgs. 28 agosto 2000, n 274, che ha esercitato da delega conferita dalla legge 24 novembre 1999, 468 aveva indicato nel 4 aprile 2001 la data in cui al giudice di pace doveva essere attribuite le funzioni in materia penale.

Si sottolinea che è rimasto ancora insoluto il problema della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, più volte rimandata benché auspicata[80] dalla magistratura per rendere più razionale ed adeguata alla nuova realtà sociale la loro organizzazione, che si basa su un ordinamento giudiziario che risale al 1941.

Nell'esercizio in esame sono stati approvati diversi provvedimenti che hanno riguardato il settore dell'esecuzione della pena; con il d.P.R. n. 230/2000[81] è entrato in vigore il nuovo regolamento di esecuzione[82] sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, con il d.P.C.M. del 4 ottobre 2000 sono state rideterminate le dotazioni organiche del personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e con il successivo d.P.C.M. del 19 ottobre 2000 le dotazioni organiche del personale dell'Ufficio centrale della giustizia minorile.

Per un esame più approfondito del regolamento si rinvia al paragrafo sul Ministero della Giustizia, Vol. III ; in questa sede si sottolinea la maggiore attenzione che si è venuta consolidando negli ultimi anni nei confronti dell'attività connessa all'esecuzione della pena.

La Corte, Sezione del controllo ha deliberato un'indagine diretta a valutare la gestione della spesa sostenuta per l'assistenza sanitaria ai detenuti ed esaminare lo stato di attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 230/1990 che hanno disposto il riordino della medicina penitenziaria. Nel rinviare per gli esiti dell'indagine alla deliberazione che sarà assunta dalla competente Sezione, si osserva che, anche in questo specifico settore, la mancata attuazione della normativa in materia di controlli interni non consente all'Amministrazione la verifica dell'efficienza amministrativa.

2.3.4 Ministero della difesa.

L'evoluzione della programmazione della Difesa appare costante, anche se il quadro complessivo è fortemente condizionato da due fattori che, pur non ancora giunti a significativa maturazione, appaiono determinanti per il futuro assetto di

[80] Relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema della Cassazione sull'amministrazione delle giustizia nell'anno 1998.
[81] D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230
[82] Il regolamento di esecuzione prima vigente era stato approvato con d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431.

un'amministrazione che si avvia ad una diminuzione degli organici e deve considerare profili gestionali, un tempo impensabili, come *l'esternalizzazione* di alcuni servizi.

I due fattori sono costituiti dal *Servizio militare professionale* e dalla costituzione dell'Agenzia *industrie difesa*.

Per quanto attiene al primo, dopo l'entrata in vigore della legge 14 novembre 2000, n.331, è in corso di emanazione il d.lgs., previsto dall'art.3, comma 1 di detta legge, con il quale vengono disciplinati:

a) La ripartizione delle risorse umane nelle categorie che costituiscono il personale militare;
b) le modalità dei reclutamenti del personale volontario e le norme tese ad incentivare le immissioni in ruolo;
c) la sospensione della leva;
d) la configurazione della categoria degli ufficiali ausiliari;
e) l'emanazione di norme correttive urgenti ai provvedimenti normativi che riguardano gli ufficiali.

In sostanza, con tale provvedimento viene perseguita la trasformazione del *Modello di difesa*, in quanto all'attuale *modello misto* che comprende militari di leva e volontari, si sostituisce il modello *interamente professionale*.

Il secondo profilo attiene all'avvenuta costituzione dell'*Agenzia Industrie-difesa* che rientra nella tipologia generale delle agenzie previste dagli artt. 8 e 9 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.[83]

---

[83]Si riporta il testo dei due articoli:
Articolo 8 *(L'ordinamento)*
1. Le agenzie sono strutture che, secondo le previsioni del presente decreto legislativo, svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici. Esse operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali.
2. Le agenzie hanno piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge e sono sottoposte al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Esse sono sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro secondo le disposizioni del successivo comma 4, e secondo le disposizioni generali dettate dagli articoli 3, comma 1, e 14 dei d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni.
3. L'incarico di direttore generale dell'agenzia viene conferito in conformità alle disposizioni dettate dal precedente articolo 5 del presente decreto per il conferimento dell'incarico di capo del dipartimento.
4. Con regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del presidente del consiglio dei ministri e dei ministri competenti, di concerto con il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono emanati gli statuti delle agenzie istituite dal presente decreto legislativo, in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:
a) definizione delle attribuzioni del direttore generale dell'agenzia anche sulla base delle previsioni contenute nel precedente articolo 5 del presente decreto con riferimento al capo del dipartimento;

b) attribuzione al direttore generale e ai dirigenti dell'agenzia dei poteri e della responsabilità della gestione, nonché della responsabilità per il conseguimento dei risultati fissati dal ministro competente nelle forme previste dal presente decreto, nell'ambito, ove possibile, di massimali di spesa predeterminati dal bilancio o, nell'ambito di questo, dal ministro stesso;

c) previsione di un comitato direttivo, composto da dirigenti dei principali settori di attività dell'agenzia, in numero non superiore a quattro, con il compito di coadiuvare il direttore generale nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite;

d) definizione dei poteri ministeriali di vigilanza, che devono comprendere, comunque, oltre a quelli espressamente menzionati nel precedente comma 2:

d1) l'approvazione dei programmi di attività dell'agenzia e di approvazione dei bilanci e rendiconti, secondo modalità idonee a garantire l'autonomia dell'agenzia;

d2) l'emanazione di direttive con l'indicazione degli obiettivi da raggiungere;

d3) l'acquisizione di dati e notizie e l'effettuazione di ispezioni per accertare l'osservanza delle prescrizioni impartite;

d4) l'indicazione di eventuali specifiche attività da intraprendere;

e) definizione, tramite una apposita convenzione da stipularsi tra il ministro competente e il direttore generale dell'agenzia, degli obiettivi specificamente attribuiti a questa ultima, nell'ambito della missione ad essa affidata dalla legge; dei risultati attesi in un arco temporale determinato; dell'entità' e delle modalità dei finanziamenti da accordare all'agenzia stessa; delle strategie per il miglioramento dei servizi; delle modalità di verifica dei risultati di gestione; delle modalità necessarie ad assicurare al ministero competente la conoscenza dei fattori gestionali interni all'agenzia, quali l'organizzazione, i processi e l'uso delle risorse;

f) attribuzione all'agenzia di autonomia di bilancio, nei limiti del fondo stanziato a tale scopo in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero competente; attribuzione altresì all'agenzia di autonomi poteri per la determinazione delle norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, nei limiti fissati dalla successiva lettera l);

g) regolazione su base convenzionale dei rapporti di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto, promozione tra l'agenzia ed altre pubbliche amministrazioni, sulla base di convenzioni quadro da deliberarsi da parte del ministro competente;

h) previsione di un collegio dei revisori, nominato con decreto del ministro competente, composto di tre membri, due dei quali scelti tra gli iscritti all'albo dei revisori dei conti o tra persone in possesso di specifica professionalità; previsione di un membro supplente; attribuzione dei relativi compensi, da determinare con decreto del ministro competente di concerto con quello del tesoro;

i) istituzione di un apposito organismo preposto al controllo di gestione ai sensi del decreto legislativo di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività' svolta dalle amministrazioni pubbliche;

j) determinazione di una organizzazione dell'agenzia rispondente alle esigenze di speditezza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa; attribuzione a regolamenti interni di ciascuna agenzia, adottati dal direttore generale dell'agenzia e approvati dal ministro competente, della possibilità di adeguare l'organizzazione stessa, nei limiti delle disponibilità finanziarie, alle esigenze funzionali, e devoluzione ad atti di organizzazione di livello inferiore di ogni altro potere di organizzazione; applicazione dei criteri di mobilità professionale e territoriale previsti dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni;

k) facoltà del direttore generale dell'agenzia di deliberare e proporre all'approvazione del ministro competente, di concerto con quello del tesoro, regolamenti interni di contabilità ispirati, ove richiesto dall'attività' dell'agenzia, a principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica.

Articolo 9 *(Il personale e la dotazione finanziaria)*

Alla copertura dell'organico delle agenzie, nei limiti determinati per ciascuna di esse dai successivi articoli, si provvede, nell'ordine:

a) mediante l'inquadramento del personale trasferito dai ministeri e dagli enti pubblici, di cui al precedente articolo 8, comma 1;

b) mediante le procedure di mobilità di cui al capo III del titolo II del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni;

c) a regime, mediante le ordinarie forme di reclutamento.

2. Al termine delle procedure di inquadramento di cui al precedente comma 1, sono corrispondentemente ridotte le dotazioni organiche delle amministrazioni e degli enti di provenienza e le corrispondenti risorse finanziarie sono trasferite all'agenzia. In ogni caso, le suddette dotazioni organiche non possono essere reintegrate.

3. Al personale inquadrato nell'organico dell'agenzia, ai sensi del precedente comma 1, e' mantenuto il trattamento giuridico ed economico spettante presso gli enti, le amministrazioni e gli organismi di provenienza al momento dell'inquadramento, fino alla stipulazione del primo contratto integrativo collettivo di ciascuna agenzia.

4. Gli oneri di funzionamento dell'agenzia sono coperti:

Nella relazione sull'esercizio 1999 era stata sottolineata la particolare natura di questa agenzia la quale, a differenza delle altre, previste dallo stesso decreto legislativo ed orientate ad una più efficace e dinamica azione amministrativa in settori di particolare rilevanza dei ministeri (alcuni dei quali, com'è noto, vengono raggruppati per materia es.: *Welfare*, *Risorse produttive*, *Infrastrutture* etc.) dovrà - come recita, appunto, il testo dell'emanando d.lgs. all'art.3, dedicato a *Scopi e attività - secondo criteri di imprenditorialità, efficienza ed economicità*, assicurare la gestione coordinata ed unitaria delle attività delle unità produttive ed industriali della Difesa.

Si tratta dunque di vera e propria attività industriale, non una novità di per sé per la Difesa, ma ora proiettata a conseguire risultati economici.

Il problema che costituisce l'impegno iniziale è dato dall'individuazione degli Enti della Difesa che confluiranno nell'Agenzia ed i cui beni ne costituiranno il patrimonio.

L'aspetto della redditività di questi è stato oggetto di analisi nelle precedenti relazioni sul Ministero della difesa, ed, in più occasioni, è stato rilevato l'alto costo per unità-lavoro di taluni Enti e stabilimenti[84].

L'alternativa al conferimento consiste nella dismissione ed appare evidente la conseguenza in termini occupazionali, in particolare, per gli operai della Difesa, per i quali dovrà provvedersi non solamente in termini di *outplacement* verso altre amministrazioni pubbliche, ma anche in termini di riqualificazione[85].

Per quanto attiene poi ad un importante conquista, sul piano delle pari opportunità, l'istituzione del *servizio militare volontario femminile*, avvenuta con la

---

a) mediante le risorse finanziarie trasferite da amministrazioni secondo quanto disposto dal precedente comma 2;

b) mediante gli introiti derivanti dai contratti stipulati con le amministrazioni per le prestazioni di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto, promozione;

c) mediante un finanziamento annuale, nei limiti del fondo a tale scopo stanziato in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero competente e suddiviso in tre capitoli, distintamente riferiti agli oneri di gestione, calcolati tenendo conto dei vincoli di servizio, alle spese di investimento, alla quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi gestionali.

[84] Si richiama, in particolare, l'analisi effettuata, nella relazione sul rendiconto dell'esercizio 1996 sul costo medio orario per unità lavoro, dalla quale erano, appunto, emersi gli alti costi rilevati negli stabilimenti.
In tale relazione si dava atto, conclusivamente, dell'apprezzabile tentativo, fatto dall'Amministrazione, di quantificare i costi delle strutture, facendo emergere gli alti costi orari degli operai degli arsenali e degli stabilimenti che raggiungevano, nel periodo di riferimento, il loro massimo livello nell'Arsenale dell'Esercito di Napoli con *197.254* L./h (in precedenza, si era rilevato, per lo stabilimento che era stato preso ad esempio nella relazione sull'esercizio 1994, la Maricorderia, il costo orario di *128.966* L./h).

[85] Come, del resto, è già avvenuto per le Ferrovie dello Stato e le Poste, per limitarsi al settore pubblico.

legge 20 ottobre 1999, n.380, va segnalata l'avvenuta emanazione del decreto legislativo previsto dalla stessa legge (entro sei mesi dalla sua entrata in vigore).

Si tratta del d.lgs. 31 gennaio 2000, n. 24, il quale reca *Disposizioni in materia di reclutamento su base volontaria, stato giuridico e avanzamento del personale militare femminile nelle Forze armate e nel Corpo della guardia di finanza.*

Di particolare importanza è la norma posta nell'art.4 del d.lgs. (concernente lo stato giuridico) con la quale si è disposto che *le assenze dal servizio per motivi connessi allo stato di maternita', disciplinate dalla legge 30 dicembre 1971, n. 1204, non pregiudicano la posizione di stato giuridico del personale in servizio permanente delle Forze armate e del Corpo della guardia di finanza, salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2*, che richiama, nella seconda parte, l'esigenza, ai fini della progressione di carriera, che vi sia, nei casi di astensione obbligatoria, previsti dagli articoli 4 e 5 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, *l'effettivo compimento nonché il completamento degli obblighi di comando, di attribuzioni specifiche, di servizio presso enti o reparti e di imbarco, previsti dalla normativa vigente.*

Altro aspetto di rilievo è quello della cosiddetta *esternalizzazione* dei servizi.

In proposito, l'Amministrazione della difesa ha già provveduto, in particolare per il settore vettovagliamento, ad appaltare, a seconda delle esigenze degli enti interessati:

- il *catering* completo (fornitura derrate, preparazione e distribuzione di pasti nonché pulizia e riassetto locali);
- la *ristorazione* (esecuzione di una o più fasi, tra quelle previste per il *catering* completo, con derrate fornite dall'Amministrazione;
- il *catering veicolato* (distribuzione di pasti confezionati altrove ed eventuali altre fasi tra quelle previste per il *catering* completo, sempre con derrate fornite dalla ditta).

Sono ormai quasi completamente esternalizzati i servizi di pulizia e manovalanza, mentre, in stretta dipendenza con il graduale passaggio al *Servizio militare professionale*, si sta realizzando l'esternalizzazione dei servizi di vigilanza.

Al riguardo, si stanno individuando i criteri di individuazione delle installazioni interessate e le modalità di svolgimento del servizio.

Va, inoltre, segnalato come sia piuttosto avviata la collaborazione con la CONSIP S.p.A., secondo le disposizioni della finanziaria per il 2000 (legge n. 488/99), e come siano attualmente all'attenzione ulteriori settori dove detta collaborazione potrebbe trovare ulteriore sviluppo (acquisizione di materiale di casermaggio, noleggio autovetture, *global service*, vettovagliamento e combustibili).

Capitolo VIII

Ministeri finanziari

1. **Le politiche della spesa: il Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica.**
2. **Le politiche tributarie: il Ministero delle finanze:** *2.1 Tendenze complessive; 2.2 Evoluzione dell'efficienza nella gestione dell'attuazione della politica tributaria; 2.3 Recuperi di basi imponibili; 2.4 Tendenze del contenzioso; 2.5 Adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria; 2.6 Innovazione amministrativa.*

1. Le politiche della spesa: il Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica.

Come già riferito nelle precedenti Relazioni[1], nella logica di ridurre i rischi di esposizione dei titoli del debito pubblico dovuti alle oscillazioni dei tassi, il Tesoro ha proseguito nella politica di allungamento della durata del debito. Ponendo a raffronto la situazione alla fine del 1993 con quella di fine 2000, la componente dei titoli a tasso fisso a medio/lungo termine è più che raddoppiata. Inoltre, dal 1992 ad oggi, la *duration* del debito è più che triplicata, passando da 1,2 anni a 3,7 anni.

La consistenza del debito del settore statale ammonta, a fine 2000, a 2.356.288 mld di lire e presenta, rispetto alla fine del 1999, un incremento su base annua pari a 44.252 mld di lire (+1,9%). Nel 1999, rispetto al 1998, l'incremento era stato pari a

[1] Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1997*, vol. II, tomo I, p. 283; *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1998*, vol. III, tomo I, p. 346; *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1999*, p. 316.

16.232 mld (+0,70%); nel 1998, rispetto al 1997, l'incremento era stato di 42.727 mld (+1,89%).

In termini di rapporto con il PIL, il debito del Settore Statale è così passato dal 107,8% del 1999 al 104,4% del 2000.

Con riguardo, invece, al debito lordo consolidato di tutta la Pubblica Amministrazione, che è l'indicatore da prendere a riferimento per la verifica del relativo parametro del Trattato di Maastricht, a fine 2000, il rapporto debito e prodotto interno lordo si è attestato al 110,2%; è stato così conseguito un risultato migliore rispetto all'obiettivo fissato nella misura dell'112,1% nel D.P.E.F. 2001-2004 (tav. III.1, p. 17).

Nel 1999, il rapporto debito/PIL era stato pari al 114,5%, dato definitivo dopo la revisione della serie storica del PIL effettuata dall'Istat nel marzo 2001[2].

Pur in un contesto ampiamente all'interno della fascia di convergenza dei tassi[3] richiesta per l'ingresso nell'UEM agli Stati membri non partecipanti (come la Grecia, ammessa all'Unione Monetaria dal 1° gennaio 2001), si è osservato, nel corso dell'anno, un allargamento del differenziale di rendimento tra i titoli italiani e quelli dell'emittente sovrano più significativo dell'Unione, la Germania.

Nelle prospettive del Tesoro, compatibilmente con l'evoluzione della domanda e degli ammontari in scadenza e in un contesto di generale miglioramento della finanza pubblica - richiesto anche dal Patto di stabilità e crescita -, la quota dei titoli a tasso fisso dovrebbe portarsi, nel medio periodo, a rappresentare circa i tre quarti dello *stock* complessivo del debito.

---

[2] I dati tengono conto della revisione, da parte dell'ISTAT, delle stime del PIL e delle sue principali componenti per il triennio 1997-99. La revisione operata quest'anno non ha carattere metodologico, ma è dovuta, come risulta da una nota diffusa dall'ISTAT in data 1° marzo 2001, ad aggiornamenti intervenuti nelle fonti statistiche utilizzate. In particolare, le stime relative all'anno 1997 si sono potute basare sui dati definitivi delle indagini sui conti delle imprese; le stime 1998 incorporano i risultati provvisori (non disponibili lo scorso anno) delle rilevazioni sui conti delle piccole e medie imprese; per le stime del 1999, sono stati utilizzati i dati dei bilanci definitivi delle grandi imprese finanziarie e di alcune del settore dei servizi. Inoltre, l'ISTAT ha tenuto conto delle revisioni apportate alle statistiche del commercio con l'estero e della bilancia dei pagamenti e dei risultati definitivi dell'indagine sui consumi delle famiglie e sui risultati delle imprese medio-grandi. La revisione verso l'alto, in termini di livello medio nel triennio, è stata pari allo 0,5% del PIL, all'1% per i consumi privati, allo 0,4% per le importazioni e allo 0,2% per le esportazioni.

[3] Il criterio della convergenza dei tassi di interesse prevede che il tasso di interesse nominale a lungo termine di uno Stato membro, osservato in media nell'arco di un anno prima dell'esame, non debba eccedere di oltre 2 punti percentuali quello dei tre Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi. I tassi di interesse in questione si misurano sulla base delle obbligazioni a lungo termine emesse dallo Stato (possibilmente a dieci anni) o sulla base di titoli analoghi, tenendo conto delle differenze nelle definizioni nazionali.

Per quanto riguarda la distribuzione degli ammontari in scadenza, la politica di allungamento della vita media del debito ha ridotto, in modo consistente, la quota del debito in scadenza ogni anno, portandola nel 2000 a meno di un terzo del totale, contro poco meno della metà del 1995. Tali politiche hanno così conferito carattere strutturale al processo di riduzione e stabilizzazione del costo medio di finanziamento, portando il rendimento ponderato al 4,79% del 2000, contro il 14% del 1992.

Le politiche del Tesoro si sono dunque concentrate nel ridurre l'alea connessa alla volatilità dei tassi, non senza tenere presente il problema del rischio rifinanziamento, peraltro non indipendente dal conseguimento della prima strategia. Infatti, il perseguimento dell'obiettivo di minimizzare il costo di finanziamento ha spinto il Tesoro ad emettere titoli con un circolante molto elevato, sacrificando in parte l'obiettivo di ridurre la concentrazione delle scadenze. Occorre comunque rilevare che, considerando il totale del debito in titoli di Stato interni, negli ultimi anni la quota di titoli in scadenza entro dodici mesi si è ridotta, passando dal 32% della fine del 1996 al 23,7% di fine 2000. La quota relativa al debito in scadenza in un periodo compreso tra il primo e il quinto anno è salita dal 39,9% al 49,7% del 2000. Permane stabile la quota di titoli in scadenza oltre i cinque anni. D'altra parte, emettendo in prevalenza titoli a tasso fisso, è stato possibile allargare la platea degli investitori interessati a titoli italiani contribuendo, per tale via, a ridurre il rischio rifinanziamento. Inoltre, la variabilità infrannuale degli ammontari di titoli in scadenza è stata ridotta di circa il 25% negli ultimi anni, consentendo un più regolare ricorso al mercato. A tale riduzione ha contribuito anche l'utilizzo del Fondo ammortamento titoli di Stato, anche se le operazioni compiute attraverso tale strumento hanno rappresentato una quota di modeste dimensioni in rapporto al debito complessivo (5,5% dell'attuale *stock* di titoli di Stato).

Al conseguimento dell'obiettivo di contenere il debito pubblico hanno concorso i proventi delle privatizzazioni, che nel periodo 1992 - febbraio 2001, hanno generato incassi per 196.867 mld di lire, di cui 159.666 nella appena conclusa legislatura, pari in media all'1,15% del PIL. Le dismissioni mobiliari dello Stato hanno anche concorso ad elevare la capitalizzazione della borsa italiana, che è passata da circa il 10% del PIL all'inizio degli anni '90 all'attuale 70%.

In materia va, peraltro, evidenziato che l'effetto delle privatizzazioni sullo stock di debito era originariamente (D.P.E.F. settembre 2000) stimato in 65.000 mld. Ad oggi, mancano per realizzare questo obiettivo circa 20-24.000 mld (l'indeterminatezza riguarda l'utilizzo del Fondo di ammortamento per 4.000 mld). Anche i proventi ricavati dalla vendita degli immobili sono inferiori rispetto alle previsioni: finora sono stati incassati 1.300 mld sugli 8.000 attesi.

Nonostante taluni effetti sul versante delle liberalizzazioni, quali ad esempio quello della telefonia mobile, permangono posizioni monopolistiche che non hanno ancora consentito di beneficiare degli effetti di un mercato realmente concorrenziale.

In ordine all'attuazione delle riforme, amministrativa e di bilancio, il Tesoro, portando a compimento il lavoro impostato nel corso del 2000, ha decisamente migliorato la qualità dei nuovi documenti contabili, elaborando per la prima volta la nota preliminare allo stato di previsione della legge di bilancio per il 2001 e presentando una direttiva generale per l'indirizzo dell'azione amministrativa 2001 particolarmente significativa dell'acquisita consapevolezza della centralità della pianificazione strategica degli obiettivi di breve e medio periodo.

Tale mutato approccio è stato valorizzato - a livello "micro" - dall'introduzione della contabilità economico-analitica, dando così attuazione alle specifiche norme introdotte dalla legge di riforma n. 94/97 e dal d.lgs. n. 279/97. A questo proposito, il Tesoro ha presentato appositi elaborati contabili che analizzano i costi delle Amministrazioni centrali dello Stato, offrendo così indispensabili strumenti anche alle altre Amministrazioni per lo svolgimento del controllo di gestione. Sulla base della prima esperienza avviata nel 2000, intenzione del Tesoro è quella di presentare al 30 settembre di ciascun anno, il progetto di bilancio economico accanto a quello finanziario.

In funzione del radicamento della nuova cultura di gestione, va segnalato l'obiettivo contenuto nelle ultime direttive generali dell'azione amministrativa di realizzare un apposito sistema informativo per il controllo di gestione. Nelle intenzioni, ciò avverrà attraverso la realizzazione di quattro sistemi dipartimentali, ciascuno autonomo, ma coordinato con gli altri.

In tale materia, anche in attesa di un maggiore radicamento dell'azione del Servizio di controllo interno del Ministero, l'introduzione delle predette innovazioni, quali il controllo di gestione e la contabilità analitica, offrirà i necessari strumenti di impostazione della pianificazione strategica e di analisi della gestione. Allo stato, peraltro, non si ha evidenza di effettivi passi avanti sul piano della valutazione dei risultati, che peraltro costituisce un momento essenziale del processo circolare: programmazione, gestione, controllo, rimodulazione dei programmi e degli obiettivi.

I progressi - avviati nel 2000 e registrati nel corso del 2001 - sul piano del concreto avvio delle riforme, amministrativa e di bilancio, costituiscono, comunque, un incoraggiante segnale in ordine ad un più incisivo svolgimento delle funzioni ora intestate al Ministero dell'economia e delle finanze dal d.lgs. n. 300/99, essenzialmente incentrate sulla programmazione, gestione, monitoraggio e controllo delle decisioni di finanza pubblica. A tal fine, essenziale strumento di realizzabilità del disegno del legislatore è il rafforzamento, all'interno del Ministero, del ruolo delle nuove tecnologie informatiche, con particolare riguardo alla realizzazione di strumenti di supporto alle decisioni, anche attraverso una più efficiente interconnessione dei sistemi informativi. Particolarmente rilevante, per dare maggiore qualità ai dati di finanza pubblica, è poi la realizzazione di un sistema informativo Tesoro - Banca d'Italia in grado di fornire, in tempi ragionevolmente rapidi, dati sul processo di formazione-copertura del fabbisogno e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Ciò comporta una disaggregazione degli accrediti e delle spese operate dai tesorieri degli enti a valere sui conti di tesoreria.

Ma, a tale ultimo proposito, anche con riferimento alla misura del livello di attuazione della legge n. 94 del 1997 (legge di riforma del bilancio), va evidenziato che 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). E' però significativo che il Ministro del tesoro, nella menzionata direttiva generale per gli indirizzi dell'azione amministrativa del 2001, abbia posto al centro degli obiettivi da conseguire quello della riorganizzazione dei conti di tesoreria.

Tale adempimento, come sempre rimarcato dalla Corte, costituisce, in realtà, il principale obiettivo della riforma del bilancio (art. 5, comma 1, lett. *e* ed *f*): restituire al Parlamento la pienezza della visibilità delle risorse finanziarie statali. In particolare, poi, il raccordo tra bilancio e tesoreria costituisce il presupposto per ricostruire il quadro complessivo delle risorse finanziarie destinate alle aree depresse e per realizzare il monitoraggio della spesa nel Mezzogiorno.

Lo "svuotamento" della Tesoreria, secondo previsioni di fonte ministeriale dovrebbe, peraltro, avvenire entro due o tre anni[4].

Il conseguimento di tale obiettivo consentirà di potenziare il ruolo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nelle sue funzioni di governo, analisi e coordinamento della gestione del bilancio.

Sul versante della prossima riforma del Ministero - per il quale non risulta ancora emanato il regolamento di attuazione -, la nuova configurazione elaborata secondo il modello organizzativo introdotto dal d.lgs. n. 300/99, è mostrata anche da una prima analisi, svolta dalla Corte: ne risulta una provvista di risorse finanziarie, decongestionata da quelle destinate ai trasferimenti, che sono tuttora allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Come già sottolineato lo scorso anno, nel 1999, è stato dato avvio al 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 d.lgs. n. 279 del 1997 (art. 13).

Ma, a tale ultimo proposito, gli elaborati per leggi di spesa, allegati al rendiconto generale dello Stato, permangono insoddisfacenti, dal momento che essi non sono idonei a rappresentare, di anno in anno, a consuntivo, il dettaglio dell'esito delle diverse autorizzazioni legislative di spesa. Sul punto, va osservato che l'introduzione delle moderne tecnologie dovrebbe favorire operazioni di scomposizione-disaggregazione anche per leggi di spesa, in modo da consentire, come voluto dal legislatore, un più

[4] Cfr. Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94, Resoconto stenografico dell'Audizione del Ministro del tesoro sulle problematiche relative all'istituzione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e allo stato di attuazione del processo di riforma di cui alla legge 13 aprile 1997, n. 94, seduta del 7 febbraio 2001.

approfondito esercizio, da parte della Corte, della funzione di controllo circa l'efficace ed efficiente livello di realizzazione delle politiche pubbliche di settore.

Tale incompleta applicazione del citato disposto dell'art. 13 del d.lgs. n. 279/97 pregiudica, allo stato, la qualità delle informazioni di consuntivo per leggi di spesa, non consentendo un appropriato monitoraggio circa la realizzazione delle politiche di spesa deliberate, attraverso leggi di settore, dal Parlamento.

Tra le innovazioni organizzative più rilevanti, va segnalata quella relativa alla razionalizzazione della spesa per beni e servizi della pubblica amministrazione. Con l'art. 26 della legge finanziaria n. 488/1999, è stato istituito un nuovo soggetto in grado di gestire gli acquisti per le Amministrazioni pubbliche attraverso procedure competitive innovative, trasparenti e vantaggiose. I primi risultati di tale innovazione - che peraltro non ha mancato di indurre una riorganizzazione del Ministero (cfr. d.P.R. n. 147/2001) - sono positivi, avendo generato risparmi per le Amministrazioni. Va inoltre evidenziato che le nuove tecniche di *procurement* gestite dalla Consip, società ora controllata direttamente dal Tesoro, sono state positivamente accolte anche da parte delle amministrazioni non statali, che in base alla citata normativa possono ricorrervi in via facoltativa.

Il Tesoro, nel corso del 2000, ha portato a compimento la programmazione finanziaria di medio-lungo termine, impostata attraverso il D.P.E.F. 2000-2003, di tutte le risorse destinate alle aree depresse nel periodo 2000-2008. Il complessivo quadro finanziario aveva trovato una prima attuazione, nel 1999, con l'approvazione del Programma di sviluppo del Mezzogiorno e con la predisposizione dei Programmi operativi nazionali e regionali, relativamente alle Regioni che rientrano nell'obiettivo 1.

Nel 2000, tale programmazione finanziaria degli interventi nelle aree depresse è diventata operativa, sia attraverso l'approvazione, da parte della Commissione europea, del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 e della maggioranza dei programmi operativi, che con la dotazione delle risorse nazionali aggiuntive per il suo cofinanziamento. Inoltre, si sono conclusi i negoziati relativi all'obiettivo 2 e quelli relativi ai criteri per la concessione degli aiuti di Stato al Centro-Nord.

Il Tesoro ha, inoltre, proseguito, sul versante della programmazione negoziata, alla stipula delle Intese istituzionali di programma e dei relativi strumenti operativi (gli

Accordi di programma quadro), con l'avvio dei completamenti e degli studi di fattibilità.

A queste azioni vanno aggiunte quelle specificatamente volte a favorire lo sviluppo locale, in particolare attraverso i patti territoriali e il ridisegno del sistema di incentivazione con il ricorso alla leva fiscale (art. 8, legge n. 388/2000, che ha istituito il credito d'imposta).

In relazione all'andamento dei patti territoriali, si richiama la deliberazione della Sezione del controllo 98/2000, che ha messo in luce difficoltà nella realizzazione delle azioni programmate, evidenziate sia da indicatori finanziari che occupazionali.

All'azione di pianificazione e negoziazione rimessa al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, si affianca l'attività del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, che è preposto all'attività di valutazione. A tal riguardo, è in atto la costituzione di una rete di nuclei di valutazione e verifica in tutte le Regioni e nelle principali amministrazioni centrali, che potrà consentire di completare e consolidare il processo di riqualificazione degli investimenti nelle aree depresse.

Sul versante della politica del personale, è stato dato un forte impulso al completamento della riforma (d.lgs. n. 430/97; d.P.R. n. 38/98; d.P.R. n. 154/98) attraverso l'istituzione del ruolo unico del personale, l'unificazione dei fondi di amministrazione per la retribuzione accessoria e lo svolgimento di una contrattazione decentrata, orientata a superare gli squilibri retributivi, salvaguardando anche l'autonomia gestionale dei Dipartimenti.

2. Le politiche tributarie: il Ministero delle finanze.

2.1 Tendenze complessive.

Gli obiettivi di politica tributaria perseguiti nel 2000 si riferiscono a tre punti critici del sistema tributario emersi dal dibattito di questi anni: il livello della pressione fiscale; il carico fiscale gravante sui redditi di lavoro e sulle famiglie; il livello delle aliquote fiscali sulle imprese. A questi vanno, naturalmente, aggiunti il tema dell'evasione fiscale e quello della complessità e dell'onerosità degli adempimenti a carico dei contribuenti, temi in ai quali si collegano gli obiettivi del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa, da una parte, e della semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti, dall'altra.

Alla luce di questi obiettivi vanno valutati i risultati del processo di riforma del sistema impositivo e degli interventi di ristrutturazione dell'Amministrazione, dell'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti, della compensazione fra debiti e crediti di imposte (anche se diverse), della telematizzazione del sistema, delle nuove modalità di accertamento (accertamento con adesione, studi di settore), del ricorso su larga scala agli istituti dell'autotutela e dell'interpello.

Gli interventi di politica tributaria varati negli ultimi tre mesi dell'anno 2000 - con il collegato alla finanziaria 2000, con il D.L. n.268/2000 e con la legge finanziaria per il 2001 – rispondono in misura più o meno incisiva alle esigenze di maggior giustizia, equità ed efficienza che sono alla base dei cambiamenti introdotti nel sistema impositivo. E' stata, infatti, ridotta la pressione fiscale - dal 43,1% del PIL nel 1999 al 42,4% - con sgravi complessivi valutati, a regime, in circa 25.000 mld annui, di cui due terzi a favore delle famiglie ed un terzo a favore delle imprese. Si tratta di interventi di un certo rilievo, confermati ed ampliati dalla Finanziaria 2001 e che sembrano suscettibili di essere adeguati nel quadro di una politica fiscale legata al rispetto degli equilibri fissati dall'unione economica e monetaria europea.

La questione che a tal proposito si pone è naturalmente quella di come conciliare riduzione del prelievo e rispetto degli equilibri di finanza pubblica. La strada finora seguita (con le finanziarie per il 2000 e il 2001 e con il D.L. n. 268/2000) è quella di utilizzare a tal fine le eventuali maggiori entrate non riconducibili alla maggiore crescita economica – e sostanzialmente attribuibili, quindi, al recupero dell'evasione - ed

eccedenti rispetto all'esigenza prioritaria di garantire il conseguimento degli obiettivi pluriennali relativi all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni ed ai saldi di finanza pubblica definiti dal D.P.E.F..

Per quanto riguarda l'evoluzione della spesa legata all'attività di acquisizione delle entrate, va evidenziato che per l'esercizio 2000 si registra un incremento notevole rispetto al biennio precedente. Rispetto al 1999, sono, infatti, aumentati del 30,2% sia gli stanziamenti di competenza (da 54.036 a 70.348 mld), sia la massa impegnabile (da 54.433 a 70.893 mld). In misura ancora maggiore (da 51.624 a 68.228 mld, +32,2%) sono aumentati gli impegni totali. La crescita della spesa è, però, interamente riconducibile all'incremento dei trasferimenti, a loro volta costituiti da rimborsi d'imposta e da altre poste correttive, passati, in termini di impegni effettivi, dai circa 32.000 mld del 1999 ai circa 47.000 del 2000. Le spese di funzionamento per le funzioni istituzionali del Ministero delle finanze sono, invece, diminuite – da 14.107 a 13.544 mld in termini di stanziamenti, e da 12.917 a 12.312 mld, in termini di impegni effettivi in conto competenza. Si tratta, quindi, di un'evoluzione della spesa che appare coerente, da una parte, con l'obiettivo posto sin dall'inizio degli anni '90 di eliminare le "false entrate" costituite da somme indebitamente riscosse, ma di cui non si consentiva il rimborso attraverso la compensazione con debiti di imposta o contributivi, e, dall'altra, con l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Tra le altre tendenze che, per quanto riguarda l'attuazione delle politiche tributarie, emergono dall'esame del rendiconto, e sulle quali ci si sofferma di seguito o nei capitoli sulla gestione del bilancio d'entrata e del Ministero delle finanze, sono da segnalare:

- la battuta d'arresto degli introiti in conto capitale, diminuiti di due terzi rispetto al 1999, con la conseguenza di un loro apporto molto modesto al processo di privatizzazione ed alla riduzione dello *stock* del debito, riduzione alla quale sono stati, peraltro, destinati i proventi per le licenze *UMTS* imputati al comparto delle entrate extra tributarie;

- il miglioramento di efficienza nell'attività di acquisizione delle entrate, ma anche il permanere di vaste zone d'ombra legate all'accumulo dei residui di riscossione ed alla scarsa attenzione che viene prestata alla gestione di tali crediti, ed in particolare

all'individuazione ed al superamento delle cause che ne determinano il basso grado di esigibilità;

- l'aumento delle entrate tributarie, ma anche i dubbi e i problemi che si pongono in ordine alla determinazione del peso della componente legata alla riduzione dell'evasione fiscale ed all'esistenza, quindi, dello stesso presupposto per la concessione di sgravi fiscali;

- la minore litigiosità dei contribuenti e la maggiore funzionalità della giustizia tributaria, evidenziate dalla diminuzione dei ricorsi e degli appelli e dall'aumento del numero dei contesti definiti, con conseguente smaltimento dell'arretrato;

- l'ampio processo di innovazione amministrativa fondato sull'istituzione delle Agenzie, ma anche l'affanno determinato dall'*overdose* di cambiamenti realizzati o in corso e di cui sono spia, insieme con lo stesso mancato riscontro alle richieste istruttorie della Corte su profili di primaria rilevanza (controlli fiscali, distribuzione e impiego del personale, referti del Servizio di controllo interno):

- la proliferazione della normazione secondaria, che finisce con il contraddire e spesso con il vanificare gli interventi di semplificazione;

- l'involuzione che sembra interessare il funzionamento del sistema di programmazione e controllo (p. & c.);

- l'incerta definizione del sistema di relazioni tra "Ministero snello" e agenzie;

- la contraddizione che potrebbe venirsi a configurare con la contemporanea rinuncia alla gestione diretta del sistema impositivo e l'indebolimento dei sistemi di vigilanza sul corretto svolgimento dell'attività di accertamento e controllo.

2.2 Evoluzione dell'efficienza nella gestione dell'attuazione della politica tributaria.

Pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, si possono raffrontare i risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo complesso, e di ciascuno dei tre dipartimenti (sostituiti con le Agenzie dal 1° gennaio 2001), con la relativa spesa di funzionamento. Da tale esercizio emergono indicazioni di un relativo lieve peggioramento per l'insieme del Ministero delle finanze e per il Dipartimento delle entrate ed un miglioramento per gli altri due Dipartimenti. Per quanto riguarda in

particolare il Dipartimento del territorio, il rapporto oneri/risultati[5] continua, tuttavia, ad essere meno favorevole, per il fatto che la relativa "produzione" andrebbe misurata, molto più che per gli altri due dipartimenti, non solo in termini di entrate acquisite, ma anche di servizi resi (mappatura catastale, attività di stima).

Per l'intera Amministrazione, nel 2000 il rapporto oneri/risultati è risultato pari al 2,08% sugli accertamenti ed al 2,20% sulle riscossioni, a fronte, rispettivamente dell'1,99% e del 2,11% nel 1999. Per quanto riguarda, poi, i Dipartimenti, tenendo conto anche delle correlate spese di funzionamento della Guardia di finanza, la spesa risulta maggiore per il Dipartimento delle dogane e II.II. (rispettivamente 1,85% in termini di accertamenti e 1,91% in termini di riscossioni nel 2000, a fronte di 2,16% e 2,26% nel 1999). Per il Dipartimento delle entrate gli analoghi rapporti sono 1,47% e 1,52% nel 2000, a fronte di 1,34% e 1,41% nel 1999[6].

L'attività di acquisizione delle entrate va valutata anche per quanto attiene alla gestione dei residui attivi da riscuotere, che sono significativamente lievitati nel 2000, raggiungendo, per le entrate tributarie, l'importo di 131.213 mld, con una crescita, sia in valore assoluto (+12.279), sia in termini relativi (+10,32%).

L'importo dei resti da riscuotere è determinato, com'è noto, a seguito dell'analitica classificazione per grado di esigibilità dei crediti, prevista dal comma 2 dell'art. 268 del regolamento di contabilità generale. Anche per il 2000 la classificazione non può, però, essere ritenuta sufficientemente realistica: nonostante l'aumento della quota delle somme riconosciute assolutamente inesigibili ed espunte, pertanto, dal rendiconto (oltre il 39% sul totale, per il Ministero delle finanze: 101.289 mld su 258.858 mld), la quota di residui riscossi è tuttora piuttosto modesta (e non è negli ultimi anni aumentata), non solo se le riscossioni vengono considerate al netto delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio, ma anche se si considerano le riscossioni al lordo. Con riferimento alle entrate tributarie, nel primo caso, la quota delle riscossioni nette dei residui, dopo un miglioramento nel 1999 (da

---

[5] Misurato in termini di incidenza della spesa di funzionamento (impegni effettivi in conto competenza o impegni effettivi totali) sull'importo degli accertamenti o delle riscossioni di competenza.

[6] I risultati di queste analisi, per il modo approssimativo, se non grossolano, con cui vengono determinate le grandezze da raffrontare, hanno un significato meramente orientativo, più affidabile per le comparazioni intertemporali e molto meno per le comparazioni tra diverse strutture.

7,03 a 10,49%), nel 2000 risulta addirittura negativa (-11,31%) [7]. Anche se volessimo prendere per buone le riscossioni dei residui al lordo del da versare dei precedenti esercizi, vediamo che la quota riscossa, aumentata dal 62,18%% nel 1998 al 65,78% nel 1999, è scesa a 52,34% nel 2000.

Un indice anch'esso significativo di insoddisfacente gestione dei residui è costituito dall'emergere di un rilevante saldo dei cosiddetti riaccertamenti, la cui importanza va ben al di là della sua stessa entità, anch'essa peraltro rilevante (-28.391 mld per le entrate tributarie nel 2000). Il saldo, fra correttivi in aumento e correttivi in diminuzione, non è esposto direttamente nel rendiconto, ma è calcolabile per ogni voce di bilancio, senza, però, né poter determinare l'importo dei correttivi in aumento e dei correttivi in diminuzione dalla cui somma algebrica origina, né, tanto meno, conoscerne le ragioni. Si tratta di sopravvenienze evidentemente dovute a revisioni contabili che, diversamente da quanto accade per le riduzioni apportate alle somme che restano da riscuotere in rapporto al loro grado di esigibilità e di cui viene dato analiticamente conto in un apposito allegato al Rendiconto, non trovano, non solo giustificazione, ma neppure alcuna trasparente esplicitazione.

In conclusione, quindi, pur dovendosi rilevare una maggiore sensibilità ed un maggiore impegno per il riesame critico dell'effettiva fondatezza e/o esigibilità dei residui attivi, va, da una parte, lamentata l'opacità della gestione contabile legata all'emergere di non giustificati saldi da riaccertamento, e va, dall'altra, osservato che la classificazione per grado di esigibilità delle somme rimaste da riscuotere non viene ancora effettuata in modo realmente *analitico*, mentre non si ha conoscenza delle iniziative concretamente assunte per individuare e correggere le eventuali disfunzioni amministrative che sono alla base della formazione di rilevanti ammontari di crediti erariali infondati e/o inesigibili. L'accumulo non gestito, o quanto meno insufficientemente monitorato, 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.

---

[7] Per ragioni sostanzialmente attinenti alla gestione dei residui da versare in relazione ai ritardi nelle regolazioni contabili o alla loro effettuazione senza procedere all'emanazione di mandati da commutarsi in quietanza di entrata. Su tali ragioni ci si sofferma ampiamente nel capitolo sulla gestione del bilancio dell'entrata.

2.3 Recuperi di basi imponibili.

Il Ministero delle finanze ha nel 2000 impegnato per la funzione *Prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi tributari* 7.792 mld circa, pari al 63,3% delle risorse finanziarie complessivamente impiegate, con una diminuzione del 9,28% rispetto allo scorso anno. La contrazione è dovuta, in parte, alla diminuzione degli stanziamenti (-7,61%) ed in parte alla diminuzione dell'incidenza della spesa della funzione sul totale delle missioni istituzionali (dal 66,5% nel 1999 al 63,3% nel 2000).

A fronte di questa spesa, i recuperi diretti di basi imponibili ammontano nel complesso, in termini di accertamenti, a 31.252[8] mld, con una riduzione dell'1,53% rispetto al 1999, ed in termini di riscossioni di competenza a 4.142[9] mld, con un aumento di 175 mld e del +4,41% rispetto all'esercizio precedente. Aumentano, sia pure in misura leggermente inferiore alle riscossioni, anche i versamenti di competenza – da 3.632 a 3.749[10] mld, con una variazione di +117 mld (+3,2%).

Ne consegue un netto miglioramento del rapporto risultati/oneri, quale che sia la grandezza assunta come misuratore dei risultati: in termini di accertamenti, si passa da 3,7 nel 1999 a 4,01 nel 2000; in termini di riscossioni di competenza, da 0,46 a 0,53; in termini di risultati di cassa (versamenti), da 0,42 a 0,48. Per quanto riguarda l'efficienza dell'azione svolta, si ha, quindi, un miglioramento dell'8,4%, se si guarda agli accertamenti, del 15,2%, se si guarda alle riscossioni, e del 14,3%, se si guarda ai versamenti. Il maggior incremento di efficienza in termini di riscossioni e di versamenti si spiega con l'aumento della quota di accertamenti riscossi – dal 12,5 al 13,25% - che induce a ritenere che sia migliorata, da una parte, la capacità di riscuotere e, dall'altra, più a monte, la qualità degli stessi accertamenti per quanto riguarda la sostenibilità dei rilievi e la solvibilità degli obbligati. Relativamente alla misurazione dell'aumento di efficienza con riguardo ai versamenti, va, peraltro, fatto notare che la variazione è inferiore a quella delle riscossioni di competenza, in quanto nel 2000 la quota dei resti da versare risulta maggiore di quella del 1999 (9,5% rispetto a 8,4%).

---

[8] Di cui 19.230 mld per maggiore imposta accertata e 12.122 mld per sanzioni ed interessi.

[9] Di cui 3.201 mld per maggiore imposta accertata e 941 mld per sanzioni ed interessi. La quota di accertamenti riscossa è del 16,65% per la prima componente e del 7,76% per la seconda.

[10] Di cui 2.991 mld per maggiore imposta accertata e 758 mld per sanzioni ed interessi. La quota delle riscossioni versate è del 93,44% per la prima componente e dell'80,55% per la seconda.

Anche per le attività di accertamento e controllo svolte dai singoli dipartimenti è possibile operare un raffronto fra risultati di gettito conseguiti e spesa corrispondentemente impegnata, considerando, naturalmente, per la quota appropriata, anche la spesa riferita alla Guardia di finanza.

Così facendo, si ha innanzi tutto conferma di quanto era già emerso con riguardo all'analisi condotta per il complesso delle entrate gestite da ciascuno dei tre dipartimenti relativamente all'apparente maggior produttività della spesa impegnata dal Dipartimento delle entrate, soprattutto se misurata in termini di accertamenti. E ciò, in ragione del più esclusivo collegamento della spesa di quel dipartimento con l'attività di acquisizione delle entrate, pur risultando tale considerazione meno decisiva nel momento in cui ci si limita a considerare le sole entrate da accertamento e controllo, da una parte, e la spesa specificamente impegnata per la prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari, dall'altra. Per quanto riguarda i raffronti fra i tre dipartimenti, il rapporto risultati/oneri decisamente più elevato lo fa registrare il Dipartimento delle entrate: per gli accertamenti 4,96, rispetto a 1,14 per il Dipartimento del territorio e 0,34 per il Dipartimento delle dogane ; per le riscossioni di competenza, rispettivamente 0,64, 0,03 e 0,11; per i versamenti di competenza, 0,58 per le Entrate, 0,02 per il Territorio e 0,11 per le Dogane.

Passando ai meno controversi raffronti intertemporali, possiamo notare nel 2000 rapporti più elevati di quelli del 1999 per il Dipartimento delle entrate: da 4,61 a 4,96 per gli accertamenti, da 0,57 a 0,64 per le riscossioni e da 0,52 a 0,58 per i versamenti. Nel caso del Dipartimento delle dogane, il miglioramento, peraltro marginale (da 0,10 a 0,11), riguarda solo le riscossioni ed i versamenti, in quanto per gli accertamenti il rapporto è diminuito significativamente (da 0,50 a 0,34). In netto miglioramento i rapporti per il Dipartimento del territorio, che risultano decuplicati, per l'aumento degli accertamenti (e marginalmente delle riscossioni e dei versamenti) e la contestuale drastica riduzione della spesa impegnata: il rapporto passa, infatti, da 0,10 a 1,14 per gli accertamenti, da 0,005 a 0,03 per le riscossioni e da 0,004 a 0,02 per i versamenti.

2.4 Tendenze del contenzioso.

L'anno 2000 fa registrare la continuazione della tendenza alla diminuzione delle controversie tributarie, anche se ad un ritmo meno marcato del 1999. I ricorsi pervenuti presso le Commissioni tributarie provinciali sono scesi, infatti, a 239.744, rispetto ai 260.615 del 1999, con una diminuzione dell'8%, a fronte della riduzione dell'11,3% dell'anno prima. Gli appelli pervenuti alle Commissioni tributarie regionali, da parte loro, sono leggermente aumentati: dopo il drastico calo (-21%) verificatosi lo scorso anno, il numero degli appelli pervenuti è stato di 59.638, con un incremento del 4,8% rispetto all'anno prima.

E' diminuito anche il numero dei ricorsi e degli appelli definiti (rispettivamente – 8,9% e – 4,2%), ma è, tuttavia, continuato lo smaltimento dell'arretrato. I ricorsi definiti dalle Commissioni tributarie provinciali sono stati, infatti, 483.902, pari a più del doppio (2,02) di quelli pervenuti, in linea con quanto verificatosi negli anni precedenti (1,82 nel 1998 e 2,04 nel 1999). Elevato anche il rapporto appelli definiti/appelli pervenuti (1,67 nel 2000, rispetto a 1,49 del 1998 e 1,83 del 1999), se si considera che, complessivamente, presso le Commissioni tributarie regionali, in pratica, non c'è più arretrato.

E' evidente il ruolo che nella riduzione del contenzioso stanno avendo alcuni istituti tributari ai quali si sta facendo sempre più ampio ricorso, dall'accertamento con adesione all'autotutela, dagli studi di settore al diritto di interpello.

Per quanto riguarda gli esiti, l'analisi dei dati evidenzia un ulteriore aumento della percentuale di accoglimento dei ricorsi e di soccombenza dell'Amministrazione in appello. Tenendo anche conto della già segnalata tendenza alla diminuzione del numero dei ricorsi, ciò può essere spiegato con lo sfoltimento delle controversie meno sostenibili, reso possibile dai nuovi istituti tributari e in particolare dall'accertamento con adesione, con la conseguenza che i gravami vengono proposti dai contribuenti in presenza di un *fumus boni iuris* sicuramente più fondato.

Nel 2000, è stato accolto il 27% dei ricorsi, rispetto al 25% nel 1999 ed al 23% nel 1998. Vanno, poi, aggiunti i ricorsi parzialmente accolti: 10%, rispetto all'8% del 1999 ed al 9% del 1998. In primo grado, quindi, i rigetti dei ricorsi dei contribuenti sono nel 2000 scesi al 63%, rispetto al 68% del 1998 ed al 67% del 1999. Andamento

analogo si registra in sede di appello, dove gli esiti favorevoli al contribuente sono passati dal 39% dei definiti nel 1998 al 40% nel 1999 ed al 42% nel 2000, mentre la percentuale degli appelli favorevoli all'Amministrazione si è corrispondentemente ridotta dal 61% del 1998 al 60% nel 1999 ed al 58% nel 2000.

2.5 Adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria.

Al di là del contrasto diretto dell'evasione fiscale, cui è finalizzata l'attività di controllo e di verifica degli uffici e della Guardia di finanza e dei cui risultati di gettito si è dato prima conto, l'obiettivo del recupero di basi imponibili è perseguito attraverso misure ed interventi finalizzati ad incentivare l'adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria. Un risultato in tal senso è naturalmente prodotto dalla stessa attività di controllo, per l'effetto di deterrenza e di dissuasione che essa ha nei confronti dei comportamenti evasivi, sempre che i controlli siano programmati sulla base di un'attenta analisi del rischio, in modo da diffondere il convincimento che l'Amministrazione è in grado di individuare e colpire coloro che più gravemente violano la normativa tributaria.

Sin dai primi anni '90 si è tuttavia ritenuto che, per quanto incisiva possa essere, l'attività di controllo non può da sola bastare per conseguire l'obiettivo di ridurre al minimo il fenomeno dell'evasione. Si è, infatti, affermato il convincimento che la diffusa violazione degli obblighi tributari, più che dalla scarsa capacità di repressione dei comportamenti devianti, dipenda, da una parte, dalla presenza di evidenti ed odiose iniquità nel sistema e, dall'altra, dai ritardi nell'instaurazione di un moderno rapporto fisco/contribuente, basato sulla comprensione delle difficoltà che il cittadino incontra, in termini di insufficienza di informazione, di incertezza ed oscurità della normativa, di complessità, di onerosità e talvolta di vessatorietà degli adempimenti, di inefficienza e di insensibilità degli apparati amministrativi.

Sulla base di questa analisi, nel corso di tutti gli anni '90 è stato portato avanti un ampio ed articolato processo di riforma che ha riguardato il sistema impositivo, il sistema di accertamento, il sistema di riscossione, il contenzioso, l'organizzazione amministrativa, le modalità di dichiarazione e di versamento, finalizzato a rimuovere i fattori che alimentano e giustificano la tendenza a non adempiere, in tutto o in parte,

l'obbligazione tributaria. Con la riforma del sistema impositivo, come prima evidenziato, si è cercato di ridurre il livello troppo elevato della pressione fiscale, ed in particolare l'eccessivo carico fiscale gravante sui redditi di lavoro e sulle famiglie e l'eccessiva onerosità delle aliquote fiscali sulle imprese. Al miglioramento dei rapporti fisco/contribuente sono stati finalizzati la semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti, con l'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti, la compensazione fra debiti e crediti di imposte (anche se diverse), la telematizzazione del sistema, le nuove modalità di accertamento (accertamento con adesione, studi di settore), il ricorso su larga scala agli istituti dell'autotutela e dell'interpello, il rivoluzionamento del modello organizzativo degli uffici per renderlo funzionale al rispetto dell'esigenza di informazione e di assistenza al contribuente, l'aziendalizzazione degli apparati amministrativi con l'istituzione delle agenzie.

Mentre i risultati dell'azione di contrasto diretto sono, come si è visto, agevolmente rilevabili e raffrontabili con l'entità delle risorse impiegate, la dimensione dell'accresciuto adempimento spontaneo da parte dei contribuenti è di difficilissima quantificazione, pur rappresentando, anche legislativamente, il presupposto per poter procedere a corrispondenti sgravi d'imposta. L'art.1, comma 4, della legge finanziaria per l'anno 2000 (L.23 dicembre 1999, n.488) prevedeva, infatti, che le eventuali maggiori entrate realizzate nel 2000 rispetto alle previsioni e derivanti dalla lotta all'evasione fiscale fossero destinate, insieme con le minori spese, alla riduzione della pressione fiscale, nella misura in cui fossero risultate eccedenti rispetto alla prioritaria realizzazione degli obiettivi sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e sui saldi di finanza pubblica definiti dal D.P.E.F. 2000-2003. In base alla stessa disposizione, le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale andavano determinate ai sensi della legge 13 maggio 1999, n.133, che, a sua volta, all'art.1, comma 1, prevedeva, fra l'altro, l'emanazione – entro nove mesi - di un decreto legislativo che definisse le modalità di determinazione del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale "scorporando dall'incremento di gettito, rispetto all'anno precedente, delle imposte sui redditi autoliquidate gli effetti dell'andamento delle grandezze macroeconomiche e degli interventi normativi".

La delega non è stata esercitata e la restituzione delle presunte maggiori entrate derivanti dalla riduzione dell'evasione fiscale è comunque avvenuta a partire dallo stesso anno 2000 sulla base di una stima, effettuata a settembre, delle entrate tributarie aggiuntive rispetto alle previsioni iniziali, attribuibili alla riduzione dell'evasione fiscale. Incertezze tuttavia permangono sulle effettive dimensioni di tali entrate. L'Amministrazione, infatti, ha fornito a tutt'oggi elementi solo parziali, che non consentono di pervenire, né a quantificazioni precise, e comunque sostanzialmente affidabili per quanto riguarda almeno l'ordine di grandezza, del maggior gettito conseguente alla riduzione dell'evasione per effetto del maggior adempimento spontaneo, né a conclusioni incontrovertibili in ordine alla natura strutturale o meno degli aumenti di gettito.

Proprio per la difficoltà di operare la quantificazione, da una parte, e per la rilevanza che ai fini delle decisioni di politica di bilancio tale quantificazione ha, dall'altra, la Corte è stata indotta a programmare per l'anno 2001 un'apposita indagine sulle determinanti del maggior gettito delle entrate tributarie negli anni 1999 e 2000 rispetto alle previsioni del D.P.E.F. ed al consuntivo dell'anno precedente[11].

Nel frattempo, elementi di valutazione in proposito sono stati offerti dalla recente relazione del Governatore della Banca d'Italia nella quale è contenuta, fra l'altro, l'affermazione secondo la quale si può stimare che l'ammontare delle entrate tributarie aggiuntive attribuibili alla lotta all'evasione sia risultato pari a circa la metà di quello previsto a settembre. E ciò, in quanto, da un lato, l'incremento del prelievo rispetto al 1999 è stato inferiore alle previsioni di settembre e, dall'altro, la componente dell'incremento dovuta alla congiuntura è risultata maggiore, essendo il PIL nominale cresciuto del 5,2%, contro il 4,3% stimato a settembre. La stessa relazione del Governatore informa, poi, che la dinamica delle entrate fiscali è stata pari al 3,8% (in termini di versamenti di competenza, così come risultanti dal consuntivo), ma che, senza gli sgravi concessi alla fine di settembre (13.145 mld), avrebbe raggiunto il 5,3%,

[11] Deliberazione n.11/2001/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: Indagine n.1.2.- Analisi dei risultati conseguiti in termini di recupero di materia imponibile evasa a seguito della riforma del sistema impositivo e delle innovazioni introdotte nelle modalità di accertamento, di dichiarazione, di versamento e di riscossione e nell'assetto organizzativo del Ministero delle finanze.

ed in assenza anche degli sgravi disposti alla fine del 1999 (10.300 mld), sarebbe ulteriormente lievitata al 6,5%.

Dall'andamento così ricostruito delle entrate tributarie si ricava l'indubbia conclusione che gli sgravi d'imposta hanno consentito di ridurre e non di ulteriormente aumentare la pressione fiscale, così come sarebbe, invece, accaduto se le entrate fiscali fossero effettivamente aumentate del 6,5%.

Meno immediata è la conclusione che si può trarre relativamente alla congruenza o meno con gli obiettivi della destinazione del maggior gettito agli sgravi, dovendosi verificare se l'aumento differenziale delle entrate sia riconducibile, e per quale quota, alla riduzione dell'evasione fiscale. Possiamo, a tal fine, partire proprio dagli indicatori elaborati dalla Banca d'Italia ed applicare il coefficiente di elasticità media di periodo delle entrate erariali rispetto al PIL, che nel D.P.E.F. è stimato pari a circa 0,95, evidentemente scontando gli effetti del processo di federalismo fiscale, oltre che dell'andamento delle accise e del prelievo sui redditi di capitale. Applicando il predetto coefficiente di elasticità, la quota parte di maggior gettito spiegata dall'aumento del PIL scende da 5,2 a 4,94%. La residua quota parte di incremento, pari a 1,56%, si spiega con il concorso degli altri due potenziali fattori di crescita del gettito: gli interventi normativi, ivi compresi quelli che hanno in vario modo modificato i regimi di versamento degli acconti, dei saldi e delle compensazioni, ed il recupero dell'evasione. Per quest'ultimo occorre anche distinguere fra recupero da attività di accertamento e controllo e recupero da maggior adempimento spontaneo. Riferendo il tasso di crescita delle entrate erariali al netto del fattore congiunturale ai dati del rendiconto 1999, ed assumendo come indicatore i versamenti di competenza, avremmo un ammontare di maggior gettito di 9.045 mld[12].

Mancano, però, come si è detto, gli elementi per quantificare distintamente le due componenti dell'importo di 9.045 mld che corrisponderebbe al maggior gettito non spiegato dal fattore congiunturale. Non sono stati, infatti, forniti dall'Amministrazione elementi idonei per quantificare gli effetti degli interventi normativi, in modo da poter

[12] Il dato non cambia di molto se si fa riferimento ad altre grandezze: 9.680 mld in termini di versamenti totali, 9.738 in termini di riscossioni nette e 10.072 mld in termini di accertamenti di competenza.

ricavare per differenza la parte di maggior gettito riferibile alla riduzione dell'evasione. Dal rendiconto è, peraltro, possibile rilevare solo il maggior gettito da accertamento e controllo, pari, sempre in termini di versamenti di competenza, ad appena 117,5 mld (da 3.632 a 3.749 mld)[13]. Sulla base e nei limiti dell'analisi svolta (caratterizzata dal riferimento al coefficiente di elasticità stimato dal D.P.E.F.) si può osservare che, anche se l'intero importo della maggior crescita del gettito non ascrivibile al fattore congiunturale (9.045 mld) venisse spiegato come riduzione dell'evasione, esso sarebbe, in ogni caso, largamente inferiore agli sgravi d'imposta accordati nel 2000.

Non si tratta, però, di una conclusione assolutamente incontrovertibile, ma, piuttosto di una conclusione problematica, in quanto, anche se i dati utilizzati dalla Banca d'Italia sembrano, in questo caso, coincidere con quelli direttamente rilevabili dal rendiconto, la RGS, il Ministero delle finanze, l'ISTAT, e in altre occasioni la stessa Banca d'Italia, hanno contrapposto serie di dati diverse, derivanti da rettifiche operate ai dati del consuntivo da ciascuno per proprio conto, per renderli comparabili con i dati degli esercizi finanziari precedenti o con quelli degli altri paesi membri dell'U.E., ai fini della verifica del rispetto dei parametri di Maastricht e degli obblighi derivanti dal patto di stabilità. Va, quindi ribadita la necessità di soddisfare la prioritaria esigenza di maggiore chiarezza, trasparenza ed univocità dei dati del bilancio e di esplicitazione dei raccordi fra le diverse forme di contabilità (Stato, Pubbliche amministrazioni, competenza, cassa, competenza economica).

2.6 Innovazione amministrativa.

Sul piano dell'innovazione amministrativa la gestione della politica tributaria si è caratterizzata per il sostanziale completamento e superamento del precedente disegno di riforma (legge n.358/91) ed il passaggio al nuovo modello di organizzazione basato sulle Agenzie fiscali e sul "Ministero snello".

Nella logica del vecchio progetto di riforma, in questo peraltro coerente con il nuovo, nel 2000 sono stati attivati, in aggiunta ai 150 già operativi, 99 uffici delle entrate (ora "Uffici locali") e 10 sezioni staccate, a fronte dei quali sono stati soppressi circa 230 vecchi uffici. Complessivamente, alla data del 31 dicembre 2000 risultavano

[13] In termini di accertamenti la variazione è, sia pure di poco, addirittura negativa (da 31.746 a 31.252 mld).

operativi 249 uffici delle entrate e 54 sezioni staccate. Ne restavano da attivare ancora 137 per completare la copertura dell'intero territorio nazionale, raggiungendo, a regime, il numero di 386, rispetto ai 965 uffici pre -riforma[14]..

La riorganizzazione delle strutture di vertice centrali e regionali del Dipartimento delle entrate, disposta con il decreto direttoriale del 3 dicembre 1999 ed operativa dal 1° gennaio 2000, è stata pensata ed attuata in vista dell'avvio dell'Agenzia.

Nell'ambito del Dipartimento delle entrate è anche andato avanti il "progetto qualità degli uffici delle entrate", avviato nel 1999 con lo scopo di conseguire la certificazione di conformità alle norme ISO 9000 delle attività svolte nell'area servizi e relazioni con il contribuente[15]. Fino ad oggi sono stati certificati gli uffici di Bologna 2, Rieti e Frascati (nel 1999), i quattro uffici di Torino (nel 2000) e quelli di Roma 5 e Roma 6 (nel 2001).

Al di là dell'aspetto formale (ottenimento della certificazione), il sistema qualità può rappresentare un efficace strumento di gestione degli uffici. Il sistema introduce, infatti, una metodologia operativa, grazie alla quale è possibile ricostruire i singoli processi, favorendo così la razionalizzazione delle attività e l'individuazione delle criticità da rimuovere e degli aspetti da razionalizzare. Il confronto tra uffici diversi consente inoltre di rilevare le disomogeneità di comportamento, diffondere le migliori "pratiche" e condividere i comportamenti omogenei.

Un'altra importante area in cui è cimentato il processo di innovazione è quella della procedura di Contabilità finanziaria, avviata nel 1999, con la quale si è dato sperimentalmente seguito alla previsione del d.lgs. n. 279/97 concernente l'adozione da parte delle Pubbliche Amministrazioni del sistema di contabilità economica e analitica (CAM). La procedura è stata progettata nell'intento di gestire le informazioni relative alle fasi della spesa e consentire la rilevazione delle movimentazioni delle nature di

---

[14] Di cui 427 uffici distrettuali delle imposte dirette, 104 uffici IVA e 437 uffici del registro.

[15] La certificazione è un atto formale che fornisce all'organizzazione un attestato circa la capacità di fornire un prodotto o un servizio garantito e affidabile; viene emessa da Enti indipendenti che verificano la conformità al modello di riferimento e il rispetto delle procedure e delle regole che l'organizzazione si è data (per il Dipartimento delle entrate la certificazione è stata rilasciata da Det Norske Veritas, uno dei principali organismi che operano nel settore).
Le norme ISO 9000 individuano un insieme di requisiti che devono essere soddisfatti al fine di garantire la qualità del prodotto o del servizio fornito al cliente; sono emesse dall'International Organisation for Standardisation, con sede a Ginevra, hanno validità internazionale e coprono tutti i settori di attività.

costo riconducibili al Piano dei Conti, da individuare tramite l'analisi del contenuto e della destinazione dei capitoli di spesa[16].

Tale sistema, sperimentato per tutti i Centri di Responsabilità, ha riguardato l'impianto del sistema di Contabilità generale del Ministero, portando all'elaborazione di un primo tentativo consuntivo economico del Ministero delle Finanze. Nel corso del 2000, la procedura è stata sperimentata anche per la produzione, con cadenza trimestrale, dei Conti Economici relativi ai Centri di Responsabilità del Ministero, finalizzati al controllo concomitante dell'andamento dei costi e del consumo delle risorse assegnate.

Sempre nel corso del 2000 è stato, inoltre, impostato il sistema di controllo direzionale relativo ai Dipartimenti del Ministero, sostenuto da uno specifico sistema informatico per la produzione della reportistica di controllo gestionale, cui dai sistemi informativi operazionali degli Uffici e dalla contabilità generale dovevano affluire le informazioni relative sia alla produzione che ai costi sostenuti. In particolare, i dati di contabilità generale avrebbero alimentato tale reportistica per la parte di contabilità analitica ed economica, generando le informazioni relative al costo delle nature, della attività svolte e dei risultati conseguiti.

Il rodaggio del sistema e della conseguente attività di analisi della spesa, necessaria per l'imputazione corretta dei costi alle strutture, ha permesso agli addetti e ai responsabili della gestione della procedura l'acquisizione di una prima conoscenza dei problemi connessi all'impiego dei meccanismi della contabilità economica, contribuendo a preparare il personale al cambiamento conseguente all'avvio della riforma del Ministero con la costituzione delle Agenzie fiscali, che ha, però, comportato la riconsiderazione dell'intera procedura.

La riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria secondo il modello della "amministrazione per Agenzie" ha, infatti, un impatto di grande rilievo sul versante della contabilità, sia perché le Agenzie, secondo quanto previsto dal D.lgs 300/99

[16] La procedura intercetta il momento della liquidazione come la fase che genera il costo per l'Amministrazione e imputa a ciascun centro di costo del Ministero delle Finanze la "natura" movimentata secondo il criterio della competenza economica. I dati relativi al costo del personale affluiscono alla contabilità generale grazie alle informazioni provenienti da IGOP-RGS, e sono attribuiti ai centri di costo in base ai dati anagrafici del personale che presta servizio in ciascuno di essi. Nel corso del 2000, la procedura è stata completata con le funzionalità per la gestione dei residui.

(art.70, c.5), devono adottare una contabilità di tipo civilistico, seguendo i criteri stabiliti dal Codice Civile per i Bilanci aziendali; sia perché il controllo dei costi costituisce il cardine dell'autonomia gestionale. Lo stesso d.lgs. 300/99 prevede che, in ogni caso, sia garantita l'unitarietà del sistema fiscale e richiede, quindi, che sia creato un meccanismo di raccordo tra la contabilità delle Agenzie e la contabilità pubblica.[17]

I tentativi compiuti e le sperimentazioni condotte si sono, quindi, incrociati con le esigenze di riprogettazione legate all'istituzione delle Agenzie. Da un lato, è emersa la necessità di adeguamenti anche per le attuali procedure contabili del Ministero snello. Dall'altro lato, si è venuto a determinare un transitorio *black out* del sistema di controllo strategico, al quale non sono affluiti, o sono affluiti in ritardo e/o in misura parziale, i dati gestionali, essi stessi, peraltro, ancora rilevati attraverso operazioni *ad hoc*, e non già come risultato automatico di contabilizzazioni operate attraverso il funzionamento dei sistemi informativi operazionali. Una delle conseguenze è che i referti annuali del controllo strategico non sono stati ancora prodotti.

Come si è, però, già anticipato, l'attività svolta è stata sicuramente utile per una più efficace impostazione dei sistemi di contabilizzazione e di controllo delle Agenzie[18], il cui avvio ad operatività è stato preparato nel corso del 2000 con la nomina degli organi di vertice (Direttori e Comitati Direttivi), l'approvazione degli Statuti provvisori e l'emanazione del decreto del 28 dicembre 2000, con il quale- oltre all'avvio operativo, con decorrenza 1° gennaio 2001, delle Agenzie stesse, che hanno ereditato i compiti e le funzioni dei soppressi Dipartimenti - è stato disposto l'inserimento del personale dell'Amministrazione finanziaria in un ruolo speciale provvisorio ed il suo contestuale distacco presso le nuove Agenzie.

---

[17] Per l'analisi di tutte le problematiche connesse all'avvio delle contabilità delle Agenzie, è stato costituito un gruppo di lavoro che ha formulato le linee guida per l'impianto dei sistemi gestionali dando anche indicazioni sulle caratteristiche del sistema informativo che avrebbe dovuto sostenere la gestione contabile, raccomandando l'integrazione fra i diversi aspetti della gestione (personale, acquisti, tesoreria), la semplicità d'uso, la stampa delle scritture contabili e la predisposizione dei documenti di raccordo del bilancio delle Agenzie con quello del Ministero delle Finanze. Coerentemente con queste indicazioni, il sistema scelto dalle Agenzie si basa su un prodotto informatico di ultima generazione di tipo parametrico (Enterprise Resource Planning, E.R.P), che permette di trattare in maniera integrata i vari aspetti gestionali di un'organizzazione quali personale, contabilità e acquisti, e controllo direzionale.

[18] Le soluzioni organizzative e strutturali da adottare per l'attivazione delle Agenzie sono state delineate nell'ambito dell'apposita "Struttura interdisciplinare" alla quale hanno partecipato anche esperti esterni, e che era stata istituita per dare impulso e controllare in un quadro unitario il processo di cambiamento nell'Amministrazione finanziaria definito dal d.lgs. n. 300/99.

I rapporti tra Agenzie e Ministero sono regolati da apposite convenzioni, che definiscono il livello di servizio da garantire, gli obiettivi anche in termini di innovazione da conseguire, le direttive generali sui criteri di gestione ed i vincoli da rispettare, le strategie per il miglioramento, le risorse disponibili, gli indicatori ed i parametri in base ai quali misurare l'andamento di gestione. Gli atti di gestione non sono sottoposti al controllo preventivo del Ministro, il quale vigila sull'operato dell'Agenzia mediante la verifica dei risultati ottenuti. Il Ministero esercita il controllo e il monitoraggio delle attività delle Agenzie, con particolare riferimento a quanto determinato e concordato negli atti della Convenzione.

Al fine di consentire l'attivazione delle Agenzie a partire dal 1° gennaio 2001, sulla base delle indicazioni fornite dalla Struttura interdisciplinare è stata svolta dal Ministero una considerevole attività preparatoria per individuare operativamente le norme e i comportamenti delle nuove strutture e per concordare le modalità organizzative e le metodologie di lavoro per l'elaborazione delle Convenzioni. Tale attività si è tradotta nella negoziazione delle Convenzioni, la cui stesura è stata elaborata secondo uno schema contrattuale, adottato per la prima volta nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

Le Convenzioni stipulate con le quattro Agenzie definiscono:

- i reciproci impegni e gli obiettivi assegnati alle Agenzie, indicando il livello di servizio atteso, i criteri generali cui si deve conformare la gestione e gli specifici interventi strutturali di miglioramento. Vengono, inoltre, individuate le modalità di verifica dei risultati ottenuti e i parametri per l'erogazione della Quota incentivante, per la cui attribuzione è stata predisposta, e allegata alla Convenzione, un'apposita metodologia;
- le modalità di trasferimento delle risorse finanziarie assegnate;
- il sistema della gestione delle relazioni tra Ministero e Agenzie relativamente al monitoraggio e alla vigilanza sulle attività, stabilendo anche i criteri ai quali si dovrà conformare la negoziazione delle Convenzioni per il 2002.

Costituisce parte integrante della Convenzione il Piano delle attività delle Agenzie che descrive l'insieme delle attività istituzionali e innovative che l'Agenzia si impegna a

realizzare nel corso del 2001. Tale Piano riporta in maniera dettagliata gli indicatori relativi alle attività e le informazioni relative agli investimenti in base ai quali verificare i risultati raggiunti secondo quanto stabilito negli articoli della Convenzione.

I punti di attenzione nel sistema di relazioni Ministero/Agenzie sono individuabili nei seguenti quattro:

- il rischio di divaricazione fra obiettivi comuni delle Agenzie e del Ministero delle Finanze nella gestione della fiscalità;
- il rischio di interferenze nell'autonomia gestionale delle Agenzie;
- il rispetto nella gestione da parte delle Agenzie dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza, oltre che dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità;
- le modalità di esercizio da parte del Ministero delle conseguenti essenziali funzioni di vigilanza sulla correttezza della gestione e di indirizzo e controllo dei risultati raggiunti dalle Agenzie.

L'esperienza operativa fornirà elementi di valutazione sul grado di adeguatezza delle soluzioni adottate con riguardo ai rischi connessi ai quattro punti critici sopra delineati, a mano a mano che le Agenzie acquisiranno la consapevolezza di essere qualcosa di diverso, e comunque di meno organico all'Amministrazione, rispetto ai vecchi Dipartimenti. Ed è in tale ottica che si pone sin da ora l'interrogativo, cui si è già fatto cenno, sulla contraddizione che sembra prospettarsi fra rinuncia da parte dell'Amministrazione all'esercizio diretto dell'attività operativa di acquisizione delle entrate tributarie e la decisione di sostanzialmente "contrattualizzare" (attraverso le convenzioni) le connesse funzioni di vigilanza, che sarebbero, invece, da predeterminare in via autonoma da parte del Ministro, proprio in applicazione del generale principio che la rinuncia a funzioni di gestione diretta da parte dello Stato debba essere controbilanciata dall'esercizio di un'essenziale attività di regolazione e controllo. Anche per evitare il rischio che, per esercitare comunque un controllo, non si finisca con il cadere nella distorsione opposta di vanificare di fatto l'autonomia delle Agenzie, con il risultato di trovarsi ad aver operato una riforma di tipo meramente nominalistico.

E' in quest'ottica che va valutata anche la decisione di radicalmente modificare le funzioni e il modello stesso del SeCIT, che, da organismo autonomo di controllo sugli uffici e sui contribuenti sospettati di evasione di grandi proporzioni, è ora diventato uno degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, con compiti di studio e di "alta vigilanza" sulle Agenzie e sulla Guardia di finanza, da espletarsi a seguito di specifiche richieste del Ministro.

Capitolo IX

Ministeri per le politiche sociali

1. Le politiche sociali e la riorganizzazione degli apparati.
2: L'assistenza sociale: *2.1 Le linee programmatiche; 2.2 La legge quadro n. 328/2000 e le principali misure di attuazione; 2.3 L'analisi delle risultanze contabili per funzioni obiettivo.*
3. Le politiche sanitarie: *3.1 Le misure programmatiche e l'andamento finanziario. 3.2 Le problematiche aperte 3.3 La programmazione ed i finanziamenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria:* 3.3.1 Il Programma nazionale della qualità; 3.3.2 Gli obiettivi di carattere prioritario. 3.3.3 La riqualificazione dell'offerta sanitaria: gli investimenti: 3.3.3.1 L'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67/1988; 3.3.3.2 Specifiche linee di finanziamento del programma di investimenti; 3.3.3.3 Il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali; 3.3.3.4 Il Piano straordinario per le grandi città, di cui all'art. 71 della legge 23 dicembre 1998 n. 448.
4. Le politiche previdenziali: *4.1 La spesa pensionistica; 4.2 La funzione Previdenza; 4.3 La previdenza complementare; 4.4 Analisi sulle funzioni-obiettivo.*
5. Le politiche dell'occupazione: *5.1 Il Quadro attuale di riferimento; 5.2 I lavori socialmente utili - L.S.U.; 5.3 Gli ammortizzatori sociali; 5.4 Quadro finanziario degli strumenti; 5.5 Analisi finanziaria delle politiche dell'occupazione.*

1. Le politiche sociali e la riorganizzazione degli apparati.

Al rilievo delle misure programmatiche del Governo nell'area del welfare si accompagna, nell'ampia riforma delle amministrazioni centrali, ispirata ai principi di sussidiarietà e di autonomia sottesi alla legge n. 59/1997, attuata con d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, una complessa problematica riorganizzativa, che ha visto, con il d.P.R. 26

marzo 2001, n. 176, la istituzione dell'unitario ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, le cui funzioni sono oggi nuovamente ricondotte a due diverse articolazioni ministeriali in base al d.l. 12 giugno 2001, n. 217[1].

La figura disegnata dal d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176 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.

Va segnalato che nel recente percorso di riorganizzazione degli apparati, con D.P.C.M. 24 ottobre 2000 è stata disciplinata l'organizzazione del Dipartimento affari sociali (sino al trasferimento ad altra amministrazione ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 300); con d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 435 è stato approvato il "Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della sanità" cui fa espresso rinvio il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176 (art. 1, comma 2).

Il ridisegno degli apparati. oltre che all'accorpamento delle strutture centrali, dovrebbe risultare coerente al complesso processo di attribuzione di funzioni e risorse alle autonomie disegnato in base al d.lgs. n. 469/1997 (in materia di mercato del lavoro) ed al d.lgs. n. 112/1998[2] ed al corrispondente ruolo di indirizzo, coordinamento e programmazione attribuito al livello centrale.

---

[1] Già nella configurazione prevista nel d.lgs. le funzioni, in precedenza attribuite al ministero della sanità, assumono particolare rilievo, corrispondendo a due *aree funzionali* del nuovo ministero: *Ordinamento sanitario* e *Tutela della salute umana e sanità veterinaria*, mentre le due altre aree raccolgono le competenze del ministero del lavoro e del dipartimento degli affari sociali: *Politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori* e *Politiche sociali e previdenziali*. In pratica, il Regolamento, sotto questo aspetto, utilizza in pieno il numero di Dipartimenti consentito dal d.lgs. 300 (quattro) cui corrispondono le indicate aree funzionali. In particolare, per la materia dell'occupazione e della previdenza va segnalato che il *nucleo* Lavoro, che, senza la materia della *Cooperazione*, passata al *Ministero delle attività produttive* e quella della *Previdenza* che passa al *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali* corrisponde sostanzialmente al *Dipartimento per le politiche del lavoro*, e si struttura su solo cinque direzioni generali (*Impiego, orientamento e formazione*, *Ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione*, *Tutela delle condizioni di lavoro*, *Reti informative ed Osservatorio del mercato del lavoro* ed *Affari generali, risorse umane e attività ispettiva*), mentre il *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali* assume una rilevanza analoga all'originario *Dipartimento per gli affari sociali* e ricomprende sette direzioni generali (*Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed affari generali*, *Tematiche familiari e sociali e tutela dei diritti dei minori*, *Diffusione delle conoscenze e delle informazioni in merito alle politiche sociali*, *Prevenzione e recupero delle tossico dipendenze e osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e tossico dipendenze*, *Volontariato, associazionismo sociale e politiche giovanili*, *immigrazione* e *politiche previdenziali*. Un aspetto peculiare del nuovo regolamento è quello che attiene all'istituzione di una *Conferenza permanente dei Capi dei Dipartimenti* alla quale è affidato il compito di coordinare le attività comuni e di formulare proposte al Ministro al fine di predisporre gli indirizzi generali del ministero (nell'ambito soprattutto della direttiva generale del Ministro).

[2] Con DPCM. 26 maggio 2000, (pubblicato sulla G.U. 11 ottobre 2000, n. 238) sono state individuate le risorse strumentali, umane, finanziarie e organizzative da trasferire alle regioni e agli enti locali in materia di sanità per 168 mld annui e 32 unità di personale. Con DPCM 13 novembre 2000 sono stati adottati i criteri di riparto e ripartite tra le regioni e gli enti locali le risorse individuate per l'esercizio delle funzioni in materia di sanità Con i 15 DPCM

Le problematiche del welfare richiedono dunque nel nuovo assetto istituzionale una riqualificazione delle funzioni delle strutture centrali alla luce del crescente ruolo di monitoraggio e di indirizzo dei livelli centrali, da svolgersi in sinergia con la Conferenza Stato-Regioni[3]. Non univoco appare, al riguardo, il disegno attuativo delle strutture ministeriali, che sembra caratterizzato, per taluni versi, da una puntuale ricognizione dell'esistente, piuttosto che di una effettiva valorizzazione delle funzioni proprie di un assetto evolventesi in senso autonomistico ed orientato a sviluppare ulteriormente il ruolo degli organismi e delle componenti sociali, di promozione del lavoro e dell'occupazione.

Nell'accennata evoluzione dell'ordinamento, - orientato in tutti i settori ai principi del c.d. federalismo amministrativo - una più marcata e problematica significatività, anche per quanto concerne l'impatto finanziario ed operativo, rivestono le politiche sanitarie e sociali. L'integrazione sociosanitaria rappresenta infatti nel contesto programmatico e normativo una linea qualificante l'azione pubblica nei diversi livelli di governo e gestionali del sistema, richiedendo una compiuta operatività ed interdipendenza funzionale nelle varie componenti decisionali e nelle relative scansioni procedurali..

In tale processo evolutivo ed in coerenza alla rilettura in termini funzionali del rendiconto generale dello Stato (art. 13 d.lgs. n. 279/1997), si è dunque ritenuto di riaggregare unitariamente le risultanze contabili riconducibili al disegno del d.lgs. 300[4], in un esercizio sperimentale suscettibile di ulteriori affinamenti e comunque da intendersi con le avvertenze e le specificazioni via via esposte in ordine alla effettiva inclusione di poste contabili ancora afferenti a diversi centri di responsabilità.

Nella aggregazione operata, che segue la classificazione COFOG, risultano 219.309 mld di stanziamenti definitivi, che con 1.788,7 mld di residui di stanziamento, portano ad una massa impegnabile pari a 221.098.3 mld, sui quali gli impegni totali

---

22.12.2000 sono state effettivamente trasferiti alle regioni e agli enti i beni e le risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs. n.112/98 anche in materia di salute umana e sanità.

[3] In tale direzione si muove il potenziamento dell'Agenzia per i Servizi sanitari regionali, in base al recente d.l. 17/2001 convertito nella legge 129/2001, che prevede un aumento di organico. ed una revisione del regolamento di organizzazione e di funzionamento, per rendere effettivi i compiti di supporto tecnico nelle delicate problematiche del SSN.

[4] Con esclusione delle risorse già allocate sugli stati di previsione dei ministeri dei trasporti, dell'industria e dell'interno. Peraltro in coerenza all'accennato quadro riformatore, restano escluse notevoli poste concettualmente

sono pari a 216.098,9 mld (oltre il 97%); sulla massa spendibile di 252.191,9 mld (con autorizzazioni di cassa. per 222.819,7 mld) cui concorrono 32.882 mld di residui iniziali, i pagamenti totali sono pari a 203.423,1 mld (80% della massa spendibile e 91% delle autorizzazioni di cassa).

Nella disaggregazione in termini funzionali si debbono segnalare le tre grandi voci all'interno delle quali si rinvengono la maggior parte delle risorse destinate alle politiche sociali. La divisione 4 Affari economici, presenta infatti 19.824 mld di stanziamenti definitivi[5], che risultano in larga parte impegnati (99%); dal lato della gestione di cassa, tali risorse, unite ai 6,590,2 mld di residui iniziali, formano una massa spendibile di 26.415 mld (con circa 20.588 di a. c.) sulla quale sono stati effettuati pagamenti totali per 17.289,7 mld, con 8.534 mld di residui finali (di cui 8.055 propri).

La divisione 7 Sanità aggrega 81.511,2 mld di stanziamenti definitivi, in larga parte impegnati (78.514,4 mld pari al 96%), che uniti ai 20.408,1 mld di residui iniziali, concorrono a formare una massa spendibile di 101.919,3 mld; a fronte di autorizzazioni di cassa per 82.729,6 mld, i pagamenti totali ammontano a 71.894,5 mld, con 28.182,4 mld di residui finali (di cui 26.631 propri). Particolare risulta la composizione della divisione sanità, dovuta all'aggregazione di funzioni obiettivo diverse, alcune delle quali possono essere ricondotte alle attività proprie del ministero della sanità sia nella programmazione delle politiche sanitarie che nella ricerca sanitaria e nella erogazione della assistenza sanitaria diretta, mentre altre, finanziariamente molto cospicue si riferiscono ai trasferimenti per il SSN, anche a ripiano di debiti pregressi, e sono allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro, bilancio e p.e. Una più dettagliata analisi è effettuata nel par. 3 e nel capitolo dedicato al ministero della sanità contenuto nel volume II° della relazione. Le risorse della divisione riferibili alle descritte funzioni selezionate nell'esercizio proposto dalla Corte - coprono il 99,2% della intera Divisione 7 del bilancio dello Stato. Quest'ultima, complessivamente evidenzia 82.100,4 mld di stanziamenti di competenza (dei quali 79.080,7 impegnati) che, insieme ai 20.589,9 mld di residui iniziali, determinano una massa spendibile di

[5] Il totale della divisione 4 nel bilancio dello Stato è pari a 96.998,7 mld di stanziamenti di competenza, con impegni per 84.182,2 e pagamenti totali per 50.976,8 mld.

102.690,3 mld sulla quale sono stati effettuati pagamenti per complessivi 72.361,5 mld (72% della massa spendibile)[6].

La divisione 10, protezione sociale presenta 117.802 mld di stanziamenti definitivi che uniti ai 279,1 mld di residui di stanziamento , evidenziano una massa impegnabile pari a 118.081,1 mld, sulla quale risultano impegnati 117.123 mld (99%); i 5.789 mld di residui iniziali contribuiscono ad una massa spendibile di 123.591 mld, su cui si registrano autorizzazioni di cassa per 119.237,8 e pagamenti totali per 114.006 mld (92% sulla massa spendibile; 96% sulle autorizzazioni di cassa). Anche in questo caso appare necessario segnalare come le risorse della divisione riferibili alle funzioni selezionate nell'esercizio proposto dalla Corte, coprono l'88% (con una differenza del 12%), della intera divisione 10 del bilancio dello Stato, sulla quale complessivamente risultano allocati 133.781 mld di stanziamenti di competenza, che uniti ai 8.010,5 mld di residui iniziali, portano ad una massa spendibile complessiva di 141.791,5 mld, con 129.562,2 mld di pagamenti totali (126.091,8 sulla competenza e 3.437,4 sui residui). Alla citata differenza percentuale debbono quindi ricondursi i 15.979 mld che distinguono l'intera divisione 10 del bilancio statale rispetto agli elaborati proposti in sede di analisi aggregata dei dati finanziari[7].

La complessità qualitativa e quantitativa delle accennate divisioni comportano la necessaria disaggregazione dell'analisi finanziaria in relazione alle diverse politiche sociali esaminate (politiche sanitarie, di assistenza sociale, previdenziali e per il lavoro).

---

[6] Concorrono alla formazione della citata divisione, oltre alle risorse iscritte negli stati di previsione del ministero del tesoro e della sanità, altre risorse destinate a funzioni di IV livello, rinvenibili in altri ministeri si tratta della F.O. *7.3.1.1. Sanità militare* (con 119,9 mld, dei quali 116,5, impegnati, con 96,3 mld pagati sulla competenza e 17 sui residui), relativa al min. della difesa; della F.O. *7.4.1.4., assistenza sanitaria ai detenuti, con* 260 mld rinvenibili nello stato di previsione del ministero di grazia e giustizia (245 dei quali impegnati mentre sulla massa spendibile di 336,7 mld stante i 76,7 mld di residui iniziali risultano pagamenti totali per 212,2 mld); della F.O. 7.4.1.5 *prestazione di servizi di prevenzione ed assistenza sanitaria diretta* che vede oltre agli stanziamenti del ministero della sanità, 1,1 mld nel bilancio del min. dei trasporti e 60,3 mld nel min. della difesa, che uniti ai 15,3 mld di residui portano la massa spendibile complessiva a 76,7 mld, con 59,1 mld di pagamenti totali (77% della massa spendibile), dei quali 47 solo su competenza; della F.O. 7.4.1.6 *regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria,* con 77,5 mld del ministero della difesa destinati anche al funzionamento dei nuclei antisofisticazione, che uniti ai 3 mld di residui elevano la massa spendibile a 80 mld sulla quale risultano pagamenti per complessivi 77,4 mld. Sono altresì da segnalare le risorse del ministero dei lavori pubblici che concorrono alla funzione *realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria,* con 65,1 mld (quasi interamente impegnati ma pagati solo per 1,3 mld) e 5,3 mld di *realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria a seguito di calamità* con 2,9 mld di impegni su competenza e 0,6 mld .di pagamenti totali sulla massa spendibile di 7,5 mld.

[7] In particolare la maggior parte delle risorse non considerate nell'analisi (circa 13.000 mld) sono rinvenibili negli stanziamenti contenuti negli stati di previsione: del ministero dell'interno per la F.O. 10.1.2.1. *trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile,* con 7.227, 8 mld di competenza; del ministero della difesa per la F.O. 10.2.1.7. *erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori,* con 2.060 mld di

2. L'assistenza sociale.

2.1 Le linee programmatiche.

Le problematiche attinenti alle politiche sociali si sono manifestate in tutti i Paesi europei, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, in ordine ai profili ed alle garanzie della "cittadinanza sociale", ponendo in luce, come già evidenziato nei Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria 1998-2000 e 1999-2001, in particolare 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 delle soluzioni adottate o proposte rispetto alla varietà ed alla complessità dei bisogni sociali.

Lo stretto legame tra politiche previdenziali, occupazionali e di salute è dunque condiviso anche a livello europeo, richiedendo l'adozione di un programma d'azione in favore della integrazione sociale, lo forzo congiunto per la lotta la esclusione sociale - anche attraverso la individuazione nel 2001 di indicatori della esclusione sociale - una congiunta opera di interventi su scala europea sulla questione previdenziale[8].

Gli interventi previsti dalle misure programmatiche 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, tendono 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 centrali dei regimi pensionistici obbligatori e complementari e della sanità, coinvolgendo anche i profili della regolazione del mercato del lavoro, della formazione, e dell'istruzione.

Nell'area del welfare, la ridefinizione del contesto normativo è ispirata ai principi di coinvolgimento attivo delle Regioni, delle Province e dei Comuni in coerenza agli indirizzi strategici concordati con i Ministeri competenti, oltre che dei soggetti del terzo

---

competenza, e del ministero del tesoro per la F.O. 10.2.1.8. *erogazione per pensioni di guerra e dei vitalizi a particolari categorie* con 3.659,2 mld di competenza.

[8] Nel recente "Contributo della Commissione europea al Consiglio europea di primavera (Stoccolma, 23 e 24 marzo 2001) è stata evidenziata l'esigenza di una efficace protezione sociale, dovendosi affrontare a livello europeo la sfida del passaggio ad un popolazione fortemente invecchiata (secondo tale stima le persone ultraottacinquenni dovrebbero passare da 7 milioni a 19 milioni nel 2050); una delle principali conseguenze è dato dall'equilibrio tra popolazione

settore (no profit) in un quadro di regole finalizzato a garantire efficienza e qualità dei servizi. L'intento programmatico è 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 a sostegno delle famiglie[9]. 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 correlazione delle responsabilità e delle risorse orientata a migliorare l'efficacia degli interventi, anche nel collegamento tra strutture ospedaliere e ambiti territoriali di assistenza, tra cure residenziali e domiciliari, tra medicina generale e specialistica[10]. 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. 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. Al riguardo, in base al comma 6 dell'art. 1 del d.l. 28 dicembre 1998 n. 450, convertito dalla legge n. 39/1999 vengono attribuiti alle regioni 150 mld da destinare all'assistenza domiciliare, con particolare riferimento ai pazienti in fase critica.

Nel D.P.E.F. 2000-2003[11] è ribadito l'intento, già presente nei precedenti documenti, di combattere l'esclusione sociale e proseguire la riqualificazione del sistema socio-sanitario, indicando tra le priorità dell'azione di Governo la ridefinizione

---

attiva ed in pensione (il c.d. tasso di dipendenza, stimato in leggero aumento al 2010 (dal 50 al 51%) e più forte nel 2020 (56%).

[9] In tale contesto programmatico si inseriva nel D.P.E.F. 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.

[10] 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 alcuni documenti programmatici, nei quali sono evidenziate le linee guida da seguire per il raggiungimento degli standard negli stessi stabiliti, come il progetto obiettivo materno infantile ed il programma nazionale handicap.

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.

Tale provvedimento è intervenuto nel corso del 2000, con la approvazione della "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (legge 8 novembre 200, n. 328, alla quale è seguita prontamente la predisposizione del 1° piano sociale 2001-2003, che ha acquisito il parere favorevole della commissione affari sociali della Camera dei deputati il 28 marzo 2001. In tale circostanza si è segnalata l'importanza di precisare i raccordi dell'integrazione sociosanitaria, di definire con maggiore puntualità i livelli essenziali di intervento, con particolare riferimento alla assistenza domiciliare integrata; di incentivare l'associazionismo tra piccoli comuni, precisando il ruolo delle province. La commissione ha altresì richiesto di modificare lo schema ed i parametri di riparto delle risorse per rispondere in maniera più equilibrata ed adeguata alle diverse aree di intervento. Le risorse complessivamente destinate dal Piano (3.579 mld per il 2001; 3.583,3 mld per il 2002; 3.133.3 mld per il 2003)[12], come dall'allegato prospetto, derivano dai finanziamenti previsti dalla normativa vigente. Tali risorse, pur non avendo vincolo di destinazione, evidenziano una chiara finalizzazione, non riconducibile, almeno nel breve e medio periodo, alla generalità dei trasferimenti coinvolti dal processo di c.d. federalismo fiscale di cui al d.lgs. n. 56/2000; esse sono distinte per aree di intervento (con riguardo ai bisogni da soddisfare) e per aree territoriali, con riguardo alla popolazione assistita.

Le aree individuate sono quelle delle responsabilità familiari (15%); dei minori (10%); degli anziani 60%); della povertà (7%); dei disabili (7%); degli immigrati; della droga; dell'avvio della riforma (1%). E' possibile una revoca dei finanziamenti in caso

---

[11] Capitolo 4 "*Combattere l'esclusione sociale e proseguire la riqualificazione del sistema socio-sanitario*".

[12] Le risorse afferenti il Fondo nazionale per le politiche sociali per il 2001, ammontano in realtà a 3.080 mld, ai quali si aggiungono dalla legge 53/2000 ulteriori 449 mld che, pur non contribuendo alla formazione del fondo, concorrono alla determinazione del complesso degli stanziamenti destinati all'attuazione delle politiche sociali *(fonte: Dipartimento delle politiche sociali)*.

di mancato utilizzo oltre i 30 mesi. Per talune finalità sono previsti anche specifici finanziamenti nel primo triennio

(in milioni di lire)

Legge di riferimento	Settore di intervento	Stanziamenti		
		2001	2002	2003
266/91 e 318/94	**Volontariato:** Osserv.naz.le volont.	800	800	
104/92	**Handicap**: ex comitato naz.e comm.pol.per l'hand.	50	-	-
309/90	**Lotta alla droga:** Drogatel	2.000	2.000	2.000
309/90	**Lotta alla droga:** funzion. organ. valutazione	295	295	295
309/90 (art. 127 c 10)	**Lotta alla droga:** funzion. organ. consultivi	800	800	800
285/97 (art. 8)	**Infanzia:** serv.inform.	3.000	3.000	3.000
284/97 (art. 3 c. 2)	**Handicap:** fondi alle Regioni (ciechi)	12.000	12.000	12.000
284/97 (art. 3 c. 3)	**Handicap:** federazione pro ciechi	2.000	2.000	2.000
Bilancio 1998 (III nota)	**Protezione sociale:** Fam.monoparentali con prole a carico	50.000	50.000	50.000
162/98	**Handicap:** (gravi): fondi alle regioni	59.000	59.000	59.000
309/90	**Lotta alla droga:** fondo naz.le	247.705	247.705	247.705
285/97 (art.1)	**Infanzia:** fondi alle Regioni al netto della l. 53/2000 sui congedi parentali)	287.000	287.000	287.000
40/98 (art.43, c. 1)	**Immigrazione:** fondo nazionale	81.000	81.000	81.000
476/98	**Infanzia:** funzionamento commissione adoz.intern.li	10.200	10.200	10.200
104/92 (art.33)	**Handicap:** agevolazioni ai genitori di persone handicappate	50.000	50.000	50.000
342/2000 (art. 96)	**Volontariato**	15.000	15.000	15.000
328/2000 (art.20)	**Integrazione Fondo politiche sociali**	761.500	761.500	761.500
328/2000 (art.28)	**Senza fissa dimora**	20.000	20.000	-
388/2000 (art.80)	**Reddito minimo inserimento**	350.000	430.000	-
388/2000 (art.81)	**Handicap: (dopo famiglia)**	100.000	-	-
388/2000 (art.81)	**Fondo contro l'abuso sessuale**	20.000	-	-
448/98 (art.65)	**Assegni maternità**	445.000	445.000	445.000
448/98 (art.66)	**Assegni nucleo familiare**	446.000	446.000	446.000
342/2000 (art. 96)	**Volontariato (residui anno 2000)**	10.000	-	-
328/2000	**Incremento Fondo politiche sociali (residui anno 2000)**	106.700	-	-
53/2000	**Congedi parentali**	499.000	499.000	499.000
Totale stanziamenti		**3.579.050**	**3.583.300**	**3.133.300**

Anche nel D.P.E.F. 2001-2004 (*La riforma delle istituzioni sociali e la lotta alla povertà*) l'impegno manifestato dal governo era di proseguire la riforma del welfare nella direzione di un sistema di protezione sociale capace di prevenire e farsi carico delle vecchie e nuove forme di disagio sociale e di misurarsi con i cambiamenti della composizione demografica del paese, riqualificando la spesa sociale attraverso la promozione di una rete integrata di servizi alla persona, il consolidamento degli interventi a sostegno delle responsabilità familiari, la promozione di interventi a

sostegno delle persone che vivono una condizione di dipendenza come i portatori di handicap grave e gli anziani non autosufficienti.

2.2 La legge quadro n. 328/2000 e le principali misure di attuazione.

Tra i princìpi generali e le finalità della legge n. 328/2000 c'è l'intento di assicurare alle persone e alle famiglie un "sistema integrato di interventi e servizi sociali" promovendo interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, combattendo le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.

Il sistema integrato di interventi e servizi sociali si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, associando servizi alla persona e al nucleo familiare ad eventuali misure economiche, con la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità, dovendo garantire i livelli essenziali di prestazioni e consentire l'esercizio del diritto soggettivo a beneficiare delle prestazioni economiche e sociali[13].

La legge disciplina la programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali, prevedendo una verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto, sulla base di principi di coordinamento ed integrazione con gli interventi sanitari e con le politiche attive dell'istruzione, di formazione, di avviamento e di reinserimento al lavoro. L'intento è di promuovere la concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, e sociali, che partecipano con proprie risorse alla realizzazione della rete, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, nonché le aziende sanitarie locali per le prestazioni sociosanitarie ad elevata integrazione sanitaria

[13] La legge riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale, tenendo conto dell'esigenza di favorire le relazioni, la corresponsabilità e la solidarietà fra generazioni, di sostenere le responsabilità genitoriali, di promuovere le pari opportunità e la condivisione di responsabilità tra donne e uomini, riconoscendo l'autonomia di ciascun componente della famiglia.

comprese nei livelli essenziali del Servizio sanitario nazionale. Significativa appare la possibilità di avvalersi degli accordi previsti dall'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative ed ai finanziamenti dell'Unione europea.

Centrale rilievo riveste (art. 21) il Sistema informativo dei servizi sociali. per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione. Da ricordare anche (art. 13) la Carta dei servizi sociali, in cui sono definiti i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti, nonché le procedure per assicurare la tutela degli utenti[14].

I diversi livelli di governo e di intervento: la programmazione.

Le politiche di assistenza sociale si innestano nel quadro del complesso processo di conferimento di funzioni previste dall'articolo 128 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, sulla base dei principi di sussidiarietà tra enti locali, regioni e Stato, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali. Un ruolo significativo è attribuito anche (art. 4) agli organismi non lucrativi di utilità sociale, di cooperazione, alle associazioni ed agli enti di promozione sociale, alle fondazioni ed agli enti di patronato, alle organizzazioni di volontariato.

I comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale; essi hanno la responsabilità della programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, con l'indicazione delle priorità e dei settori di innovazione

[14] Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal d.lgs. 3 maggio 2000, n. 130. Per tutelare le posizioni soggettive e rendere immediatamente esigibili i diritti soggettivi riconosciuti, la carta dei servizi sociali, ferma restando la tutela per via giurisdizionale, prevede per gli utenti la possibilità di attivare ricorsi nei confronti dei responsabili preposti alla gestione dei servizi.

attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento degli altri soggetti interessasti; dell'erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche, nonché delle attività assistenziali già di competenza delle province; dell'autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica e non; della definizione dei parametri di valutazione delle condizioni di bisogno, ai fini della determinazione dell'accesso prioritario alle prestazioni e ai servizi. Le province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali per l'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali; alla promozione, d'intesa con i comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento; che alla definizione ed attuazione dei piani di zona.

Alle regioni sono affidate funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali, nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale, al fine di assicurare l'integrazione degli interventi stessi, con particolare riferimento all'attività sanitaria e socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria di cui all'articolo 2, comma 1, lettera n), della legge 30 novembre 1998, n. 419. Le regioni, adottano nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, attraverso forme di intesa con i comuni interessati ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, il piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, provvedendo in particolare all'integrazione socio-sanitaria in coerenza con gli obiettivi del piano sanitario regionale, nonché al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro (art. 18 comma 6).

Allo Stato spettano poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali per la determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali[15]; l' individuazione dei

[15] Il Piano nazionale e dei servizi sociali è predisposto ogni tre anni dal Governo, tenendo conto delle risorse finanziarie individuate ai sensi dell'articolo 4, nonché delle risorse ordinarie già destinate alla spesa sociale dagli enti locali. Il Piano nazionale è adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati. Sullo schema di piano sono acquisiti l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, nonché i pareri degli enti e delle associazioni nazionali di promozione sociale di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 19 novembre 1987, n. 476, e successive modificazioni, maggiormente rappresentativi, delle associazioni di rilievo nazionale che operano nel settore dei servizi sociali, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni di tutela degli utenti. Lo schema di piano è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del

livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni[16]; la fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale; la determinazione dei requisiti e dei profili professionali in materia di professioni sociali, nonché dei requisiti di accesso e di durata dei percorsi formativi; l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle regioni, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell'articolo 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali. Un ruolo significativo è affidato alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Il sistema di finanziamento delle politiche sociali.

La realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo a cui concorrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, i diversi soggetti coinvolti. La definizione dei livelli essenziali è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo nazionale per le politiche sociali[17] tenuto conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di Programmazione Economico-Finanziaria.

E' importante sottolineare che il livello essenziale delle prestazioni sociali va raccordato con le misure a carico del Servizio sanitario nazionale in materia di

---

parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione. Il Piano nazionale indica le caratteristiche ed i requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti, le priorità di intervento attraverso l'individuazione di progetti obiettivo e di azioni programmate; le modalità di attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e le azioni da integrare e coordinare con le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro; gli indirizzi per la diffusione dei servizi di informazione al cittadino e alle famiglie; gli indicatori ed i parametri per la verifica dei livelli di integrazione sociale effettivamente assicurati in rapporto a quelli previsti nonché gli indicatori per la verifica del rapporto costi - benefici degli interventi e dei servizi sociali; i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi sociali da parte degli utenti, tenuto conto dei principi stabiliti dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109.

[16] Vedasi la recente legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione, approvata in seconda lettura dal Parlamento in data 8 marzo 2001.

[17] Il Fondo nazionale per le politiche sociali è dalla legge incrementato di 106,7 mld per il 2000, di 761,5 mld per il 2001 e di 922,5 mld a decorrere dal 2002. A decorrere dall'anno 2002 lo stanziamento complessivo del Fondo nazionale per le politiche sociali è determinato dalla legge finanziaria con le modalità di cui all'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, assicurando comunque la copertura delle prestazioni di cui all'articolo 24 della legge. E' da segnalare la previsione che qualora le regioni ed i comuni non provvedano all'impegno contabile della quota non specificamente finalizzata delle risorse ricevute nei tempi indicati dal decreto di riparto, il Ministro per la solidarietà sociale provvede alla rideterminazione e alla riassegnazione delle

prevenzione, cura e riabilitazione, e di integrazione socio-sanitaria, secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale.

In base alla legge n. 328/2000, le regioni, secondo le competenze trasferite ai sensi dell'articolo 132 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, provvedono alla ripartizione dei finanziamenti assegnati dallo Stato[18] per obiettivi ed interventi di settore, nonché, in forma sussidiaria, a cofinanziare interventi e servizi sociali derivanti dai provvedimenti regionali di trasferimento agli enti locali delle materie individuate dal citato art. 132[19].

Va segnalato che in base all'art. 28 della legge, allo scopo di garantire il potenziamento degli interventi volti ad assicurare i servizi destinati alle persone che versano in situazioni di povertà estrema e alle persone senza fissa dimora, il Fondo nazionale per le politiche sociali è incrementato di una somma pari a lire 20 mld, per ciascuno degli anni 2001 e 2002, per finanziare progetti concernenti la realizzazione di centri e di servizi di pronta accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l'accompagnamento e il reinserimento sociale presentati alle regioni dagli enti locali, dalle organizzazioni di volontariato, dagli organismi non lucrativi di utilità sociale, dalle IPAB. Con D.P.C.M. 15 dicembre 2000, rispettando i tempi previsti dalla legge, sono stati definiti i criteri di riparto tra le regioni dei finanziamenti in parola, i termini per la presentazione delle richieste di finanziamento dei progetti, i requisiti per l'accesso ai finanziamenti, i criteri generali di valutazione dei progetti, le modalità per il monitoraggio degli interventi realizzati, i comuni delle grandi aree urbane per i quali gli interventi sono considerati prioritari.

L'art. 24 delega il Governo a disciplinare il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo, nel rispetto del principio della separazione

---

risorse, fermo restando l'obbligo di mantenere invariata nel triennio la quota complessiva dei trasferimenti a ciascun comune o a ciascuna regione.

[18] Competono inoltre allo Stato ai sensi dell'articolo 129 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, la spesa per pensioni, assegni e indennità considerati a carico del comparto assistenziale quali le indennità spettanti agli invalidi civili, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 59, comma 47, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nonché eventuali progetti di settore individuati ai sensi del Piano nazionale .

[19] Con regolamento, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo provvede a disciplinare modalità e procedure uniformi per la ripartizione delle risorse finanziarie confluite nel Fondo, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

tra spesa assistenziale e spesa previdenziale. Da segnalare, infine, la istituzione (art. 27), presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di una "Commissione di indagine sulla esclusione sociale" con il compito di effettuare, anche in collegamento con analoghe iniziative nell'ambito dell'Unione europea, le ricerche e le rilevazioni occorrenti per indagini sulla povertà e sull'emarginazione in Italia, di promuoverne la conoscenza nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, di formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze, di promuovere valutazioni sull'effetto dei fenomeni di esclusione sociale. La Commissione predispone per il Governo - che riferisce al Parlamento sull'andamento del fenomeno dell'esclusione sociale entro il 30 giugno di ciascun anno - rapporti e relazioni .

L'attenzione di Parlamento e Governo alla tematica a sociale si è estrinsecata nel recente periodo in numerosi provvedimenti legislativi ed amministrativi[20].

2.3 L'analisi delle risultanze contabili per funzioni obiettivo.

All'interno delle politiche della divisione X Protezione sociale, si rinvengono funzioni obiettivo più direttamente riconducibili alle politiche descritte: si tratta della classe-gruppo 10.4.1. Famiglia, che aggrega le risorse sottese alle strategie finalizzate all'aiuto alle famiglie nella funzione di 4 livello *trasferimenti ed assistenza alle famiglie per protezione sociale*, con 5.514,8 mld di stanziamenti di competenza (rinvenibili nello stato di previsione dei ministeri del tesoro, della giustizia, dell'interno , dei lavori pubblici, della difesa, del lavoro e previdenza sociale), che, uniti ai 788,7 mld di residui, elevano la massa spendibile a 6.303,5 mld, mentre i pagamenti totali sono stati di 4.452,8 mld (4.341,2 mld sulla competenza). All'interno di questo dato che riguarda il complesso della classe gruppo, deve evidenziarsi quello relativo all'esercizio proposto dalla Corte, che riguarda risorse per complessivi 5.270,8 mld (1.703,8 a carico del

[20] Con decreto 23 luglio 2000, n. 278 è stato emanato il regolamento concernente congedi per eventi e cause particolari, in attuazione dell'art. 4 della legge 53/2000. Con d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 è stato approvato il testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma della stessa legge 53/2000. Con legge 8 marzo 2001, n.40 sono state approvate "misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenuti e figli minori". Con legge 30 marzo 2001, n. 152 è stata approvata una "nuova disciplina per gli istituti di patronato d'assistenza sociale". Con legge 4 aprile 2001, n. 154 sono state approvate "misure contro la violenza nelle relazioni familiari" . Con d.m. 21 dicembre 2000, n. 452 è stato approvato "il regolamento recante disposizioni in materia di maternità e per il nucleo familiare, in attuazione dell'art. 49 legge 488/1999 e degli artt. 65 e 66 della legge 4448/1998. Sono stati anche predisposti gli schemi di ulteriori provvedimenti attuativi della legge quadro: l'applicazione dell'art.5 sul rapporto tra non profit e p.a.; i requisiti minimi strutturali per le strutture

Ministero del tesoro, bilancio e p.e. e 3.567 del Ministero del lavoro), e pari massa impegnabile, sulla quale risultano effettuati impegni per 4.922,7 mld (93% della massa impegnabile), mentre sulla massa spendibile di 5.919,3 mld (con 5.624,5 mld di autorizzazioni di cassa) risultano pagamenti totali per 4.260,9 mld (76% delle autorizzazioni di cassa e 72% della massa spendibile).

Nella classe-gruppo denominata Esclusione non altrimenti classificabile 10.7 particolare rilievo sociale assume la funzione 10.7.1.1 *lotta alla droga e recupero della tossicodipendenza*, con stanziamenti complessivi di 235,3 mld; le risorse relative ai soli ministeri del tesoro e del lavoro ammontano a 201,7, mld, con una massa impegnabile di 204,9 mld, sulla quale risultano effettuati impegni per 180,8 mld[21]; i residui (87,1 mld) ad inizio esercizio contribuiscono ad elevare la massa spendibile a 288,8 mld, mentre le autorizzazioni di cassa risultano di 276,8 mld e i pagamenti totali sono pari a 193,5 mld (70% delle autorizzazioni di cassa e 67% della massa spendibile).

Di analoga rilevanza è la funzione *regolamentazione e sostegno all'immigrazione* 10.7.1.2, attesa l'influenza determinata dall'aumento dei flussi migratori, fenomeno quest'ultimo che connota la trasformazione della società in senso multietnico. Alla funzione, in base all'esercizio della Corte, risultano 111,1 mld di stanziamenti rinvenibili nelle risorse del ministero del tesoro, con pari massa impegnabile, sulla quale risultano effettuati impegni totali per 100,4 mld (*90%* della massa impegnabile), mentre sulla massa spendibile di 148,3 mld (risultavano ad inizio esercizio 37,2 mld di residui) con 142,3 mld di autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali sono pari a soli 45,9 mld (31% della massa spendibile e 32% delle autorizzazioni di cassa)[22]. Poco significativa dal punto di vista finanziario, sempre nell'ambito dell'esercizio proposto, è la funzione di 4 livello *sostegno alle vittime dell'usura*, con 200 milioni stanziati ed interamente spesi, mentre nel totale della funzione per l'intero bilancio appaiono più cospicue le risorse del ministero dell'interno a tale finalità destinate, con 45,4 mld di stanziamenti di competenza, che, uniti ai 40 di residui, portano ad una massa spendibile di 85,6 mld,

residenziali e semiresidenziali; riordino delle IPAB; regolamento per l'accesso alla dirigenza per le professioni sociali; carta dei servizi.

[21] Anche tale voce è depurata nell'analisi finanziaria del modello prospettato dalla Corte, degli stanziamenti previsti negli stati di previsione dei ministeri della pubblica istruzione (13 mld), dell'interno (16 mld), e della difesa (4,5 mld).

con pagamenti per 65,4 mld (25,1 mld solo sulla competenza), pari al 76% della massa spendibile.

Per la funzione di 4 livello *sostegno agli esuli, agli sfollati ed altre categorie indigenti* risultano 178,8 mld di stanziamenti , con pari massa impegnabile, sulla quale risultano effettuati impegni totali per 151,9 mld (85% della massa impegnabile), mentre sulla massa spendibile di 194,1 mld (risultavano ad inizio esercizio 15,3 mld di residui) con 193,8 mld di autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali sono pari a 155,5 mld (80% della massa spendibile e 80% delle autorizzazioni di cassa)[23]. Per la funzione di 4 livello *sostegno alle vittime della violenza criminale* non risultano stanziamenti di competenza per il ministero del tesoro, mentre sui residui ad inizio esercizio (20 mld), con pari autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali sono pari a 6,4 mld, con 6,7 mld di residui e 6,8 mld di economie. Nello stato di previsione del ministero dell'interno risultano 52,7 mld, che incidono sul complesso delle risorse destinate alla divisione X, sui quali risultano impegni per 40,2 mld; la massa spedibile, con i 4,4 mld di residui, si eleva a 57,1 mld, sulla quale risultano pagamenti totali per 15,6 mld (27% della massa spendibile) di cui 13,4 sulla competenza.

Per la funzione *contributi per il volontariato*, alla quale sono destinate risorse rinvenibili nel bilancio del ministero del tesoro, risultano stanziamenti per 26,3 mld, con una massa impegnabile di 26,4 mld, sulla quale risultano effettuati 20,2 mld di impegni (77% della massa impegnabile). La massa spendibile ammonta a 34,4 mld, per la presenza di circa 8 mld di residui ad inizio esercizio, con autorizzazioni di cassa per 27,5 mld (80% della massa spendibile), mentre i pagamenti totali ammontano a 18,6 mld, con percentuali modeste (68% delle autorizzazioni di cassa e 54% della massa spendibile).

L'andamento dell'utilizzo delle risorse assegnate, innanzi evidenziato, può risultare più interessante se posto in relazione con l'analisi finanziaria dei dati relativi alle unità di voto con analogo contenuto, nell'ambito del centro di responsabilità competente. Si tratta del C.d.R. 21 Famiglia e solidarietà sociale, già facente parte dello

[22] Da segnalare che per il complesso della funzione nell'ambito della divisione X debbono essere considerati ulteriori risorse per 116,8 mld (22,4 mld presso il ministero degli esteri, 1,2 mld presso la pubblica istruzione, e 83,1 mld presso l'interno), che risultano quasi interamente impegnati.

stato di previsione della Presidenza del consiglio dei ministri, ed allocato per il 2000 in quello del Ministero del tesoro, bilancio e p.e., per il quale risultano complessivamente destinati 18.391,8 mld di stanziamenti, che risultano quasi interamente impegnati[24]. La voce più cospicua è data dai 16.401 mld destinati alla unità di voto *invalidi civili*, trasferiti integralmente e quindi pagati nell'anno[25]. Nel bilancio per il 2001 risultano per la medesima unità, 16.630,9 mld stanziati sulla unità di voto 21.1.2.1.

Sempre per il medesimo c.d.r., assume rilievo l'unità di voto 21.1.2.2 protezione ed assistenza sociale con 1.059. 7 mld, tutti impegnati. Risultano invece pagamenti solo sui cap. 6030 (fondo da ripartire per l'attuazione del reddito minimo d'inserimento), per 134 mld (erano pari a 298 mld gli stanziamenti di competenza), e sul capitolo 6033, dove i 298 mld di stanziamento risultano interamente pagati, nonché l'unità di voto 21.1.2.4. lotta alla droga, con complessivi 161,2 mld, quasi tutti impegnati, e sulla quale risultano pagamenti per 149,4 mld.

Si segnalano altresì gli andamenti finanziari per le unità di voto 21.1.2.5. *interventi integrativi disabili*, (119,8 mld di stanziamenti tutti impegnati, mentre i pagamenti ammontano nel complesso a 103,9 mld); 21.1.2.6. *fondo per il volontariato* (12,1 mld, tutti impegnati, con pagamenti per complessivi 10 mld solo sul capitolo 6013, per contributi alle associazioni nazionali di protezione sociale); 21.1.2.7. *solidarietà internazionale*, con 322,9 milioni, quasi tutti impegnati e pagati e l'unità di voto 21.1.2.8. *onlus*, con 5 mld, non impegnati.

Nell'ambito del c.d.r. sono altresì da segnalare le seguenti unità previsionali . Si tratta, oltre che dell'unità di voto fondo politiche sociali (i 146,7 mld stanziati risultano impegnati mentre i pagamenti totali sono stati pari a 30,7 mld dei quali 26 sulla competenza), del fondo per l'associazionismo, con 4,6 mld di stanziamenti, interamente impegnati, sui quali non risultano pagamenti; più cospicue sono le risorse del fondo

[23] Si segnala che concorrono alla funzione per il complesso della divisione 10 risorse del ministero dell'interno pari a 67,6 mld, impegnate quasi per intero e che unite ai 48,8 mld di residui,elevano la massa spendibile a 116,1 mld; i pagamenti totali sono stati pari a 95, 8 mld (82% della massa spendibile), dei quali 52,9 sulla competenza.

[24] Le spese di funzionamento del C.d.R. sono pari a 80, 7 mld.

[25] Nella scansione del processo di trasferimento ex d.lgs. 112, con DPCM 26 maggio 2000 sono state individuate le risorse strumentali, umane, finanziarie e organizzative da trasferire alle regioni e agli enti locali in tema di funzioni di concessione dei trattamenti economici a favore degli invalidi civili; con DPCM 26 maggio 2000 sono stati adottati i criteri di riparto e riparti tra le regioni e gli enti locali delle risorse individuate per l'esercizio delle funzioni in materia. Con DDPCM 22.12.2000 è stato infine disposto il trasferimento alle regioni e agli enti dei beni e delle risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs. n.112/98, anche in materia di concessione di trattamenti economici in favore degli invalidi civili

infanzia ed adolescenza, pari a 316,3 mld, interamente impegnati, sui quali si registrano pagamenti totali per 297,5 mld (220,8 in conto competenza).

Il fondo politiche migratorie registra 68,5 mld di impegni su uno stanziamento di 71 mld; i relativi pagamenti sono stati pari a 17,3 mld (10,9 sulla competenza). Infine si rileva che i 12,5 mld della unità previsionale tutela dei minori, pur se interamente impegnati, non risultano pagati.

3. Le politiche sanitarie.

3.1 Le misure programmatiche e l'andamento finanziario.

Nei Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria il programma del Governo in campo sanitario 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; della qualificazione professionale e formazione manageriale; 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. Nel registrare una attivazione delle misure programmatiche per la riorganizzazione dell'amministrazione centrale sanitaria, la riqualificazione dell'edilizia sanitaria, l'ammodernamento tecnologico e la sicurezza delle strutture, si rileva il permanere della forte criticità degli equilibri finanziari del settore.

La consapevolezza della gravità del tema traspare nello stesso Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2001-2004, nel quale è sinteticamente riassunto che "le previsioni sulla spesa sanitaria per il quadriennio incorporano tutte le incertezze già segnalate sulle stime per il 2000"; va segnalato che lo stesso D.P.E.F., per quanto riguarda le spese in conto capitale delle regioni ipotizza una crescita elevata nel settore dell'edilizia ospedaliera, i cui profili sono ricostruiti nel successivo par. 3.3.3.

La Corte ha posto in evidenza, già nelle passate relazioni, l'insufficienza dei soli dati del bilancio statale sia nella ricostruzione della fase programmatoria (anche per il

ruolo assunto dai contributi sanitari dopo la riforma del '92-93[26]), sia nella ricomposizione dei dati a consuntivo, facenti capo ad una pluralità di livelli di governo e di centri autonomi di spesa. La natura policentrica del SSN ripropone dunque la problematicità della acquisizione dei dati, che avviene con ritardi e difficoltà di riaggregazione.

L'analisi delle risorse ricomprese nella divisione 7[27] del bilancio statale, che attengono unitariamente alle politiche sanitarie, oggi orientate sia a livello decisionale che finanziario ad un marcata accentuazione degli interventi e delle risorse regionali, comporta dunque la necessità di ricorrere - sia pure per una ricostruzione non definitiva degli andamenti della spesa - ad altre fonti ufficiali.

Infatti, nella analisi della spesa sanitaria pubblica, di relativa significatività appaiono i soli dati deducibili dal bilancio e dal rendiconto generale dello Stato, che sono destinati ad assumere un ruolo quantitativamente ben minore con l'avvio del federalismo fiscale. Peraltro, in tale contesto evolutivo rivestono ancora per il 2000 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 Ministero della sanità, cui sono demandate fondamentali funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento nel sistema policentrico della sanità. 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 81.511,2 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.*

---

[26] Si ricorda che nella complessa articolazione delle risorse pubbliche destinate alla sanità il FSN di parte corrente, ha rappresentato 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), ricompresi a partire dal 1998 nell'IRAP (art. 36 d.lgs. n. 446/1997).

[27] 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.

Alla prima funzione risultano complessivamente assegnate risorse per 65.984,4 mld con pari massa impegnabile; gli impegni totali raggiungono il 100%, mentre su un totale di 76.431, 4 mld di massa spendibile, con 64.062,8 mld di autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali ammontano a 58.907,4 mld (92% delle autorizzazioni di cassa). Alla funzione concorrono sia le risorse del fondo sanitario nazionale di parte corrente (53.190 mld sul capitolo 3700) che quelle di parte capitale (250 mld sul capitolo 9100), entrambe allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro, bilancio e p.e.[28].

Va ricordato che nella legge finanziaria per il 2000, l'art. 30, comma 18, indicava espressamente in circa 117.000 mld l'ammontare dell'importo massimo della spesa per il finanziamento di parte corrente del servizio sanitario nazionale; tali risorse sono state ripartite dal CIPE, con delibera n. 53 del 25 maggio 2000, tra le Regioni e Province Autonome[29]. Il suddetto importo è stato incrementato, nell'accordo intervenuto nella sede della conferenza stato-regioni del 3 agosto 2000, di 6.860 mld, con un ammontare complessivo di risorse finanziarie da destinare al Servizio sanitario nazionale per il 2000 pari a circa 124.000 mld[30]. Nonostante tale incremento, emerge un sensibile squilibrio, tra spese e finanziamenti complessivi di parte corrente, confermando le preoccupazioni sull'andamento delle principali voci di spesa[31], oggetto di particolare attenzione anche in sede di Conferenza Stato –Regioni del 22 marzo 2001.

---

[28] 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). Vengono ricomprese nella funzione le risorse pari a 12.544 mld, di cui al capitolo 3701, destinate al finanziamento del FSN in relazione alle minori entrate dell'IRAP. 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 riferisce al par.3 , mentre un ruolo di gran lunga minore è rivestito dal FSN in conto capitale. Vedasi par. 3.3.3.

[29]Con delibera del 25 maggio 2000, il CIPE ha ripartito 117.129 mld ; la stessa delibera ha assegnato 190 mld alla Croce Rossa Italiana - per la quale il Ministero della Sanità dovrà porre in essere un attenta azione di verifica sulla situazione economico finanziaria, acquisendo uno specifico piano di risanamento finanziario; 220,294 mld all'Ospedale Bambin Gesù; 200 mld agli Istituti Zooprofilattici Sperimentali.

[30] E'intervenuta la legge 23 ottobre 2000, n. 317, concernente disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2000, la quale ha incrementato - in applicazione del citato accordo - il Fondo sanitario nazionale 2000 (cap. 3700 - iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica). Con delibera 1 dicembre 2000, il CIPE ha ripartito secondo i medesimi criteri adottati nella delibera n. 53 del 25 maggio 2000l le maggiori disponibilità di 6.860 mld assegnando alle Regioni l'importo di 6.337 mld. Una quota di 523 mld di lire è stata finalizzata: 190 mld sono state destinate ad integrazione del finanziamento dei progetti speciali per il raggiungimento degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale a norma dell'art.1, commi 34 e 34 bis, della legge 662/96, utilizzando quale indice di base la quota capitaria; una ulteriore quota di 333 mld di lire è stata destinata in favore delle regioni Campania, Puglia e Calabria a titolo di riequilibrio.

[31] In base alla relazione trimestrale di cassa per il 2000, che opera stime costruite sui dati trasmessi dal 197 Asl e 99 aziende ospedaliere e sui flussi di tesoreria, si registra un incremento del 10,9 % dei trasferimenti dalle Regioni

Come ampiamente evidenziato nel referto recentemente reso alla Sezione Autonomie[32], pur nella mancanza di dati definiti, le prime stime evidenziano un tasso di crescita che, rilevabile nella relazione di cassa al 6,2% per il 2001 a fronte di una media del 6,4% del quadriennio 1996-1999, verrebbe peraltro ad attestarsi, su valori maggiori in base alle prime indicazioni di preconsuntivo pervenute da fonti regionali, comportando un accentuarsi dello squilibrio relativo all'esercizio trascorso e che si ripropone anche nelle prospettive per il 2001, sulle cui gestioni graverà l'impatto del rinnovo dei contratti collettivi del personale dirigenziale, nonché gli effetti dell'abolizione dei ticket farmaceutici[33]. Alla luce della già critica situazione finanziaria del settore appare fondamentale la soluzione di un problema già esposto dalla Corte in ordine alla tempestiva conoscenza dei dati (da trasmettere poi al livello centrale), nonché al concreto esercizio del monitoraggio e alla attivazione di eventuali necessari correttivi, specificamente sul versante della spesa farmaceutica (attraverso l'Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali, istituito 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 relazione agli altri più incisivi fattori produttivi della spesa del SSN, va menzionata quella per acquisto di beni e servizi[34] (il cui ridimensionamento era stato come è noto, oggetto di precedenti leggi finanziarie); al riguardo la legge n. 388/2000 prevede (art. 59) meccanismi di aggregazione, promossi dal Ministero del tesoro,

---

rispetto all'anno precedente. Il "conto consolidato di cassa sanitario", che peraltro include diverse poste contabili, quali le somme per ripiano disavanzi pregressi, espone per il 2000 incassi correnti pari a 136.880 mld (+11,6% rispetto all'anno precedente) e 137.361 mld (+11,3 % rispetto all'anno precedente) di pagamenti correnti . I maggiori incrementi si registrano nella spesa per il personale anche per l'impatto dei rinnovo contrattuali (+8,3%), in quella farmaceutica, in quella per acquisto di beni e servizi (+12,9%), che risente notevolmente dei riflessi di fornitura con altre aziende del settore, nonostante minori oneri per la liquidazione di debiti pregressi (da 2.781mld del 1999 a 1.185 mld nel 2000).

[32] Del. n. 4/2001 del 13 giugno 2001.

[33] Si osserva che in base all'art. 84 nella legge finanziaria 2001 le risorse disponibili per il servizio sanitario nazionale sono aumentate di 1.900 mld per il 2001, 1.875 mld per il 2002, 2.375 mld per il 2003 e di 2.165 mld a decorrere dal 2004, a fronte di una crescita che si manifesta di dimensioni ben più consistenti. La stessa legge finanziaria (art. 85) prevede una rideterminazione delle previsioni programmatiche per gli anni 2002 e sgg da raggiungere anche attraverso comportamenti prescrittivi degli operatori, nonché una politica dei prezzi dei farmaci e delle prestazioni convenzionate. Dalle misure di razionalizzazione previste avrebbe dovuto essere compensata (vedasi relazione illustrativa al d.d.l.) anche la non quantificata riduzione di gettito conseguente alla abrogazione (art. 85 comma 31) delle disposizioni previste dalle precedenti leggi finanziarie, che ponevano a carico delle industrie produttrici, dei grossisti, e dei farmacisti un contributo pari al 60% dell'eccedenza della spesa farmaceutica rispetto ai tetti prefissati.

[34]. 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.

bilancio e p.e., tra aziende sanitarie e ed ospedaliere appartenenti a regioni diverse, indicate dalla Conferenza Stato-regioni al fine "di realizzare l'acquisizione di beni e sevizi alle migliori condizioni del mercato".

Va tenuto presente che, in base all'art. 39, 2° comma del d.lgs. n. 446/1997, la disponibilità di cassa è 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; peraltro in base all'art.1, comma 4 quater del citato d.lgs. n. 446/1997, le anticipazioni di cui all'art. 13, comma 6 del d.lgs. n. 56/2000 possono essere concesse dal Ministero del tesoro, bilancio e p.e. limitatamente al primo semestre di ciascun anno[35]. E' da registrare il recente provvedimento ministeriale (circolare 13 febbraio 2001 n. 8[36]), con il quale è stato definito il nuovo sistema di pagamenti delle amministrazioni statali nei confronti delle regioni, rendendo più snello anche il flusso di pagamenti nei confronti delle aziende sanitarie.

Permane dunque una dinamica della spesa notevolmente superiore agli sforzi di adeguamento del quadro previsionale, e che conferma negativamente un fenomeno che continua a rivestire preoccupante consistenza. Nel rinviare per una più approfondita valutazione delle accennate problematiche, al citato referto sulla finanza regionale di recente reso dalla Sezione Autonomie[37], deve richiamarsi dunque ancora maggiore attenzione, oltre che alla coerenza del quadro previsionale, alla soluzione del più volte evidenziato problema di una adeguata quantificazione dei livelli di assistenza, di una conseguente verifica degli aspetti qualitativi della spesa nelle diverse realtà, anche attraverso il compiuto dispiegarsi del sistema dei controlli, in coerenza alla adozione di nuove metodologie e strumenti gestionali, introdotti dalla recente normativa e che sollecitano indirizzi attuativi e concreta operatività.

3.2 Le problematiche aperte.

Come è noto, la dinamica della spesa sanitaria si inquadra nella complessa attuazione del federalismo fiscale disegnato dal d.lgs. n. 56/2000, attuativo dell'articolo 10 della legge delega n. 133/1999, raccordato alla riforma dell'organizzazione del

[35] La relazione trimestrale di cassa sottolinea la contrazione delle contabilità speciali di tesoreria i cui trend sono dettagliatamente esaminati nel referto della Sezione autonomie n. 4/2001.
[36] In G.U. 19 febbraio 2001, n. 41.

Servizio sanitario nazionale dall'articolo 19-ter del d.lgs. n. 229/1999, volto ad un finanziamento dell'assistenza sanitaria nelle regioni a statuto ordinario fondato sulla finanza regionale, con la abolizione dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario, incluso il Fondo sanitario nazionale (FSN), di parte corrente e in conto capitale[38], 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[39].

Il sistema prevede 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 in modo da garantire i livelli uniformi di assistenza . Tale obiettivo va raggiunto attraverso apposite convenzioni da stipularsi tra le regioni ed il Ministero della sanità per l'attuazione di programmi operativi di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento dei servizi sanitari regionali, nella ottica che connota i rapporti e le modalità "concertate" delle misure legislative e programmatiche nei settori a più elevata incidenza sociale e finanziaria[40].

Nell'indicato contesto evolutivo ulteriore spessore riveste la problematica relativa alla definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza, già da tempo segnalata dalla Corte come di valenza non solo sociale ed etica, ma di decisivo impatto sugli equilibri strutturali e territoriali, oltre che finanziari. Il raccordo dei livelli essenziali e uniformi di assistenza è sia nei confronti delle indicazioni del Piano sanitario

---

[37]Delibera n. 4/2001 del 13 giugno 2001.

[38] Sono esclusi dalla nuova disciplina i finanziamenti per finalità e programmi specifici (ricerca sanitaria; progetti regionali per il perseguimento di obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale; accordi internazionali).

[39] Al riguardo va ricordato che, in base al comma 1 dell'art. 83 della legge finanziaria, che riprende l' accordo intervenuto nella sede della conferenza stato-regioni del 3 agosto (punto B4), viene rimosso, per la finanza regionale a partire dal 1° gennaio 2001 il vincolo di destinazione delle risorse (art. 8, c. 1, d.lgs. 56), impegnandosi peraltro ciascuna Regione a destinare al finanziamento della spesa sanitaria regionale "risorse non inferiori alle quote che risultano dal riparto delle risorse destinate al finanziamento della spesa sanitaria

[40] In base al comma 8 dell'art. 83 della legge finanziaria 2001 viene soppresso il secondo periodo del comma 14 dell'art. 28 della legge 448/1998, che disponeva penalizzazioni o interventi sostitutivi in caso di mancata attuazione degli accordi ovvero di permanenza di situazioni deficitarie.

nazionale[41] che delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria" (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 229/1999)[42].

La consapevolezza della centralità del tema è testimoniata dal già citato accordo del 3 agosto 2000 (punto B 6). Un esplicito richiamo alla soluzione di tale problema si rinviene nel d.l. n. 17/2001 convertito nella legge n. 129/2001, che affida (art. 2) all'Agenzia per i Servizi sanitari regionali i compiti di supporto al ministero ed agli organi di governo per la definizione dei livelli essenziali, cui appare preordinata la previsione di un aumento di organico e di una revisione del relativo regolamento di organizzazione di funzionamento.

Sede opportuna per una più puntuale chiarificazione anche concettuale, oltre che della portata finanziaria, dei livelli essenziali di assistenza, va ritrovata anche nel Piano sanitario nazionale 2001-2003; una espressa richiesta in tal senso, con la fissazione di una data per provvedervi, è stata fatta dalla Commissione affari sociali della Camera, nella seduta del 22 marzo scorso, nella quale è stato dato parere favorevole al provvedimento, esprimendo peraltro la necessità di precisarne meglio i contenuti programmatici.

Nella fase di avvio dei nuovi meccanismi fiscali. assume ancora maggiore significatività la coerenza del quadro previsionale: la Corte ha da sempre sottolineato l'esigenza prioritaria di dare definitiva soluzione alla gravosa situazione dei disavanzi pregressi. conseguente ai reiterati squilibri già registrati nei precedenti esercizi,

---

[41] I livelli essenziali di assistenza - comprendenti le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni relativi alle aree di offerta indicate dal PSN - sono riferiti all'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; all'assistenza distrettuale, all'assistenza ospedaliera.

[42] 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 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".. Va ricordato, quanto al finanziamento dei livelli di assistenza "essenziali" ed "appropriati", che in base al PSN 1998-2000, la quota capitaria, "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; lo stesso PSN la determinava 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).

coinvolgente il complessivo quadro dei rapporti e delle responsabilità finanziarie tra Stato e Regioni[43].

Al fine di provvedere al riparo dei residui disavanzi al 31 dicembre 1994 ed al periodo 1994-1999, in conformità agli accordi assunti nella sede della Conferenza Stato-Regioni[44] è intervenuto il d.l. n. 17/2001 convertito nella legge n. 129/2001, con la autorizzazione all'acconto di 7.000 mld, subordinando il saldo sul totale dei 16.000 mld previsti alla assunzione effettiva del residuo da parte delle Regioni[45]. Sotto il profilo istituzionale va segnalata la disposizione contenuta nella l. finanziaria 2000 (art. 83), che riprende l' accordo intervenuto nella sede della conferenza stato-regioni del 3 agosto 1999, prevedendo che, a partire dal 2001, le Regioni si impegnino a far fronte alla copertura di eventuali disavanzi di gestione rispetto alla quantificazione "convenuta" attivando nella misura massima l'autonomia impositiva con procedure e modalità coinvolgenti anche i livelli di Governo centrale , da deliberare entro il 31 ottobre di ciascun anno. Di rilievo è l'espressa previsione di uno specifico termine (30 giugno) per l'accertamento di eventuali disavanzi.

Peraltro va segnalato che nella recente adunanza della Conferenza Stato-Regioni del 22 marzo 2001, la preoccupazione di una non controllabile dinamica della spesa sanitaria ha portato alla sottoscrizione di un nuovo accordo tra le Regioni ed i Ministeri del tesoro bilancio e p.e. e sanità, per la attivazione, con il supporto dell'ASSR, di un congiunto "tavolo di monitoraggio" per sottoporre a verifica l'evoluzione della spesa soprattutto nei settori della spesa farmaceutica e specialistica convenzionata; della spesa per i contratti e le convenzioni; di quelle per l'esclusività di rapporto per gli ospedali classificati religiosi, gli IRCCS., la componente universitaria delle aziende miste e dei

---

[43] Sintomatica di tale gravità, anche in termini di impatto finanziario sul ciclo di esercizi futuri, come 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 8.621,6 di stanziamenti, con impegni per 7.151,6 mld; sul fronte della gestione di cassa, su una massa spendibile di 14.110 mld (con autorizzazioni di cassa per 13.684 mld) sono stati effettuati 9.584 mld di pagamenti totali (68% della massa spendibile).

[44] La legge finanziaria per il 2001 individua in tab. A 16.000 mld (di cui 13.000 già previsti dalla finanziaria per il 2000, ai quali si aggiungono altri 3.000, con una modulazione di 7.000 mld per il 2001, 6.000 mld per il 2002 e 3.000 per il 2003).

[45] La norma prevede (comma 2 art. 1) che con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro della sanità, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, d'intesa con la Conferenza conferenza stato-regioni, sono stabiliti l'importo del disavanzo residuo, per ciascuna regione, alla data del 31 dicembre 1994 e l'importo a carico dello Stato; le modalità di individuazione del disavanzo relativo al periodo 1995-1999, l'importo a carico dello Stato e le modalità di ripartizione dello stesso tra le regioni; le modalità di erogazione dell'importo a carico dello Stato; le modalità di finanziamento del residuo disavanzo.

policlinici; le spese sanitarie a rilevanza sociale. A tale verifica sono subordinate le modalità di copertura degli eventuali maggiori oneri emergenti. Nello stesso accordo è stato attivato un tavolo congiunto per associare ai diversi livelli di prestazioni sanitarie i relativi costi, così come da tempo sollecitato anche dalla Corte.

Da segnalare la esplicita previsione contenuta nell'art. 1, commi 4 bis e 4 ter della citata legge n. 127/2001, in base a cui le regioni e p.a. sono tenute a trasmettere trimestralmente al ministero della sanità i dati relativi ai costi ed ai ricavi aziendali, rilevati attraverso un apposito modello con evidenziazione delle poste relative alle valutazioni di fine esercizio. Uno schema siffatto è stato tempestivamente predisposto dall'amministrazione, con riferimento al conto economico delle aziende asl ed ospedaliere, modificando quello già approvato con d.m. 16 febbraio 2001[46]. Ai fini della verifica degli effettivi andamenti della spesa sanitaria, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel trasmettere al Ministero della sanità i dati relativi ai costi aziendali, evidenziano separatamente le poste relative alle valutazioni di fine esercizio[47]. Nella stessa linea si pone il d.m. 31 febbraio 2001 (quest'ultimo relativo allo specifico monitoraggio degli indicatori clinici dei medicinali erogati dal SSN ai sensi della legge n. 648/1996[48]).

Le essenziali funzioni di conoscenza e riaggregazione dei dati, premessa per una valutazione comparata delle diverse realtà gestionali e dei modelli operativi e di una azione di sostegno, supporto al riallineamento con i valori di riferimento individuati a livello centrale, così come di indicazione degli indirizzi e delle linee programmatiche di settore - da tempo indicate dalla Corte come qualificanti le strutture centrali, da espletarsi con il concorso dell'Agenzia per i Servizi sanitari regionali e della Conferenza Stato-regioni - rappresentano le direttrici comuni già sottese alla disciplina del Patto di stabilità introdotto dall'art. 28 della legge n. 448/1998[49] ed a quella del c.d. federalismo fiscale[50].

---

[46] Si tratta del d.m. 28 maggio 2001.

[47] Pubblicati in G.U. n. 85 del 18 aprile.

[48] Medicinali innovativi la cui commercializzazione è autorizzata in altri Stati od in corso di sperimentazione, ovvero da impiegare per una indicazione diversa da quella autorizzata.

[49] 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 riordinati, come è noto, dal d.lgs. n. 286/1999).

[50] 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

L'esigenza di assicurare una corretta e tempestiva conoscenza dei dati ed informazione degli Organi di indirizzo e di governo del sistema, coerente alla espansione dei meccanismi, anche fiscali, propri di un ordinamento che evolve in senso autonomistico e federale, costituisce dunque uno dei più significativi aspetti problematici del settore, anche alla luce delle risultanze contabili, che hanno sinora evidenziato il ripetersi di sensibili squilibri tra quantificazioni previsionali (di cui sono sintomi anche le previsioni di saldi IRAP indicati nelle leggi finanziarie tra le regolazioni contabili debitorie), manifestatisi, come si è detto, pur nell'assenza di definitivi dati, anche per il 2000[51].

Una positiva attenzione al tema si riscontra, oltre che nell'accordo intervenuto nella sede della Conferenza Stato-Regioni del 3 agosto 1999, nell'art. 87 della legge finanziaria 2001, dedicato al monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche e ospedaliere, con la previsione di un sistema di monitoraggio in grado di interconnettere medici ed operatori sanitari ai Ministeri della sanità, del tesoro, bilancio e p.e., al regioni, alla Conferenza Stato-Regioni, alle aziende sanitarie. I profili attuativi si rinvengono nel recente accordo quadro del 22 marzo 2001 volto alla individuazione di un nuovo sistema informativo sanitario, per assicurare il monitoraggio dello stato di salute della popolazione, dell'efficacia ed efficienza del sistema sanitario, della spesa sanitaria. L'accordo dedica particolare attenzione alla "condivisone" dei modelli di trattamento e di scambio delle informazioni da parte delle amministrazioni regionali e del Ministero della sanità, impegnato ad adottare ogni iniziativa necessaria al perseguimento del nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), coinvolgendo in forma

---

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 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. 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).

[51] Si tratta, come indicato nella finanziaria 2001, di 7.333 mld per il 1998 e di 9.811 mld per il 1999.

sinergica l'attività dell'ISS, dell'Ispesl, dell'ASSR, mentre analoga funzione viene assicurata dalle Regioni con riguardo agli enti locali.

Acquistano dunque ulteriore valenza e non differibile operatività le esigenze già da tempo evidenziate dalla Corte sulla tempestiva e puntuale definizione del quadro informativo[52], 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[53], sia in vista della successiva programmazione, che nella prospettiva dell'attivazione dei 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)[54]. Per la verifica dell'andamento della spesa sanitaria, articolata per fattori produttivi e responsabilità decisionali, significativo rilievo riveste il sistema di indicatori[55] 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.

A tale esigenza conoscitiva è finalizzata anche la relazione sullo stato sanitario del Paese, resa con riguardo all'esercizio 2000 e, più in generale,al triennio 1998-2000, anni di riferimento del PSN, contenente elementi informativi, da ulteriormente sviluppare, sia sullo stato di salute della popolazione, che sull'attività più propriamente

---

[52] La Corte aveva già rappresentato il problema, legato anche 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).

[53] Modifiche allo schema di bilancio delle aziende sanitarie ed ospedaliere e degli IRCSS sono state di recente predisposte, con il parere favorevole della Conferenza stato-regioni. Vedasi anche la recente approvazione dei nuovi modelli di rilevazione economici del sistema informativo sanitario con d.m. 16 febbraio 2001, pubblicati in G.U. n. 85 del 18 aprile 2001.

[54] 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.

[55] Alla luce della previsione di cui all'art. 9 del d.lgs. 56/2000, l'Amministrazione ha effettuato la revisione dei 65 indicatori già 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.

programmatica e di indirizzo. Nella delicata fase di transizione e di rispetto delle esigenze funzionali al "sistema di garanzie" proprio del federalismo fiscale (punto B del citato accordo Stato-Regioni), e che richiede il concorso e la collaborazione fra diversi livelli di governo, si collocano dunque anche le più specifiche misure di monitoraggio poste dall'esame dei CCNL della dirigenza del Servizio sanitario nazionale[56], che si innesta in uno dei settori di spesa maggiormente consistente (la spesa per il personale del Servizio sanitario nazionale costituisce, come è noto, la quota più rilevante della spesa di parte corrente).

3.3 La programmazione ed i finanziamenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria.

La riqualificazione dell'offerta sanitaria rappresenta, come si è detto, una delle linee caratterizzanti i recenti documenti programmatici, sia con riguardo alla qualità, appropriatezza delle prestazioni, che alla attenzione dell'utente, in un quadro di più decisa integrazione dei servizi sanitari e sociali; un particolare rilievo, anche nell'ultimo D.P.E.F., riveste il rilancio della edilizia sanitaria.

Sul versante finanziario va ribadito che non è 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[57] e di connessa verifica a consuntivo delle risultanze contabili, in questa sede 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, tenuto anche conto che si tratta di politiche che investono un arco temporale superiore all'anno. Nella consapevolezza del ruolo fondamentale che in materia rivestono le Regioni e la Conferenza Stato-Regioni, si intende dunque operare una ricostruzione della programmazione delle politiche

[56] Si tratta del monitoraggio della effettiva attivazione dei meccanismi prefigurati, dall' art. 72 della legge n. 448/98, sistematici strumenti di controllo del comportamento degli erogatori in ordine all'appropriatezza e alla qualità dell'assistenza finalizzati alla realizzazione di risparmi conseguenti al processo di razionalizzazione del sistema ospedaliero. Tale importanza è stata evidenziata anche in sede di certificazione delle ipotesi di CCNL per la dirigenza del Servizio sanitario (SS.RR. n. 12 e n. 15/2000). Il Governo si era espressamente impegnato 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. E' importante segnalare che al fine di realizzare gli obiettivi di cui art. 72, comma 3 della legge n. 448/98 è previsto che le regioni assicurino, per ciascun soggetto erogatore, un controllo di almeno il 2% delle cartelle cliniche e dalle corrispondenti schede di dimissione, in conformità a specifici protocolli di valutazione.

pubbliche in sanità, in termini di adempimenti amministrativi, riferibili agli apparati centrali, condizione dell'effettiva operatività dell'intero sistema. Si è dunque operata 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; Obiettivi di carattere prioritario, Edilizia sanitaria; Piano straordinario per le grandi città; Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali).

3.3.1 Il Programma nazionale della qualità.

Nel 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.

A tale intento programmatico corrispondono nelle leggi finanziarie per il 1999 e per 2000 le misure riguardanti "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"[58]. Per quanto riguarda in particolare l'assistenza ospedaliera[59], l'indicazione delle linee programmatiche era nel senso di una responsabilizzazione delle Regioni e delle Province autonome, nell'obiettivo di pervenire alla riduzione del volume di ricoveri in regime di degenza

[57] Oggi, come è noto, integrata, oltre che dalla legge n. 362 del 1988 dalla legge n. 208/1999.

[58] Art.72 comma 1 e 3 legge n. 448/98; art. 28, c.10 legge 488/1999.

[59] 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 oltre la metà della spesa complessiva. Gli andamenti rappresentati, 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.

ordinaria (almeno l'1% annuo dei ricoveri e della spesa corrispondente, elevato al 2,5% dall'art. 28, comma 14 della legge n. 488/1999), favorendo nel contempo l'esclusività del rapporto dei dirigenti del ruolo sanitario, quale elemento caratterizzante delle linee programmatiche, volto al rafforzamento del servizio pubblico ed alla riqualificazione dell'offerta.

La previsione di incentivi finanziari per l'attivazione da parte di Regioni e aziende sanitarie di idonei e sistematici strumenti di controllo del comportamento degli erogatori in ordine all'appropriatezza e alla qualità dell'assistenza avrebbe innescare processi di razionalizzazione e di risparmio - esplicitati nella relazione tecnica al d.d.l finanziaria 1999 - con i quali provvedere, anche a regime, alla corresponsione degli specifici emolumenti previsti per la dirigenza del Servizio sanitario[60]. In sede di certificazione dei relativi CCNL[61], è stato espressamente assicurato l'impegno del Governo centrale al fine di una effettiva attivazione dei meccanismi prefigurati, di una responsabilizzazione dei diversi livelli interessati, di un 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 conti dei risultati[62]. E' importante segnalare che al fine di realizzare gli obiettivi di cui art. 72, comma 3 della legge n. 448/1998 è previsto nella finanziaria 2001 che le regioni assicurino, per ciascun soggetto erogatore, un controllo di almeno il 2% delle cartelle cliniche e dalle corrispondenti schede di dimissione, in conformità a specifici protocolli di valutazione,

Peraltro, solo con delibera CIPE 2 novembre 2000, n. 126 risulta ripartita tra le Regioni la somma complessiva di 1.319 mld per gli anni 1999 e 2000 per le attività di vigilanza e controllo in questione, finalizzate alla riduzione della spesa per l'assistenza ospedaliera, erogata in regime di ricovero ordinario, anche attraverso il potenziamento di forme alternative. Tale somma è stata dunque ripartita, con evidente ritardo sulle fisiologiche scansioni temporali di un così complesso processo di razionalizzazione del

---

[60] Le SS.RR. con delibera n. 4/2000 ("Criteri generali e indirizzi di coordinamento per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione") hanno approvato una specifica analisi in materia sanitaria, recentemente avviata dalle Sezioni regionali.

[61] SS.RR., del. 12/200 e 15/2000.

[62] 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

settore, sulla base di taluni indicatori (popolazione, numero di medici di medicina generale, fabbisogno ospedaliero) senza peraltro che sia stata sinora prodotta una congrua analisi delle esperienze già avviate e delle problematiche da affrontare, tanto più consistenti, come ampiamente rappresentato dalla Corte anche nel corso dell'audizione presso la Commissione Affari sociali della Camera dei deputati in data 28 settembre 2000, per la evidenziata criticità complessiva del sistema, accentuata dall'avvio del federalismo fiscale.

3.3.2 Gli obiettivi di carattere prioritario.

Per la realizzazione dei programmi regionali finalizzati alla realizzazione di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale individuati dal PSN 1998-2000[63], sono 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. In base al comma 34 bis del medesimo articolo 1, introdotto dall'art. 33, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 è richiesta la predisposizione da parte delle Regioni di progetti per accedere agli specifici finanziamenti.

Gli obiettivi prioritari indicati dal Ministero[64], in linea con le indicazioni del PSN, concernono quattro aree di intervento: riduzione delle liste d'attesa per i ricoveri ospedalieri e per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale; realizzazione di campagne di screening per la diagnosi precoce dei tumori femminili; potenziamento

---

si provvede alla sospensione parziale o totale dell'efficacia del contratto in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa.

[63] Il Piano sanitario nazionale 1998-2000 prevede che, ai sensi dell'art.1, c. 34bis, della legge n. 662/96: "le Regioni, relativamente agli obiettivi di carattere prioritario del Psn e di rilievo nazionale, elaborino specifici progetti di intervento da finanziare attraverso quote vincolate del Fsn. Le quote vincolate del Fsn sono finalizzate al finanziamento di programmi che soddisfino i seguenti criteri e parametri:- abbiano dimensione interregionale; siano di durata pluriennale; si propongano risultati (intermedi e finali) misurabili e verificabili facciano riferimento a obiettivi finalizzati prioritariamente, alla riduzione delle diseguaglianze sociali e territoriali nei confronti della salute, all'adozione di programmi di prevenzione di provata efficacia. al superamento di problemi di carenze strutturali del sistema. A tal fine, per ciascuno degli anni del triennio 1998-2000, è utilizzata una quota pari al 3% del FSN. Tale quota può essere ridefinita anche in relazione alla capacità progettuale delle regioni; le risorse saranno distribuite sulla base di progetti interregionali condivisi e concordati."

[64] Il Ministero della sanità ha emanato una circolare, d'intesa con Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per l'attuazione degli artt. 34 e 34bis della legge 662/1996, che disciplinano l'accesso ai fondi vincolati del Fondo sanitario nazionale per gli obiettivi del Piano sanitario nazionale 1998-2000.

dell'assistenza domiciliare; miglioramento dell'assistenza a favore dei soggetti affetti da malattie mentali[65].

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, c riesaminati nel confronto con le Regioni e la Conferenza Stato-Regioni. I progetti approvati, ammessi al finanziamento e avviati sono 65, di cui: 19 relativi alle liste d'attesa (che hanno assorbito il 23% dei primi finanziamenti assegnati nel 1999, a valere sui fondi 1998, che erano complessivamente 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%).

Non può non rilevarsi la non fisiologica attribuzione dei fondi rispetto alle previsioni temporali programmate: il CIPE, solo con delibera 21 dicembre 2000, n. 133 ha ripartito le somme ancora disponibili per i progetti prioritari - al netto degli utilizzi e delle decurtazioni di legge, e con l' ulteriore somma pari a 190 mld resasi disponibile dalla già citata delibera CIPE n. 134/2000, riguardante l'assegnazione alle Regioni delle maggiori disponibilità per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale 2000 - assegnando alle regioni 1.005,100 mld per il 1999 e 170 mld per il 2000.

Per quanto riguarda in generale i progetti-obiettivo, indicati dalla programmazione nazionale si registra la predisposizione di quelli già definiti da un punto di vista normativo: si tratta del progetto obiettivo per la tutela della salute mentale (d.P.R. 10 novembre 1999); del Progetto obiettivo AIDS (d.P.R. 8 marzo 2000); del Progetto obiettivo per la tutela della salute in ambito penitenziario (d.m. 21 aprile 2000); del Progetto obiettivo materno-infantile (d.m. 24 aprile 2000)[66].

---

[65] Essendo inoltre prevista la possibilità per le Regioni di presentare progetti su specifiche aree di intervento ritenute prioritarie, la regione Puglia ha proposto un progetto per l'attivazione del "Sistema per l'emergenza sanitaria 118".

[66] L'amministrazione informa che sarà posto in tempi brevi all'esame del Consiglio Superiore di Sanità il progetto obiettivo per l'alimentazione e la nutrizione, mentre i progetti obiettivo sulle tossicodipendenze e sulla salute degli immigrati sono ancora in fase di elaborazione. Il Progetto obiettivo anziani è all'esame della Conferenza Stato-Regioni.Altri provvedimenti nazionali sono stati emanati o sono in via di emanazione: sono stati definiti il Piano nazionale sangue e plasma 1999-2000 (d.m. 1 marzo 2000) ed il Piano nazionale vaccini (18 giugno 1999), mentre è all'esame della Conferenza Stato-Regioni il Piano oncologico nazionale. Sempre in attuazione del Piano sanitario nazionale 1998-2000, l'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali ha prodotto i seguenti documenti: programma Nazionale per le Linee Guida (novembre 1999); Rapido accesso alla diagnosi per il paziente con sospetta patologia oncologica (aprile 2000);Indicazioni per l'uso appropriato della coronarografia e degli interventi di rivascolarizzazione coronarica (ottobre 2000).

3.3.3 La riqualificazione dell'offerta sanitaria: gli investimenti.

Le misure programmatiche contenute nel D.P.E.F. hanno evidenziato il rilievo degli investimenti nella riqualificazione dell'offerta sanitaria, cui sono seguiti programmi speciali e straordinari, autorizzati da leggi finanziarie o da leggi specifiche di finanziamento, in coerenza alle indicazioni del Piano sanitario nazionale, che rappresentano i principali canali di finanziamento delle spese di investimento del Servizio sanitario nazionale[67]. Nel bilancio dello Stato, rileva dunque l'analisi finanziaria della F.O. 7.6.1.3.*Realizzazione degli interventi finanziari per l'edilizia sanitaria*, alla quale concorrono 3.747,3 mld del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, impegnati quasi integralmente (oltre il 90%) e 85,5 mld del Ministero della sanità, passati quasi tutti a residui di stanziamento (insieme a 256,5 mld dei 257 già presenti ad inizio esercizio). I pagamenti della funzione sono pari a 1.560 mld, quasi tutti (1.559) del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, mentre valori percentualmente bassi denota l'indicatore dei pagamenti per il Ministero della sanità; infatti su di una massa spendibile di 342,4 mld sono stati effettuati pagamenti per 1,1 mld, anche in considerazione delle bassissime autorizzazioni di cassa (pari a 1,5 mld; 73% delle autorizzazioni di cassa). Sono altresì da segnalare le risorse del ministero dei lavori pubblici, che concorrono alla funzione *realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria*, con 65,1 mld (quasi interamente impegnati, ma pagati solo per 1,3 mld) e 5,3 mld di *realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria a seguito di calamità,* con 2,9 mld di impegni su competenza e 0,6 mld di pagamenti totali sulla massa spendibile di 7,5 mld.

Una significativa novità, sia dal punto di vista istituzionale, che operativo, è data dall'innesto della programmazione di settore nei programmi europei: nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000/2006, la sanità, nell'accezione di "salute" come benessere globale, è stata riconosciuta a pieno titolo tra gli elementi che compongono la politica di sviluppo nella necessità di garantire la coerenza fra i progetti programmati a livello regionale e la programmazione nazionale. Nell'intento di assicurare un sostegno operativo nella fase attuativa della programmazione dei fondi strutturali contenuta nel documento QCS 2000-2006, il Ministero del tesoro, titolare del piano operativo

nazionale (PON) di assistenza tecnica, ha concordato un sistema nazionale di supporto, costituito dalla rete di segreterie tecniche istituite presso ciascuna amministrazione centrale, trasversale al programma di investimenti[68]. L' attività di assistenza alle cinque regioni dell'obiettivo n. 1 (Sicilia, Sardegna, Calabria, Puglia e Basilicata), che viene cofinanziata dal Programma Operativo "Assistenza Tecnica 2000–2006" per un importo complessivo di programma di circa 9,6 mld, disponibili in sei anni, è articolata in due misure: Misura I.2. – Azioni di assistenza tecnica e supporto operativo per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, coordinamento e orientamento delle Amministrazioni Centrali con competenze trasversali; Misura I.4. – Azioni di comunicazione, informazione e pubblicità.

3.3.3.1 L'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67/1988.

I finanziamenti per l'edilizia e le tecnologie sanitarie, le cui potenzialità investono il campo della ricerca, dell'innovazione e dello sviluppo del Paese, previsti dal programma avviato con l'art. 20 della legge finanziaria n.67 del 1988[69], segnala di recente specifiche linee di sviluppo anche in coerenza alle misure contenute nei documenti programmatici e nelle manovre finanziarie degli ultimi anni.

La più rilevante novità istituzionale, finanziaria ed operativa è rappresentata dalla attuazione di accordi di programma[70] tra Regioni, Stato ed 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. Tali innovazioni, significative anche nel profilo qualitativo, connotano dunque la

---

[67] Il Fondo sanitario nazionale in conto capitale, fissato dalla legge finanziaria per l'anno 2001 in 150 mld, ha rappresentato negli ultimi anni una voce di finanziamento non particolarmente significativa.

[68] Il documento e' composto di una parte relativa alle azioni di assistenza tecnica e supporto operativo del Ministero della Sanità a favore delle Amministrazioni titolari di Programmi operativi nazionali e regionali (P.O.N. e P.O.R.) per la piena integrazione del principio della promozione e tutela della salute pubblica negli interventi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea, e di una parte descrittiva degli aspetti organizzativi e delle necessita' finanziarie graduate negli anni della programmazione.

[69] 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. Si segnala che la legge finanziaria 2000, (art. 83, c.3), ha elevato da 30.000 a 34.000 mld l'importo complessivo del Programma di investimenti di cui all'art. 20.

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 (I.R.C.C.S. - I.Z.S. - Policlinici Universitari. a gestione diretta - I.S.S.). 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[71]. Come si è detto, a fronte di risorse residue da destinare ad accordi dal totale delle assegnazioni ex art. 20 (20.600 mld), nella II fase del programma, le risorse destinate dalla delibera CIPE alle Regioni sono pari a 19.273,189 mld, dei quali 2.248,6 destinati in completamenti e sicurezza delle strutture. Le residue somme destinate ad accordi ammontano dunque a 17.124,565 mld, rispetto a cui il valore complessivo degli accordi di programma perfezionati è pari a 10.352,960 mld. Al 31 dicembre dell'anno 2000 sono stati stipulati 12 accordi di cui tre (Lombardia, Toscana, Basilicata) nell'ambito delle intese istituzionali di programma[72].

---

[70] In base all'art. 5-bis inserito dopo l'art. 5 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n.502, e successive modificazioni *(Ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico)*.

[71] 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). Per quanto riguarda gli IRCCS, i Policlinici a gestione diretta, gli IZS e l'Istituto superiore di sanità, nella seconda fase sono stati finanziati interventi specifici per complessivi 1.000 mld circa. Con tali risorse e con quelle risorse aggiuntive del 2001, l'obiettivo è di pervenire, d'intesa con le Regioni interessate, ad una riqualificazione dell'offerta rappresentata dai centri di ricerca e di formazione, che insistono prevalentemente nelle grandi città, spesso evidenziandone la complessità e la criticità, da rimuovere in coerenza con le generali linee programmatiche.

[72] 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 ulteriori novità che incidono sull'andamento del programma riguardano aspetti istituzionali e normativi già in parte segnalati dalla Corte, ed in particolare la devoluzione delle competenze gestionali dal CIPE ai Ministeri competenti per materia, con la prevista costituzione dei nuclei di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici, in attuazione dell'art. 1 della legge n. 144/1999. Con deliberazione CIPE n. 141 del 6 agosto 1999 è stata data attuazione al disegno di trasferimento dal CIPE alle diverse amministrazioni settorialmente competenti dei compiti di gestione tecnica amministrativa e finanziaria già ad esso attribuiti[73], riservando allo stesso CIPE una generale competenza sulle questioni di rilevante valenza economico finanziaria e la funzione di coordinamento a livello territoriale o settoriale. Al 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 d'immediata realizzazione (art. 20, c. 5bis), nell'intento di accelerare scansioni procedurali che, soprattutto nella prima fase del programma, avevano evidenziato lungaggini e discrasie[74]. Con la riorganizzazione degli apparati in base al d.P.R. 435 del 7 dicembre 2000, una direzione generale di nuova istituzione è competente, oltre che all'individuazione dei fabbisogni informativi del Servizio sanitario nazionale e del Ministero, ai programmi di investimenti relativi al patrimonio immobiliare e tecnologico del Servizio sanitario nazionale, all'utilizzazione dei fondi strutturali comunitari ed ai rapporti in materia con le competenti Commissioni CIPE.

Nell'accennato complessivo quadro riformatore, anche la funzione di supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei piani, programmi e politiche di interventi promossi ed attuati, si innesta nelle procedure di collaborazione e concertazione che qualificano le linee di attuazione degli obiettivi programmatici generali e di settore, fondati sulla utilizzazione comparata di sistemi e metodologie progettuali. Anche al fine di velocizzare l'attuazione del programma di investimenti e per completare la stipula degli accordi di programma, sono stati attivati tavoli tecnici con le Regioni, per verificare la coerenza degli accordi stipulati anche con le varie linee di finanziamento accessibili, e degli obiettivi selezionati con quelli

---

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.

[73] Previsto dall'art. 7 della legge n. 94/1997 e precisato dall'art. 3 della legge n. 144/1999.

generali del Piano, nell'intento di riqualificare l'intero patrimonio strutturale e tecnologico in funzione di servizi organizzati sulla base di una più approfondita analisi della domanda, con effetti positivi anche sul versante della spesa.

Come si è già anticipato, in relazione al nuovo ruolo della programmazione ed all'attuazione degli interventi in materia si segnala l'apporto di iniziative finanziate attraverso i Fondi strutturali della U.E. Alla migliorata capacità progettuale a livello regionale deve dunque corrispondere una ulteriore risposta positiva anche nei tempi di istruttoria ai livelli 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 presso tutte le amministrazioni di efficienti nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. La capacità di utilizzo delle risorse disponibili potrà migliorare anche in relazione ad una sempre maggiore semplificazione dei procedimenti per l'accesso ai finanziamenti e all'adozione degli strumenti della programmazione negoziata che, avvalendosi anche delle innovazioni introdotte dalla legge sui lavori pubblici, individua soggetti tecnici responsabili della corretta attuazione degli accordi di programma e dei progetti. In tale contesto si inserisce l'iniziativa del Ministero volta a stimolare le capacità progettuali della committenza pubblica attraverso modelli di qualità che rappresentino le più evolute tendenze di una moderna e tecnologicamente avanzata progettualità in edilizia sanitaria[75].

3.3.3.2 Specifiche linee di finanziamento del programma di investimenti.

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. Con riguardo ad esso riemergono talune difficoltà progettuali, manifestatesi soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, nell'utilizzo delle quote di

[74] Cfr. Relazioni precedenti.

[75] Vedasi il modello di ospedale ideale e dal "decalogo" che deve essere osservato da chi commissiona e progetta un ospedale, definiti nell'ambito di una Commissione appositamente incaricata.

finanziamento assegnate; va peraltro considerato che per il settore della residenzialità per i malati di AIDS operano numerose strutture a carattere privato sociale. Da ciò il rilievo, accolto dai documenti programmatici e dalla legge n. 328/2000 di una effettiva integrazione sociosanitaria.

Tra le specifiche linee di finanziamento che caratterizzano il programma di investimenti, peculiare attualità rivestono le misure finalizzate a consentire la libera professione intramuraria. In base al d.lgs. 28 luglio 2000, n. 254, art. 1, le Regioni predispongono, entro il 31/12/2000, il programma per la realizzazione delle strutture sanitarie per l'attività libero professionale intramuraria per un ammontare massimo di lire 1.800 mld, nell'ambito delle risorse regionali disponibili ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 67 del 1988. L'obiettivo è, sul piano programmatico, di superare l'attribuzione di quote predefinite attraverso la predisposizione ed il finanziamento di specifici progetti[76].

Una ulteriore priorità nazionale da soddisfare con le risorse finanziarie di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, finalizzate al potenziamento e alla riqualificazione del parco tecnologico del Servizio sanitario nazionale è rappresentata dal potenziamento delle strutture di radioterapia ex art. 28, comma 12, legge 23 dicembre 1999 n. 488. La riqualificazione delle apparecchiature radioterapiche riveste particolare attenzione nell'ambito della programmazione sanitaria, sia per la sempre più rapida obsolescenza tecnologica, che per la inadeguata e spesso non razionale distribuzione dei centri terapeutici, causa di mobilità interregionale notevole e di lunghi periodi di attesa, con notevoli costi sanitari e sociali. Il carattere prioritario del settore della radioterapia è stato evidenziato in tutti gli accordi di programma sottoscritti ex art. 2 della legge n. 662 1996 e ex art. 5 bis del d.lgs. n. 502/1992 e in quelli, attualmente in corso di perfezionamento, promossi dal Ministero a completamento del programma di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie di cui all'articolo 20[77].

---

[76] In relazione ai programmi regionali,l'Amministrazione informa che è stata di recente predisposta la ripartizione di 1.600 mld destinati alla intramoenia dalla finanziaria 2001 tra le regioni (ad esclusione di quelle che non avevano presentato progetti (Friuli, Bolzano, Calabria, Sicilia, Molise), con riserva per alcune di approfondimento ed integrazione della documentazione prodotta.

[77] Si ricorda che l'art. 28, comma 12, legge 23 dicembre 1999 n. 488, autorizza un'ulteriore spesa di lire 30 mld nel triennio 2000-2002 per il potenziamento delle strutture di radioterapia; la legge finanziaria 2001, all'articolo 96 (Potenziamento delle strutture di radioterapia), riserva 20 mld per ciascuno degli anni 2001 e 2002, da assicurare nell'ambito dei programmi di cui all'articolo 20. Tali risorse potranno trovare una compiuta utilizzazione anche attraverso l'addizionalità ai programmi regionali finanziati ex art. 20 o con altri finanziamenti regionali e aziendali.

Vanno infine segnalati i finanziamenti previsti dall'art. 2, della legge finanziaria n. 549/95 e dall'art. 2 della legge finanziaria n. 662/96), in base a cui l'INAIL riserva annualmente il 15% delle proprie risorse alla realizzazione o all'acquisto di opere da locare al SSN o da destinare a centri per la riabilitazione. Le disponibilità dell'INAIL riguardano circa 150/200 mld annui, da utilizzare anche in relazione alle intese già sottoscritte, in funzione degli obiettivi comuni in materia di riabilitazione, prevenzione degli infortuni e reinserimento lavorativo.

3.3.3.3 Il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali.

La legge n. 39/99, di conversione del d.l. n. 450/98, in coerenza alle richiamate indicazioni programmatiche, 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 a 150 mld da destinare all'assistenza domiciliare con particolare riferimento ai pazienti in fase critica)[78] in relazione all'Obiettivo IV, del PSN "Rafforzare la tutela dei soggetti deboli".

Con d.m. 28 settembre 1999[79] 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[80]. In coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario nazionale, il programma prevede, oltre alla realizzazione dei Centri residenziali, la predisposizione di un programma complessivo della rete di assistenza integrata con gli altri servizi del territorio e con l'ospedale, i programmi di formazione del personale e il piano di comunicazione alla cittadinanza finalizzato alla corretta divulgazione del nuovo servizio.

[78] Vedasi par. 1.
[79] Pubblicato in G.U. del 7 marzo 2000.

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.. Va segnalato che in caso di inerzia delle Regioni, i Comuni possono presentare direttamente propri progetti al Ministero della sanità. Con D.P.C.M. 20 gennaio 2000[81] è stato emanato l'"Atto di indirizzo e coordinamento recante requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per i centri residenziali di cure palliative" (hospice), ad integrazione dei requisiti per l'esercizio dell'attività sanitaria approvati con d.P.R. 14 gennaio 1997. Si registra l'adozione da parte di tutte le Regioni del programma regionale applicativo del programma nazionale per le cure palliative, con la tendenziale integrazione delle strutture interessate alla cura ed assistenza dei malati terminali[82]. Va segnalato che in base all'art. 92 della legge n. 388/2000, è prevista la possibilità per le regioni di stipulare convenzioni con istituzioni ed organismi a scopo non lucrativo che dispongano di strutture idonee. La stessa norma, oltre a consentire il finanziamento per la ristrutturazione e l'adeguamento di strutture con vincolo trentennale, ammette a finanziamento anche progetti presentati da organismi a scopo non lucrativo che svolgano attività nel settore dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria.

Di recente risultano adempiute ulteriori iniziative: nella conferenza Conferenza Stato-regioni è stato dato parere favorevole alle "linee guida sulla realizzazione delle attività assistenziali concernenti le cure palliative", precisando i destinatari (pazienti colpiti da tumore, AIDS e "patologie non neoplastiche ad andamento progressivo"), i percorsi assistenziali, il ruolo del medico di famiglia e, nei casi più gravi, del ricovero in hospice, coordinando i servizi con quelli ad elevata caratterizzazione sociale; è stato anche approvato lo schema di d.m. sui corsi "pilota" di alta qualificazione teorico-

[80] Il d.m. 28 settembre 1999 assegna alle regioni le prime due annualità, per complessivi 256,511 mld, delle tre stanziate per complessivi 310 mld.

[81] Pubblicato sulla G.U. del 5 gennaio 2000.

[82] Si ricorda che con legge 12/2001 sono state approvate "norme per agevolare l'impiego di farmaci analgesici oppiacei nella cura del dolore".

pratica in cure palliative, a cura dell'ISS di concerto con la direzione generale studi, documentazione, comunicazione ai cittadini, del ministero della sanità[83].

3.3.3.4 Il Piano straordinario per le grandi città di cui all'art. 71 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Il piano straordinario per le grandi città è finalizzato, in linea con quanto previsto dal D.P.E.F. 1999-2001, alla riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani, con particolare attenzione al Mezzogiorno, per superare gli elementi di criticità del sistema sanitario nelle grandi città, rappresentati dai fenomeni di congestionamento delle strutture, da lunghe liste di attesa, da inutilizzo di sale operatorie e, a volte, di interi reparti per carenza di requisiti di sicurezza nonché dalla concentrazione in zone periferiche di fasce deboli della popolazione. L'intento, a fronte della crescente esigenza di ammodernamento dell'offerta di prestazioni sanitarie è di sviluppare servizi innovativi, a costi contenuti, coinvolgenti direttamente gli enti locali, il volontariato e le famiglie, anche attraverso forme di cofinanziamento, soprattutto nelle grandi città, con particolare attenzione al Mezzogiorno.

Per l'attuazione del programma, la legge finanziaria del 1999[84] ha stanziato 1500 mld, integrati fino a 2400 mld con la legge finanziaria del 2000[85]. Il programma non prevede quote prestabilite, ma l'allocazione delle 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; per tale obiettivo è richiesto un cofinanziamento minimo pari al 30%, a carico di altri enti pubblici o privati.

Gli obiettivi del programma sono molto ampi e trasversali, rispetto alle varie tipologie di intervento, e riguardano interventi strutturali e logistici, programmi indirizzati all'innalzamento degli standard di salute della collettività e progetti a carattere organizzativo. In questo senso i progetti dovrebbero favorire il coordinamento delle attività svolte dai singoli soggetti che operano nella sanità dei grandi centri urbani (ASL, Aziende ospedaliere, policlinici IRCCS etc..) secondo criteri rispondenti a

[83] Nell'anno in corso è prevista l'assegnazione della terza annualità e la ammissione a finanziamento dei progetti valutati coerenti con le specifiche indicazioni date. Entro il marzo del 2003, è prevista la verifica dell'attuazione del programma da parte del Ministero della sanità, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

[84] Art. 71 della legge 23 dicembre 1998 n. 448.

[85] Tabella D allegata alla legge 23 dicembre 1999, n. 488.

logiche di equa distribuzione territoriale dei servizi; la razionalizzazione degli investimenti in edilizia ospedaliera e nelle dotazioni tecnologiche; il coordinamento degli interventi sanitari con altri interventi di sviluppo e riqualificazione territoriale dell'area (trasporti, urbanistica, acqua etc.).

Con d.m. 15 settembre 1999 sono stati fissati i criteri, le modalità ed i termini per la elaborazione e la presentazione dei progetti con la indicazione 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. 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.

Sulla base dell'istruttoria e del relativo parere espresso dalla Commissione paritetica di cui al d.m. 16 giugno 2000[86], che ha terminato i suoi lavori nel dicembre 2000, applicando i criteri per la valutazione dei progetti indicati nell'Allegato al decreto del Ministero della sanità del 15 settembre 1999, sono stati individuati i progetti beneficiari del cofinanziamento[87].

Sul piano operativo, alla neoistituita direzione generale del sistema informativo e statistico e degli investimenti strutturali e tecnologici del ministero della sanità, è demandato il sostegno alle regioni per lo sviluppo e l'attuazione della progettazione, anche attraverso la promozione di appositi nuclei interregionali. Essenziale appare anche nel settore la funzione di monitoraggio informatico del programma, sulla base di procedure concordate con le regioni circa i dati e le modalità da aggiornare semestralmente, anche avvalendosi dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, nonché

---

[86] Con decreto del Ministro della sanità 16 giugno 2000 è stata definita la istituzione, la definizione dei compiti e la composizione della Commissione paritetica di cui all'articolo 71, comma 2, della legge 448. Le Regioni dovevano inviare, entro 180 giorni dalla data di pubblicazione del decreto, i programmi per la realizzazione della rete di assistenza e delle strutture di cure palliative al Ministero della sanità, competente a verificare l'adeguatezza dei progetti con i requisiti stabiliti, e ad erogare i finanziamenti secondo le quote previste dal riparto.

[87] Risultano sinora ripartiti dal Ministero solo 15 mld, in anticipazione alle regioni con il citato d.m. 8 febbraio 2000 per favorire la qualità del progetto.

di verifica in itinere ed ex post dell'attuazione dei progetti, attraverso le informazioni fornite dalle regioni stesse, utili anche a prevenire l'eventuale insorgenza di situazioni di criticità che non consentano la realizzazione o la prosecuzione del progetto.

Si assiste in definitiva ad una complessiva articolazione degli interventi di riqualificazione del sistema di offerta rilevanti sia sul piano finanziario, che istituzionale ed operativo, in linea con le esigenze sottese all'intera evoluzione dei modelli pubblici di investimento, orientati ad una sempre maggiore concertazione della programmazione, semplificazione delle procedure, cooperazione dei diversi livelli di governo e gestionali. L'interazione dei programmi, l'attivazione di momenti di concertazione operativa, la misurazione dell'effettiva realizzazione dei progetto finanziati, costituiscono dunque i presupposti per consentire una riposta concreta ad obiettivi da tempo presenti nelle misure programmatiche e sinora solo parzialmente attuati.

4. Le politiche previdenziali.

4.1 La spesa pensionistica.

La spesa pensionistica costituisce, com'è noto, uno dei profili di maggior rilievo per l'analisi dei macroaggregati di spesa del settore pubblico, soprattutto per la sua incidenza sul PIL e per le sue caratteristiche di scarsa dipendenza dalle altre variabili macroeconomiche (la stessa crescita del PIL) con una sostanziale *anelasticità* rispetto al PIL, costituendo un fattore di rigidità del sistema, e di stretto legame con l'andamento demografico del Paese.

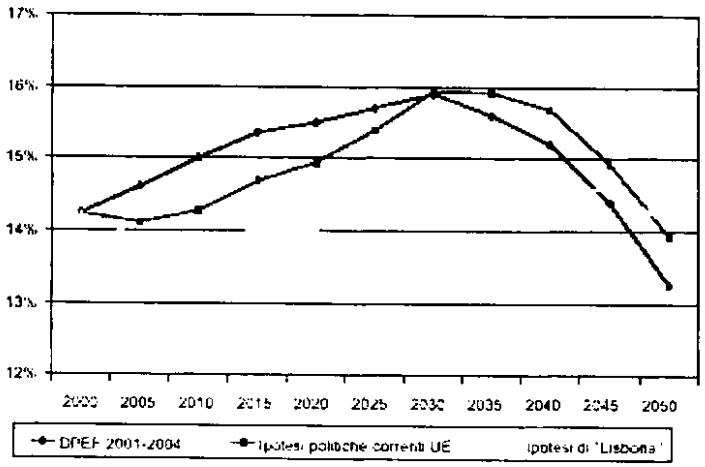
Per tali ragioni, la *curva* della spesa pensionistica viene costantemente analizzata per trarre affidabili previsioni di medio-lungo periodo tali da fornire, a loro volta, indicazioni sia per la modifica della normativa previdenziale (per il 2001 è previsto un *check-up* del sistema e l'ulteriore accelerazione del processo di omogeneizzazione del sistema contributivo), sia per analisi che riguardano il complesso della spesa pubblica.

La verifica dell'andamento della predetta *curva* si è soprattutto concentrata nell'individuazione della cosiddetta *gobba*, il momento nel quale si arresta l'andamento ascensionale e quindi l'aumento della spesa pensionistica, per innescarsi il circuito *virtuoso* della diminuzione della spesa pensionistica in rapporto al PIL.

Nella passata relazione veniva richiamata l'analisi realizzata nel *Programma di stabilità dell'Italia*, laddove si prevedeva una crescita 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. Da questo momento veniva previsto l'inizio della fase decrescente di tale rapporto, fino a raggiungere il 14,2% nel 2045.

L'aggiornamento del documento del *Programma di stabilità*[88], il quale si basa sui Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria predisposti dal Governo[89], considera tre diversi scenari che si riferiscono, rispettivamente, il primo, alla struttura del D.P.E.F., il secondo definito "a politiche correnti UE" ed il terzo, definito "di Lisbona" perché implica tassi di occupazione che siano coerenti con le conclusioni del Consiglio di Lisbona del marzo 2000; commisurati ad un tasso di crescita del PIL di quasi l'1,5% e quindi più elevato rispetto agli altri due scenari dove il medesimo di attesta per l'Italia ad un livello di poco superiore all'1,4%.

Proiezioni di spesa pensionistica (in percentuale del PIL)



Fonte: "Programma di stabilità dell'Italia" agg. Dic. 2000

[88] Adottato in attuazione dell'art.4 del Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n.1466/97 del 7 luglio 1997.
[89] Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2001-2004 (D.P.E.F. 2001-2004), approvato dal Parlamento il 27 luglio 2000, sulla sua *Nota di aggiornamento*, sulla Relazione previsionale e programmatica per il 2001 e sulla Legge Finanziaria per il 2001.

Lo scenario legato al D.P.E.F. mostra una spesa pensionistica che dal 14,2% del 2000 raggiunge il 15,9% nel 2030 per poi discendere a quasi il 14,5% nel 2045 fino a poco più del 13% nel 2050.

Gli andamenti rappresentati mostrano quindi differenze minime rispetto alle previsioni dello scorso anno, salvo l'anticipazione della *gobba* al 2030.

Ben diversa è la rappresentazione effettuata nel diverso scenario "a politiche correnti UE", non tanto per i livelli raggiunti al 2030 (16%), quanto per la celerità della crescita (già al 15% nel 2010), che mantiene per un lasso di tempo piuttosto rilevante (dal 2010 al 2035) livelli superiori al 15%, con il particolare fenomeno del mantenimento dell'apice (16%) per un quinquennio (dal 2030 al 2035) e di una discesa piuttosto lenta che al 2045 attesta la spesa ancora al 15% per raggiungere il 14% nel 2050.

L'ultimo scenario, quello definito "di Lisbona", risente della condizione d'origine di dare per assunto livelli di incremento medio del PIL di circa l'1,5%, superiori di quasi lo 0,1% rispetto ai precedenti, con la conseguenza di mantenere una forte stabilità della spesa pensionistica al 14% fino al 2020 per poi innescare un andamento ciclico e raggiungere i livelli più alti (di poco più del 14,5%) nel 2030, nel 2040 e nel 2045 per poi scendere a circa il 14% nel 2050.

Come si vede, al cambiamento di scenario corrisponde un sensibile cambiamento delle proiezioni che risentono dei diversi rapporti tra occupati e pensionati.

Nel primo caso, infatti, viene molto realisticamente considerato in aumento il numero dei pensionati rispetto agli occupati e non vi è un'attesa eccessiva nel breve e medio periodo di un miglior rapporto tra oneri pensionistici e produttività media, determinato dalla riforma pensionistica.

Lo scenario "a politiche correnti UE" appare piuttosto allarmante, ma è legato alla previsione di una forte crescita dell'occupazione e della produttività nel primo decennio, alla quale conseguirebbe un maggior numero di pensioni ed un livello medio delle stesse più elevato nell'ultimo periodo di rilevazione.

Meno credibile sembra il terzo scenario che ha, come si è detto, la caratteristica di non presentare la *gobba*, perché la situazione è piuttosto stabile e prevede fino al 2020

un andamento al valore minimo (14%) che successivamente si alza per circa mezzo punto percentuale per poi ridiscendere.

In tale contesto, secondo il "Programma di stabilità", viene ipotizzato un incremento del tasso di occupazione che sarebbe realizzabile *solo con un aumento dell'età media al pensionamento di circa tre anni.*

Nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* per il 1999, il livello della spesa pensionistica sul PIL viene indicato, per il 2000 nel 14,0%, dato questo lievemente diverso da quello indicato nel "Programma di stabilità", nello scenario D.P.E.F. (14,2%) e comunque in diminuzione rispetto al 1999 (il dato rettificato è del 14,4%).

Al riguardo, avrebbero concorso a detta diminuzione più concause.

Da un lato, infatti, sembrano aver prodotto effetti le misure normative in materia, quali l'aumento, dal 2000, dell'età per accedere al pensionamento di vecchiaia per i lavoratori subordinati privati (da 64 a 65 anni per gli uomini e da 59 a 60 anni per le donne, ai sensi del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503), ma va anche considerata la modifica della normativa relativa al cumulo tra pensioni e redditi da lavoro (apportata con la legge n. 448/1998), che consente ai titolari di pensioni di anzianità di percepire redditi da lavoro autonomo senza subire decurtazioni dei trattamenti in godimento, purché abbiano maturato 40 anni di anzianità.

Dall'altro, appare migliorato il controllo delle posizioni pensionistiche, attraverso l'aggiornamento degli archivi INPS, reso possibile dalla costituzione del Casellario centrale dei pensionati

Come si era già constatato nella passata relazione, va dunque considerato che 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.

Ne costituiscono significativi esempi due articoli della legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388): l'art. 72 concernente il *cumulo tra pensione e reddito da lavoro* e l'art.75 relativo ad *incentivi all'occupazione dei lavoratori anziani.*

Con il primo viene sancita, a decorrere dal 1° gennaio 2001, per le pensioni di *vecchiaia*, la completa cumulabilità con i redditi da lavoro autonomo e dipendente, mentre, per le pensioni di *anzianità*, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2001, viene ammessa, per i trattamenti eccedenti il minimo, la cumulabilità, con i redditi da lavoro autonomo, nella misura del 70%, con il vincolo per l'Amministrazione, che le trattenute relative al cumulo non possano in ogni caso superare il 30% di detti redditi.

Con il secondo viene introdotto un principio completamente nuovo nel sistema normativo previdenziale italiano: al lavoratore dipendente che ha maturato i requisiti minimi per l'accesso al pensionamento per anzianità - previa rinuncia alla copertura assicurativa per *ivs - invalidità, vecchiaia e superstiti* o forme sostitutive, e, quindi sollevamento dal corrispondente onere contributivo per il datore di lavoro - viene data la possibilità di proseguire nel proprio rapporto di lavoro, purché ciò avvenga per un periodo minimo di due anni rispetto alla prima scadenza utile per il pensionamento (la cosiddetta *finestra*) ed, ovviamente, successiva all'esercizio di detta facoltà, e venga stipulato tra lavoratore e datore di lavoro un contratto a tempo determinato che regoli il rapporto.

Si tratta di una facoltà che può essere esercitata più volte e la conseguenza è che, al momento dell'effettivo pensionamento, il lavoratore percepirà il trattamento pensionistico che gli sarebbe spettato al momento in cui ha esercitato, per la prima volta, detta facoltà.

Il ripetersi di interventi normativi in materia, anche a prescindere dagli *steps* previsti dalla riforma previdenziale (uno dei quali dovrebbe realizzarsi, come si è detto, nel 2001), ed aventi contenuto anche di particolare originalità, come quello in ultimo citato, indicano l'intento di favorire, nella fattispecie in termini inequivoci, la prosecuzione del rapporto di lavoro, senza ulteriori oneri previdenziali sia per il datore di lavoro sia per il lavoratore, a prescindere dalla coerenza con gli incentivi per la *nuova occupazione* e con quelli relativa alla *ricollocazione* di chi è già *escluso dal mercato del lavoro*.

Tutto ciò determina un vero e proprio *calmiere* nel trend dei collocamenti a riposo del personale dipendente, i cui effetti si riscontrano subito nel rapporto della spesa pensionistica con il PIL.

Per quanto attiene alle prestazioni aventi carattere assistenziale[90] la spesa è cresciuta del 2,6% sul 1999 (rispetto all'incremento dell'8,8% che si era registrato per il 1999 sul 1998 e che era dovuto ai nuovi importi mensili indicati nella manovra di bilancio per il 1999), il che dimostra gli effetti di un miglior meccanismo di selezione e controllo.

4.2 La funzione Previdenza.

Anche nella presente relazione, com'è avvenuto lo scorso anno, si ritiene di particolare interesse l'analisi che prende in considerazione le prestazioni distinte per funzione[91] e per tipologia, secondo i parametri *dell'evento*, *del rischio* e *del bisogno*[92], dalla quale è tratta la seguente tabella[93], 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 1999

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invalidità	Famiglia		Vecchiaia		Superstiti		Disoccupazione	TOTALE
Previdenza	*3.729*	*13.280*	*11.802*		*249.831*		*56.735*		*8.690*	*344.067*
- Pensioni e rendite		13.037			238.679	*(b)*	56.735	*(c)*		*308.451*
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro					10.052					10.052
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	3.729		2.664							6.393
- Indennità di disoccupazione									7.226	7.226
- Assegno di integrazione salariale									1.464	1.464
- Assegni familiari			9.133	*(d)*						9.133
- Altri sussidi e assegni *(a)*		243	5		1.100					1.348

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.
(b) Comprende: 208.119 mld erogati dagli Enti di Prev., 3.400 mld erogati dallo Stato, 814 mld erogati da altre Ist. Pubb., 26.346 mld di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.
(c) Comprende: 55.511 mld erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 53.536 mld sono pensioni indirette e 1.975 mld rendite indirette), 967 mld erogati dallo Stato, e 257 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.

[90] Che, com'è noto, ricomprendono pensioni ed assegni sociali, pensioni ad invalidi civili, ciechi e sordomuti, nonché pensioni di guerra.
[91] Adottata da Eurostat, per il confronto tra le prestazioni sociali dei differenti Paesi.
[92] Contenuta nella Relazione sulla situazione economica del Paese 1999.
[93] Per la lettura della quale, va tenuto presente che si dispone di dati rettificati per gli esercizi precedenti e, quindi, seppur di poco, diversi da quelli contenuti nella passata relazione.

ANNO 2000

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invalidità	Famiglia		Vecchiaia		Superstiti		Disoccupazione	TOTALE
Previdenza	*3.868*	*13.545*	*12.153*		*256.800*		*57.401*		*8.363*	*352.130*
- Pensioni e rendite		13.295			245.143	*(b)*	57.401	*(c)*		315.839
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro					10.524					10.524
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	3.868		2.717							6.585
- Indennità di disoccupazione									7.116	7.116
- Assegno di integrazione salariale									1.247	1.247
- Assegni familiari			9.431	*(d)*						9.431
- Altri sussidi e assegni *(a)*		250	5		1.133					1.388

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.
(b) Comprende: 213.603 mld erogati dagli Enti di Prev., 3.067 mld erogati dallo Stato, 780 mld erogati da altre Ist. Pubb., 27.693 mld di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.
(c) Comprende: 56.282 mld erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 54.323 mld sono pensioni indirette e 1.959 mld rendite indirette), 872 mld erogati dallo Stato e 247 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.
(d) Comprende: 8.176 mld erogati dagli Enti di Previdenza, 527 mld erogati dallo Stato e 734 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2000 - 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 2000, 315.839 mld rispetto ai 308.451 mld dell'esercizio 1999, con un incremento del 2,39%.

Tale incremento è, in termini disaggregati, dell'1,98% (13.295 mld del 2000 rispetto ai 13.037 del 1999) per *Invalidità*, del 2,70% (245.143 mld nel 2000 e 238.679 nel 1999) per *Vecchiaia* e dell'1,17% (57.401 mld nel 2000 e 56.735 nel 1999) per *Superstiti*.

Gli analoghi rapporti del 1999 sul 1998 danno un incremento del 9,29% (13.037 su 11.929) per *Invalidità*, del 4,95% (238.679 su 227.411) per *Vecchiaia* e del 7,99% (56.735 su 52.539) per *Superstiti*.

Ponendo l'accento sui trattamenti pensionistici di *Vecchiaia*, nel cui ambito sono ricompresi quelli per *Anzianità*[94], si rileva un incremento sull'esercizio precedente, inferiore (2,70%) rispetto a quello riscontrato nel rapporto 99-98 (4,95%), e si trova

[94] 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

dunque conferma di quanto si è detto in precedenza sul limitato aumento dei trattamenti pensionistici sul quale, peraltro, influiscono, 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, una situazione ulteriormente appesantita rispetto al 1999 (109.152 mld rispetto ai 100.262 del 1999), dovuta a ragioni diverse da quelle indicate nella passata relazione[95].

La prima e più importante è costituita dall'allarmante situazione che si è determinata per la *cartolarizzazione* dei crediti vantati dall'I.N.P.S. la quale risulta[96] aver prodotto solo 300 mld rispetto agli 8.000 (su 11.100 mld di crediti complessivamente recuperati) del 1999.

Tale elemento, in parte compensato dalla *cartolarizzazione* dei crediti INAIL, che ha prodotto 900 mld e da contabilizzazioni avvenute nel 2000 ma relative al 1999, incide profondamente sugli effetti del gettito contributivo.

Questo, infatti, risulta aumentato del 2,7%, ma una stima più accurata che tenga conto delle anomalie più rilevanti, come quella appena citata, porta ad attestare il reale incremento del gettito contributivo al 4,3%.

L'aumento della spesa pensionistica (depurando i dati dalle pensioni ai ferrovieri, dal 1° aprile 2000 a carico dell'INPS per circa 5.600 mld, e precedentemente erogate dal *Fondo pensioni* delle F.S. S.p.A., nonché dai maggiori oneri IRPEF sulle pensioni INPDAP, imputati all'esercizio 1999 a causa della *mensilizzazione* dei versamenti) è inferiore alle attese, venendo stimato al 3,2%, rispetto ad una previsione del 4,3%.

I dati appena citati vanno comunque letti alla luce delle modificazioni normative, alle quali si è fatto cenno in precedenza, le quali, almeno in parte, (come la possibilità di proseguire l'attività lavorativa senza ulteriore copertura previdenziale, introdotta dall'art. 75 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, la Finanziaria per il 2001) mirano a procrastinare l'onere pensionistico.

---

possono vantare un determinato periodo minimo di iscrizione, a forme previdenziali obbligatorie e di contribuzione, a prescindere dall'età anagrafica.

[95] In particolare, si faceva riferimento al particolare aggravio (che ha raggiunto 15.500 mld) dovuto all'entrata a regime del pagamento delle pensioni ai minorati civili.

[96] Secondo le stime della Relazione citata presentata il 4 aprile 2001.

Inoltre, come si era osservato anche nella passata relazione, influiscono sulle scelte individuali anche elementi di incertezza sulla prevista verifica della *Riforma previdenziale* ed i suoi effetti.

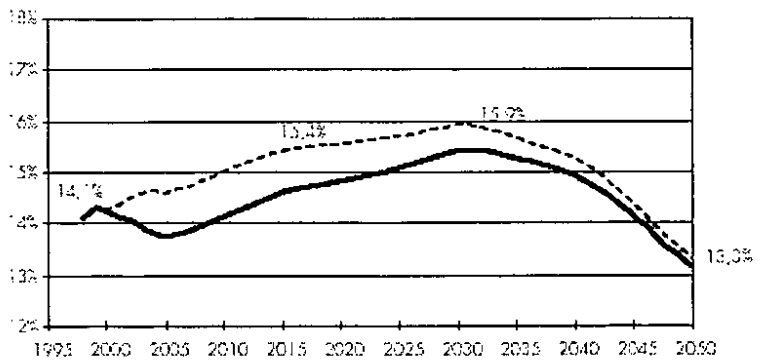
L'analisi del *trend* conferma, tuttavia, l'andamento ascensionale della spesa pensionistica che presenta, comunque, almeno nelle elaborazioni "a regime", una accelerazione (avvertibile, nello scenario indicato dal D.P.E.F., dal 2010) tale da raggiungere il *picco*, con il 15,9%, nel 2030 e, quindi, un anno prima, rispetto alle previsioni del passato esercizio (con un livello del 15,8%).

Gli scostamenti non sono dunque tali da modificare la posizione dell'Italia rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea, che la vede ancora in prima linea per tale spesa.

Nel D.P.E.F. 2001-2004, oltre ad essere indicata la previsione legata al tendenziale tasso di crescita del PIL degli ultimi anni (il 2%), previsione che, come si è detto, prevede il raggiungimento del 15,4% nel 2015 ed il 15,9 % nel 2030, nel rapporto sul PIL, viene anche realizzata una previsione che tiene conto della crescita occupazionale che dovrebbe conseguire agli interventi indicati nello stesso D.P.E.F..

In questo caso l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL sarebbe decisamente inferiore, raggiungendo il *picco* con circa il 15,4% nel 2030, mantenendolo negli anni immediatamente successivi, per poi scendere gradualmente fino a circa il 13,2%.

ANDAMENTO DELLA SPESA PENSIONISTICA IN RAPPORTO AL PIL



Fonte: "D.P.E.F. 2001-2004"

Va precisato che gli interventi ai quali si è fatto riferimento non attengono, in particolare, alla materia pensionistica, ma, come del resto era accaduto per il precedente documento relativo al periodo 1999-2001, perseguono un nuovo disegno del *welfare* in grado di superare le forme di *disagio sociale*, tenendo anche conto della diversa composizione demografica del Paese, soprattutto attraverso la promozione di servizi integrati alla persona.

4.3 La previdenza complementare.

Sempre nel quadro della spesa previdenziale, va fatto cenno alla situazione della *previdenza complementare.*

Infatti, mentre va a definirsi il settore dei cosiddetti "*Fondi preesistenti*"- per i quali si intendono quelli che sono stati costituiti in epoca precedente all'entrata in vigore della legge n. 421 del 1992[97], dalla quale è scaturito il d.lgs. n. 124 del 1993 - non ancora si assiste ad un consistente apporto di *nuovi* Fondi.

L'attività, relativa ai primi ha occupato in termini piuttosto rilevanti le risorse della Commissione di vigilanza sui fondi pensione - COVIP poiché non era assolutamente conosciuta la dimensione del fenomeno dei Fondi preesistenti, e solo dopo la ricognizione degli stessi si è giunti, prima, alla quantificazione globale, e, successivamente, alla verifica dei requisiti fondamentali che ne consentissero l'iscrizione nell'Albo tenuto dalla Commissione.

In pratica, da un livello di circa un migliaio di Fondi, che in alcuni casi contavano pochissimi iscritti, si è passati ai circa 417 autorizzati (di competenza COVIP), dei quali 41, superando la quota dimensionale di 5.000 iscritti, sono sottoposti alla c.d. *vigilanza di stabilità*, non legata a particolari informative su possibili patologie del Fondo.

In effetti, l'impegno che sarebbe derivato da detti *Fondi* è stato in qualche misura sottovalutato, non tanto dalla Commissione, la quale ha sostanzialmente monitorato tale settore in termini costanti, quanto dall'intero sistema della previdenza complementare e dal legislatore.

[97] Esclusi quelli soppressi dall'art. 68 della legge 144/99.

Infatti, non può certamente ritenersi *irrilevante* un *basket* finanziario di circa 27.000 mld quale quello rappresentato da questi, ancor più se rapportato ai circa 3.000 mld dei Fondi di nuova istituzione.

Venendo al nodo cruciale delle nuove autorizzazioni, si registra la mancanza di una volontà del legislatore chiaramente indirizzata a favorirle, in quanto, i c.d. *fondi negoziali* che costituiscono il vero *cuore* di tutta la concezione della *previdenza complementare* dispongono di una piattaforma normativa di favore che ne incentivi la nascita. Sotto il profilo fiscale, ad esempio, l'imposizione all'11% degli utili non pare costituire un trattamento di particolare interesse, rispetto al 12,50% dei titoli di stato. Di segno opposto è la scelta di mantenere i *fondi preesistenti* sostanzialmente immuni da disposizioni che spingano alla loro chiusura.

La recente legge *finanziaria* per il 2001 (n. 388/2000) non ha apportato al riguardo significative innovazioni e solo nel recente d.lgs. n. 168 del 12 aprile 2001 si rinviene la concessione di un credito d'imposta del 15% sui proventi dei *fondi*, che concorre a formare il risultato della gestione e viene detratto dall'imposta sostitutiva.

Mancano ancora i meccanismi *negoziali* che ne costituiscono la caratteristica essenziale e, solo ora, viene considerata la previsione della costituzione del *Fondo* nell'ambito dei *contratti collettivi nazionali di lavoro*, anche se sussistono, in tale contesto, problemi di copertura della spesa che deriva dalla quota-parte a carico del datore di lavoro.

Al riguardo, va fatto cenno al primo *contratto collettivo* del genere, sottoscritto in data 24 gennaio 2001, con il quale è stato istituito il *Fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori della scuola*.

La Corte si è occupata di tale Accordo in sede di certificazione della compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 51, comma 4 del d.lgs. n. 29/93, come modificato dal d.lgs. n. 396/97 ed in tale contesto ha formulato talune osservazioni ed *in considerazione della particolare delicatezza della fase di avvio dei fondi-pensione pubblici*, ha sottolineato l'esigenza di *un attento monitoraggio, anche da parte della COVIP*, nonché la predisposizione di proiezioni circa l'evoluzione delle prestazioni che il fondo si impegna ad erogare.

Per quanto attiene, dunque, alla situazione attuale dei Fondi Pensione di natura *negoziale*[98], che costituiscono, come si è detto, il vero *cuore* della *Previdenza complementare*, al 31 marzo 2001[99], ne risultano autorizzati 43.

Di essi, 23 fondi sono autorizzati all'esercizio dell'attività, e 12 di questi avevano effettivamente avviato la raccolta dei contributi alla fine dell'anno 2000, mentre i rimanenti 20 fondi sono nella fase della raccolta delle adesioni, operazione, a sua volta, preliminare al completamento dell'iter autorizzativo.

Tale dato va rapportato al numero complessivo dei fondi pensione complementari che è, attualmente di 718, ricomprendendovi sia i fondi *aperti*[100] sia i fondi *preesistenti* di cui si è detto.

Gli iscritti ai fondi negoziali alla fine del 2000 sono 885.651, con un incremento del 26,3% rispetto al precedente anno. Gli iscritti ai fondi aperti sono 223.032, e pertanto gli iscritti all'insieme dei fondi di nuova istituzione sono pari a 1.108.683, con una crescita del 32,4% rispetto al 1999.

L'Attivo netto destinato alle prestazioni (ANDP) ha raggiunto, alla fine del 2000, i 2.305 mld per i fondi negoziali e i 1.068 mld per i fondi aperti; l'ANDP complessivo dei fondi di nuova istituzione ha pertanto raggiunto i 3.373 mld.

Gli iscritti ai fondi preesistenti alla fine del 2000 sono stimati pari a circa 684.000; il totale degli iscritti ai fondi pensione sfiora pertanto 1.800.000 unità. Le risorse complessivamente destinate alle prestazioni dei fondi preesistenti raggiungono i 55.300 mld; con riferimento all'insieme dei fondi, le risorse destinate alle prestazioni sfiorano quindi i 58.700 mld.

4.4 Analisi sulle funzioni-obiettivo.

Venendo all'analisi della Corte nel quadro delle *Politiche sociali* sulla spesa previdenziale, analisi che si fonda sulla classificazione COFOG che viene disaggregata

[98] Sono costituiti sia da fondi rivolti, a seguito di specifica previsione contrattuale, a lavoratori dipendenti, sia da fondi istituiti per lavoratori autonomi, sia, infine, da fondi per liberi professionisti tutti previsti con regime a contribuzione definita.

[99] Fonte COVIP "I Fondi pensione in Italia - Principali dati e indicatori - anno 2000".

[100] Non indirizzati ad una specifica categoria di lavoratori e non legati a contratti collettivi, ma ad una platea indistinta di possibili destinatari.

fino alle funzioni di quarto livello, in un contesto ben più ampio che attiene al complesso della *Protezione sociale* al quale corrisponde la *funzione-obiettivo* di primo livello.

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*.

Come già era stato osservato nella passata relazione, il rapporto tra *impegni totali* e *massa impegnabile* non è significativo, vertendosi in tema di spese di trasferimento agli enti, che, per loro natura, vedono pressoché coincidere i due valori.

Diverso è il discorso per la funzione di secondo livello *Superstiti* che complessivamente raggiunge il 20,41% rispetto al 67,52% del precedente esercizio finanziario, risultato questo fortemente condizionato dall'assoluta mancanza di impegni per le erogazioni *per causa di servizio*, alle quali corrisponde una specifica *funzione-obiettivo* di quarto livello, le cui risorse finanziarie sono state mandate in *economia* (2,5 mld).

Ben più approfondita è l'analisi che deve farsi della massa spendibile, ed al riguardo, va innanzitutto precisato che la prima delle funzioni di secondo livello *Malattia ed invalidità* viene, come per l'esercizio precedente, distinta in due F.O. di terzo livello attinenti ai due diversi aspetti.

Fa quindi capo alla *F.O. Malattia* la funzione di quarto livello *Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro*, mentre 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*.

Per quanto attiene a *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 99,97%, mostra un andamento leggermente migliore rispetto al precedente esercizio. Il livello dei pagamenti del 99 era, infatti, bassissimo, raggiungendo solo il 7,47% rispetto alle autorizzazioni di cassa, mentre nel 2000 l'analogo riscontro è del 19,59% (251,20 mld su 1.282,34).

Pertanto, si assiste ad un ulteriore aumento della massa-residui che dai 399,20 mld del 1° gennaio arrivano ai 960,56 del 31 dicembre, con un aumento del 140,6%

(l'aumento riscontrato nel 99 era del 114,2%), nonostante un tasso di smaltimento residui del 48,6% (193,89 mld su 399,20).

Si conferma, dunque, nella fattispecie la vischiosità del procedimento di rimborso e l'esigenza di sottoporre a verifica le sue fasi.

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*, i pagamenti totali ammontano a 17.089,77 mld e coprono quindi, come già avvenuto nell'esercizio 1999 la quasi totalità delle risorse disponibili (il 97,37%).

Per quanto i residui raddoppino (passano da 100,49 mld a 181,78) il loro rapporto con la massa spendibile (17.550,50 mld) è decisamente esiguo, raggiungendo solo l'1%.

Diverso è l'andamento della F.O. *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi* che presenta pagamenti totali per circa la metà della massa spendibile (54,48 mld su 109,10, pari al 49,9%) con una leggera diminuzione della massa residui del 5,8% (54,21 mld al 31 dicembre rispetto ai 57,54 del 1° gennaio); in pratica, i pagamenti sono avvenuti in gran parte in conto residui (per l'85,3%), mostrando un trascinamento dai precedenti esercizi, sintomatico di lungaggini procedurali nell'erogazione dei contributi.

Rimane la constatazione che questa funzione non sia comparabile con la precedente, 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*.

Va, dunque ribadito quanto sottolineato nella passata relazione in ordine alla circostanza che la funzione di quarto livello *Trasferimenti alle gestioni previdenziali* sia di 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 complessivi (ma sono appunto trasferimenti e non pagamenti reali ai destinatari finali) arrivano al 99,44% delle autorizzazioni di cassa, le quali, a loro volta, raggiungono il 99,43% della massa spendibile). Diminuisce di poco il livello complessivo dei residui (da 631,24 mld a 611,24) ma rimane bassissimo, costituendo solo l'1,11% della massa spendibile (611,24 mld su 54.700,83).

Va soprattutto notato come sia proprio il complesso di quest'ultima ad essere fortemente diminuita (di quasi 10.000 mld) rispetto al passato esercizio, nel quale ammontava a 63.140,40 mld.

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*" con il 93,33% (0,14 mld su 0,15 di massa spendibile) mostra un livello piuttosto elevato di pagamenti, in termini assoluti ed in rapporto all'esercizio precedente (dove il livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (indicatore meno ampio della massa spendibile) aveva raggiunto il 89,51%, ciò indica un miglioramento della procedura di erogazione, ma, certamente, si tratta di una funzione dai valori minimi se rapportati a quelli delle gestioni previdenziali.

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 un'ulteriore aumento della massa-residui, rispetto a quanto già rilevato nella passata relazione. Essi, infatti, aumentano da 1.000 mld a 2.247, con un incremento del 114,7%. I residui di nuova formazione costituiscono proprio la quota di incremento. Va ulteriormente notato il rilevante scarto tra autorizzazioni di cassa e massa-spendibile (le prime costituiscono l'82,9% della seconda), ma appare evidente che questo sia il risultato della consapevolezza di non essere in grado di accelerare il circuito erogativo;

- "*Contributi e rimborsi alle Poste per le gestioni previdenziali*", pur avendo caratteristiche analoghe alla precedente, anche nell'esercizio 2000 mostra un andamento

di corrispondenza dei pagamenti alle autorizzazioni di cassa, che dal 98,1% rilevato sul 1999, diviene assoluta;

- "*Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali*" i cui pagamenti raggiungono quasi il 100% delle autorizzazioni di cassa, (il 98,8% con 18,715,91 mld su 18.941,33) con un aumento della massa residui del 112,11%, (296,59 mld al 31 dicembre rispetto ai 139,83 del 1° gennaio) di poco superiore a quello del 1999 (128,43%) e comunque ancora di scarso rilievo se confrontata con la massa spendibile (19.062,96 mld);

- "*Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei portuali*", che mostra pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa, che coincidono con la massa spendibile, per il 58,98% (342,49 mld su 580,67). Tale circostanza indica, contrariamente a quanto visto nell'analisi di altre *funzioni-obiettivo*, una scarsa consapevolezza sulla reale capacità di procedere ad effettive erogazioni.

Ovviamente, in tale contesto, i residui (210,34 mld al 31 dicembre rispetto ai 31,17 iniziali), dal canto loro, crescono di ben il 574,8%, mentre nel 99 si era riscontrato un aumento del 155,3%, con un evidente peggioramento del loro peso.

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 che interagiscono sulla materia (Presidenza del consiglio, Ministero delle finanze, Ministero della difesa).

L'andamento della spesa, nella costruzione legata al d.lgs. n. 300/99, non può, in questo caso, essere considerato attendibile, nel presente contesto, in quanto tale funzione esplica in pieno le sue potenzialità nell'analisi che viene fatta nell'ambito dei *Ministeri Istituzionali*, tra i quali, in primo luogo quello della Difesa, sul cui bilancio la spesa in argomento è prevalentemente caricata.

L'ultima funzione-obiettivo di secondo livello che, nell'ambito della *Protezione sociale*, 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, si registra l'inesistenza di pagamenti (si tratta di quelli a carico del bilancio del Ministero del tesoro, come rilevato nella passata relazione), su 2,5 mld di massa spendibile, che vengono mandati in *economia*.

Appare chiaro, che anche qui si realizza una scarsa significatività dell'analisi, perché non può ricomprendere la *quota di spesa* a carico del Ministero della difesa che è quella più importante e che, pertanto, sarà analizzata nell'ambito dei *Ministeri Istituzionali*.

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

Va, infatti, ribadito 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.

Per quanto attiene alle *Erogazioni ai superstiti di persone decedute a seguito di calamità*, gli andamenti registrati sul 2000, differiscono da quelli del 1999, dove si riscontrava una sostanziale coincidenza fra i pagamenti e le autorizzazioni di cassa.

Infatti, i pagamenti totali raggiungono solo il 58,89% (0,53 mld su 0,9) delle autorizzazioni di cassa le quali, a loro volta, ammontano al 69,23% della massa spendibile (0,90 mld su 1,30).

Va tenuto conto che pesa al riguardo la 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. Elemento questo che induce ad una certa elasticità di previsione di spesa.

In fine, va considerata un'altra *funzione-obiettivo* di quarto livello che rientra nelle funzione di 2° livello *Protezione sociale non altrimenti classificabile* che ha caratteristiche improprie rispetto alla natura tipica di una *funzione-obiettivo* sia pure ad un alto livello di aggregazione.

Si tratta di *Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale* che mostra un livello di pagamenti pari all'89,30% (448,02 mld su 501,68) delle autorizzazioni di cassa, le quali corrispondono alla quasi totalità della massa spendibile (il 99,13%). I residui propri al 31 dicembre diminuiscono in misura consistente (50,54 mld rispetto agli iniziali 87,87 pari al 57,52%).

Tali elementi indicano una buona dinamica della spesa che è di particolare importanza in un *ambiente* nel quale vanno a delinearsi le linee-guida e la regolazione di un settore di estrema importanza come quello previdenziale.

5. Le politiche dell'occupazione.

5.1 Il Quadro attuale di riferimento.

Nella passata relazione erano stati descritti i *contesti* nei quali andava ad esplicarsi il concetto di "politica attiva del lavoro" nell'ottica complessiva del "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione"[101].

E' necessario, al riguardo, dar conto dell'evoluzione del quadro programmatico, che si rinviene nel D.P.E.F., in coerenza con le indicazioni del *Piano per l'occupazione 2000*, e che appare orientata ad una maggiore focalizzazione delle politiche attive del lavoro[102], per le quali sono indicate tre direttrici fondamentali:

a) i contratti con contenuto *formativo*, come quello di apprendistato;

b) le misure di inserimento o reinserimento nel circuito occupazionale per i giovani e per quei soggetti per i quali quest'ultimo si prospetta di particolare complessità quali:

- i disoccupati e gli inoccupati di lungo periodo,
- le donne uscite dal mercato del lavoro in occasione della nascita del primo figlio,

---

[101] 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.

[102] Si richiamano, in proposito, i concetti espressi nella precedente relazione:
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.
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

- i lavoratori che fruiscono di trattamento straordinario di integrazione salariale da un rilevante periodo di tempo e
- le persone in aree ad elevato livello di disoccupazione;

c) gli ammortizzatori sociali.

In sostanza, viene assegnata forte priorità ai contratti aventi contenuto formativo, secondo gli indirizzi dell'Unione Europea ed, in tale ottica, in Italia, assume particolare rilievo il nuovo sistema dell'*apprendistato*.

Altra priorità è sicuramente quella di favorire l'occupazione femminile.

Un punto particolarmente dolente è poi quello degli *Ammortizzatori sociali*, per i quali è estremamente sentita l'esigenza di una riforma al fine di rendere uniforme il sistema per tutti i lavoratori e di renderlo realmente efficace, ma, certamente, si è di fronte, in tal caso, ad una specie di *storia infinita*.

Infatti - aldilà dei limiti intrinseci che hanno mostrato i cosiddetti "collegati ordinamentali" previsti dalla nuova disciplina recata dalla legge n. 208/99, per i forti ritardi nella loro emanazione e la mancanza della copertura normativa per gli interventi programmatici di settore - le attese che circondavano la legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. *collegato ordinamentale lavoro*), che aveva 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 e la riforma degli Enti previdenziali*, sono andate in gran parte deluse.

Si è avuta, infatti, conferma di quanto descritto lo scorso anno sulla consistente disciplina *intertemporale* dei *lavori socialmente utili* (intervenuta l'ultimo giorno utile per l'esercizio della delega: il 28 febbraio 2000 con il d.lgs. n. 81/2000), e la mancata disciplina sia degli *ammortizzatori sociali* sia della riforma degli *enti previdenziali*[103].

---

sostanziano in *incentivi all'occupazione* (e non, quindi in *sussidi di disoccupazione*), *formazione professionale* ed incentivi finanziari per nuove iniziative imprenditoriali.

[103] 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*[103], ed il 28 febbraio 2000 (al comma 2) per le modifiche da apportare alla vigente normativa sui *lavori socialmente utili*[103]. 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.

Successivamente, di tale termine, è stato previsto l'ulteriore spostamento al 31 marzo 2001, ma il disegno di legge Senato 4470 che prevedeva tale dilazione e recava, a tal fine, "modifiche alla legge 17 maggio 1999, n.144, concernente gli incentivi all'occupazione e gli ammortizzatori sociali", approvato il 24 maggio da tale ramo del Parlamento non è giunto a buon fine.

Infatti, l'affermazione che "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" contenuta nella passata relazione viene suffragata dalle più recenti *vicende* normative che hanno riguardato sia i *lavori socialmente utili* sia gli *ammortizzatori sociali*.

5.2 I lavori socialmente utili - L.S.U.

Per ciò che attiene alle caratteristiche dell'Istituto, si richiama quanto enunciato nella passata relazione, in ordine sia ai fini che, con esso, si intendevano originariamente perseguire, sia a quanto, in realtà è avvenuto.

Per quanto attiene ai primi, si ricorda che 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[104].

In buona sostanza, l'impianto del d.lgs. n. 81/2000 tendeva ad assicurare una continuità nell'utilizzazione dei lavoratori da parte dei soggetti che avevano in corso attività progettuali a carico del *Fondo per l'occupazione*[105] ma il suo scopo principale

---

[104] 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.

[105] I quali, in via generale, avessero maturato dodici mesi di permanenza, nei *lavori socialmente utili*, nel periodo 1° gennaio 1998-31 dicembre 1999.

Ad essi andavano aggiunti coloro che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2000, avessero 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). anche nell'ipotesi in cui i medesimi siano stati trasferiti ad altri enti, comunque rientranti tra quelli previsti dall'originaria disciplina del d.lgs. n. 468/97 fra i soggetti promotori di progetti di L.S.U. (Enti pubblici economici, società a totale o parziale partecipazione pubblica e dalle cooperative sociali o loro consorzi).

era quello di favorire il c.d. *svuotamento* del bacino dei *lavori socialmente utili*, scelta questa propedeutica all'effettivo decollo dei *Lavori di pubblica utilità*[106].

Per tale ragione, detta norma si fondava, in primo luogo, sull'individuazione di soggetti che non potevano più essere impiegati negli L.S.U.[107] e, quindi sulla cosiddetta "stabilizzazione" alla quale corrisponde l'uscita dal bacino degli L.S.U..

E' proprio sul fronte della *stabilizzazione* che sono sorti quei problemi che già si intravedevano al momento del varo della norma.

Un'operazione dal tenore piuttosto incisivo e con un termine, quello del 30 aprile 2001, entro il quale realizzare la stabilizzazione occupazionale, con il conseguente svuotamento del bacino degli L.S.U. e la previsione (art. 8, comma 3 del d.lgs. n. 81/2000) di una limitazione al 50% degli assegni e sussidi in atto per il periodo 1° novembre 2000-30 aprile 2001, per quanto apprezzabile in quanto costituente un'inversione di tendenza rispetto alle logiche fino a quel momento perseguite, si è mostrata di difficile realizzabilità.

Quelle critiche al sistema precedente che nella passata relazione venivano poste a parametro della nuova disciplina[108] tornano di attualità perché si assiste ad un forte ridimensionamento degli obiettivi che il Governo si era posto con il d.lgs. n. 81/2000.

---

[106] 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. n. 468/97.

[107] 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: 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.

[108] 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:*

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;

Ridimensionamento realizzato in due fasi:

a) con il decreto-legge 24 novembre 2000, n. 346 che rappresenta un chiaro esempio di provvedimento, avente i caratteri dell'urgenza e della necessità, che reca misure *tampone* volte a superare contingenze dovute a note lacune normative (per gli ammortizzatori sociali) ovvero a modificare, alterandone l'assetto, una normativa di sistema che non si riesce ad applicare (è il caso del d.lgs. n. 81/2000);

b)con la legge *finanziaria* (legge 23 dicembre 2000, n. 388) con la quale sono stati recepiti i contenuti del decreto legge, ulteriormente allargandone la portata modificativa rispetto alla norma d'origine e determinando quindi un *vulnus* proprio a quel nuovo *sistema* che doveva prima affermarsi, nel 2000 e poi consolidarsi, nel 2001.

Con il decreto-legge n. 346/2000, per quel che attiene ai *lavori socialmente utili*, oltre al differimento del termine, per la presentazione della domanda per la contribuzione volontaria, al 30 aprile 2001 (il termine originario era posto ai sessanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2000), si è stabilita la possibilità, per il Ministero del lavoro, di stipulare convenzioni, entro il 31 dicembre 2000, *nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo per l'Occupazione*, con le regioni per i casi in cui, *per ragioni straordinarie*, non risulta possibile esaurire il bacino regionale dei lavoratori impegnati in L.S.U..

Dette convenzioni costituiscono la leva con la quale, in pratica, salta il sistema del d.lgs. n. 81 2000.

Infatti con esse è possibile indicare una quota predeterminata di soggetti da avviare alla *stabilizzazione*, che, per il primo anno, non potrà essere inferiore al 30 per cento dei soggetti ricompresi nel *bacino* regionale.

---

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.

Va considerato che le convenzioni possono rinnovarsi *annualmente* (non sono indicate ulteriori quote *minime*), purché vengano raggiunti gli obiettivi di stabilizzazione.

Le risorse finanziarie sono sempre quelle del *Fondo per l'occupazione*, non rendendole dunque disponibili, per le quote interessate, per i Lavori di pubblica utilità - L.P.U., mentre impingono, sempre sul medesimo Fondo, ulteriori interventi delle *regioni* indirizzati ancora ad attività socialmente utili, nonché a misure aggiuntive di stabilizzazione e di politica attiva del lavoro e per *il sostegno delle situazioni di maggiore difficoltà*.

Appare evidente la portata modificativa di tale provvedimento rispetto all'assetto originario, e ciò anche a prescindere dalle perplessità che l'utilizzazione da parte delle regioni, anche per finalità da accertare in concreto, di un *fondo* inserito nel bilancio statale, suscita in una logica di federalismo fiscale.

La legge finanziaria che ratifica i contenuti del decreto-legge, pur, ovviamente, non costituendone la legge di conversione, sposta in avanti i termini, e, dunque, il termine del 30 aprile 2001 entro il quale le regioni non ritengono possibile esaurire il *bacino* regionale, viene spostato al 30 giugno 2001, mentre cade quello del 31 dicembre 2000 per stipulare le relative convenzioni, che trovano quale unico limite le risorse del *fondo per l'occupazione*.

Un'altra modifica concerne la condizione perché possa aversi il rinnovo delle convenzioni: mentre nel d.l. n. 346/2000 essa consisteva nell'*aver raggiunto gli obiettivi di stabilizzazione*, nella legge finanziaria, la medesima risiede nella definizione, *anche in base ai risultati raggiunti*, degli *obiettivi di stabilizzazione*.

Inoltre viene introdotta la possibilità di continuare a percepire gli assegni relativi, nonché quelli familiari, per coloro che abbiano compiuto i cinquant'anni alla data del 31 dicembre 2000, ove proseguano le attività degli enti utilizzatori.

Di diverso tenore è sia la norma intesa a consentire a coloro che hanno maturato dodici mesi di permanenza nelle attività di L.S.U. di accedere al trattamento previdenziale in base alla contribuzione volontaria, sia l'estensione del riconoscimento del beneficio del contributo, di diciotto milioni di lire per ogni assunto, agli enti locali ed agli enti dotati di autonomia finanziaria.

Sulla scorta delle modificazioni normative descritte, è lecito nutrire dubbi sulla reale chiusura dei *Lavori Socialmente Utili*, in quanto per il cosiddetto *svuotamento del bacino*, a parte alcuni casi che riguardano regioni settentrionali (es.: Lombardia), soprattutto in quelle meridionali, si assisterà ad una serie di proroghe dello strumento, alle quali le recenti novelle normative hanno fornito copertura giuridica.

Se non può dirsi (perlomeno allo stato) che siano consentiti ulteriori accessi, l'alternativa ad ulteriori dilazioni temporali è il finanziamento di ulteriori esigenze per la *stabilizzazione*, che viene consentito alle Regioni (art. 78, comma 2 lettera *d)* della legge finanziaria per il 2001) a carico sempre del *Fondo per l'occupazione.*

La tesi di fondo del d.lgs. n. 81/2000 che puntava alla liberazione delle risorse ora impiegate per gli L.S.U., perché le medesime venissero destinate ai *Lavori di pubblica utilità - L.P.U.*, viene dunque mortificata e questo significa anche che, aldilà, delle intenzioni programmatiche, poiché nessuna opzione può evolversi in assenza di un *budget* adeguato, andrà comunque ridisegnato il quadro delle politiche attive del lavoro che, non possono certamente risolversi nella *formazione* che pure vede una sua forte evoluzione, in particolare nel settore della *formazione continua*, e che, comunque deve essere supportata da una forte strategia di interazione con l'individuazione di *reali* sbocchi occupazionali.

Il numero dei lavoratori impegnati in L.S.U. è stato caratterizzato da una grande variabilità, essendo passati dai 54.135 del 1995 ai 153.697 del 1998, costituente il valore massimo raggiunto, con un livello medio, per il primo semestre 1999 di 144.822.

A fronte di tale dato, colpisce il livello ancora basso dei lavoratori usciti dal *bacino* dei L.S.U., i quali, tra il novembre 1999 ed il febbraio 2000, sono stati stimati in 1.250 unità complessive, come viene evidenziato dalla seguente tabella:

Lavoratori usciti dal bacino degli LSU tra il novembre 99 ed il febbraio 2000

Causa di uscita dal bacino	*Valore assoluto*	Percentuale
Assunzione da cooperativa come dipendente	320	25,6
Assunzione da cooperativa come socio	14	1,1
Assunzione da ditta privata	262	21,0
Assunzione da ente locale	20	1,6
Assunzione da società mista	79	6,3
Autoimpiego	3	0,2
Decesso	10	0,8
Dimissioni volontarie	74	5,9
Indisponibile a fornire dati personali	31	2,5
Licenziamento	4	0,3
Pensionamento	201	16,1
Reintegro da parte dell'azienda di provenienza	3	0,2
Rifiuto dell'assistenza al reimpiego	125	10,0
Rinuncia	103	8,2
Sospensione	1	0,1
Totale	*1.250*	*100*

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Italia Lavoro S.p.A.

Nello stesso Piano Nazionale per l'Occupazione 2000[109], non si rinviene una strategia incisiva al riguardo, e ci si limita a descrivere sinteticamente l'avvento della nuova disciplina del d.lgs. n. 81/2000, con la sottolineatura del crescente ruolo di regioni ed enti locali e l'indicazione che il compito della ricollocazione dei lavoratori, assegnato ad Italia-lavoro[110], ha prodotto, nel 1999, 14.000 colloqui con i lavoratori, dai quali sono scaturiti 1.000 inserimenti in programmi formativi, nonché l'intenzione di *raccordare la materia con la riforma degli ammortizzatori sociali*.

Si riscontra, dunque, una notevole lentezza del circuito di svuotamento del *bacino* LSU che conferma le difficoltà incontrate al riguardo e spiega la ricerca di rinvii dei termini ultimi per la *stabilizzazione.*

Per quanto concerne le tipologie, appare in linea con il *trend* delle nuove occasioni occupazionali, l'assunzione in società cooperativa o in società private come dipendente, mentre non sembrano aver determinato un forte *appeal* opzioni autonome e ben più *a rischio* come l'autoimpiego.

[109] Pubblicato nell'aprile 2000.

[110] Società per azioni a totale partecipazione pubblica che agisce in regime di convenzione con il ministero del lavoro ed in base alle direttive del Ministro del lavoro.

Non va, del resto, dimenticato che i lavoratori impegnati in L.S.U. provenivano da rapporti di lavoro subordinato e da lì erano entrati nella fascia, prima della Cassa integrazione e, quindi, della mobilità per pervenire al sistema L.S.U..

Appare dunque comprensibile la ricerca di opzioni maggiormente *sicure*, in mancanza delle quali preferire il mantenimento della seppur precaria situazione attuale.

Sotto altro profilo, questo stesso dato spiega, come rilevato nel citato Rapporto ISFOL 2000, il fallimento dell'opzione relativa ai Lavori di Pubblica Utilità, sempre nell'ambito degli L.S.U. (e, quindi, si ricorda, istituto completamente diverso dai L.P.U. disciplinati dal d.lgs. n. 280/97) che tendeva alla creazione di nuova impresa.

Se ne trae la conferma che l'approccio per iniziare un'attività autonoma è legato a motivazioni completamente differenti da quelle di un lavoratore entrato nell'area di *crisi* e quindi di disagio sociale.

E' in fondo proprio lo spartiacque che divide gli L.S.U. dai L.P.U. correttamente intesi: diversi sono i soggetti (lavoratori disoccupati i primi ed in cerca di prima occupazione i secondi) come diverse sono le metodologie (progetti, relativi, prevalentemente, a prestazioni di servizi per i primi, anche *borse di lavoro* per i secondi).

Il problema, che si presenta, per le ragioni espresse in precedenza, ancor più grave dello scorso anno, è il sostanziale ingessamento dei fondi disponibili (fondo per l'occupazione) per i L.S.U. che ancora non si chiudono e questo non avverrà realisticamente nel breve periodo, e la contestuale indisponibilità dei medesimi per un effetto *volano* che faccia decollare i L.P.U..

Va detto, in relazione a questi ultimi, che il sistema normativo che li prevede (il d.lgs. n. 280/97)[111] ne fa uno strumento completamente diverso[112] dai *Lavori socialmente utili*, il quale ha avuto un avvio piuttosto stentato, sia per la ritardata indicazione delle modalità di prima attuazione (solamente alla fine del 1999 sono stati

[111] Emanato in base alla delega dell'art.26 della legge n. 196/97 (la c.d. "legge Treu").

[112] Riguarda, infatti la 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-lavoro* 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.

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), sia per i ristretti termini per la presentazione dei progetti, e per l'insufficiente conoscenza, da parte dei soggetti promotori, della realtà giovanile alla quale doveva evidentemente fare riferimento tutta l'azione propulsiva in materia.

Circostanza questa che trova conferma nel particolare fenomeno che si è riscontrato per le *borse-lavoro* che costituiscono una delle tipologie d'intervento previste dal citato d.lgs. n. 280/97, accanto agli L.P.U..

Il fenomeno consiste nell'elevato livello di rinunce da parte di imprese proponenti a conferire *borse* già autorizzate.

Infatti le *borse-lavoro* sono state assegnate in tre *tranches* dovendo, appunto, in tempi successivi recuperare e riassegnare quelle che potrebbero definirsi *inoptate*.

Su di un totale di 104.484 borse richieste, si è avuto il seguente andamento:

	fase a	***fase b***	***fase c***
borse autorizzate	64.291	20.819	5.384
borse attivate	43.085	10.942	1.861
tassi di rinuncia %	33	47,4	65,4

Fonte: dati ISFOL.

Si rileva, dunque un grande scarto che misura in negativo il reale interesse imprenditoriale ad attivare lo strumento, da un lato, ma anche, dall'altro, lo scarso affidamento dei giovani nei confronti di un'opzione ritenuta eccessivamente precaria.

Per quanto attiene al monitoraggio degli L.S.U., la cui carenza era stata sottolineata nella passata relazione, l'Amministrazione è attualmente impegnata *in un controllo dei progetti interregionali, attraverso un monitoraggio di tutti i programmi avviati, i fondi utilizzati, le persone formate e il risultato occupazionale raggiunto.*

Non vi sono, peraltro, ancora dati disponibili al riguardo e se ne rinviene l'urgenza, che non viene ridimensionata dalla rinviata chiusura degli L.S.U., come si è avuto di esporre ampiamente in precedenza, ma semmai enfatizzata perché il grande problema della *stabilizzazione* risente, oltre a gravissimi problemi socio-economici sul territorio, anche della mancanza di un'attenta analisi che, giovandosi dei risultati del monitoraggio avrebbe permesso l'individuazione dei possibili sbocchi degli L.S.U., e

cioè, l'individuazione, in sostanza, delle opzioni per ricollocare in altre attività ed altri contesti i relativi lavoratori.

5.3 Gli ammortizzatori sociali.

Si è già detto, in precedenza, della grave lacuna rappresentata dalla mancata riforma degli *ammortizzatori sociali.*

Si è quindi proceduto senza un reale quadro d'insieme (si è del resto spesso sostenuto che anche gli L.S.U. costituiscano, di fatto, un ammortizzatore sociale e nello stesso Piano per l'occupazione 2000, citato, si collega la riforma degli L.S.U. a quella degli ammortizzatori sociali).

Il principio che dovrebbe regolare la stessa esistenza degli *ammortizzatori sociali*, consiste nella loro entrata in funzione nei casi nei quali si riveli impossibile regolare le compensazioni economiche attraverso i normali istituti di accesso al lavoro e si renda, quindi, necessario intervenire dalla parte pubblica per evitare che le discriminazioni superino il livello della sopportabilità, ovvero per assicurare il c.d. *minimo vitale* alle categorie che si trovano al di sotto del limite di sussistenza..

In fondo gli "ammortizzatori sociali" sembrano costituire l'altra faccia della medaglia delle opzioni di *flessibilità* che costituiscono uno dei dati salienti della politica del lavoro.

La minimizzazione se non il superamento del *disagio sociale*, così come l'assicurare *pari opportunità* nell'accesso al lavoro, costituiscono tutte componenti della ricerca di un riequilibrio complessivo del sistema.

I principi ai quali dovrebbero, dunque, attenersi gli *ammortizzatori sociali* sono, da un lato, la ricerca dell'*equità sociale* e, dall'altro, costituire un effettivo strumento di *politica attiva del lavoro* e, cioè, in sostanza non costituire elemento di disincentivazione per la mobilità e la ricerca di opzioni lavorative, ma, semmai, di reinserimento di lavoratori disoccupati.

Purtroppo, la riforma, prevista dalla legge n. 144 del 1999 (il c.d. *ordinamentale lavoro*) non è ancora intervenuta ed, al momento, l'unico intervento normativo di rilievo consiste nel d.lgs. n. 181 del 21 aprile 2000, il quale ha, peraltro, una portata limitata,

riguardando, in particolare, i criteri per poter accedere agli istituti che, a loro volta, saranno oggetto della riforma.

Va comunque detto che, in tale circostanza, si rinvengono alcune innovazioni di rilievo, come quella della definizione dello *stato di disoccupazione*, legato alla *disponibilità immediata* ad essere nuovamente occupato.

Inoltre, vengono indicate le categorie di disoccupati in modo da fotografare lo stato di disagio in cui verte quel determinato soggetto, e, quindi il disoccupato viene distinto in: *di lunga durata*, *giovane*, *adolescente*, *donna in reinserimento*.

Viene anche introdotto un meccanismo sanzionatorio che dovrebbe costituire un deterrente al ricorso a comportamenti dilatori nei confronti dell'offerta di lavoro[113].

Tali meccanismi non costituiscono, del resto, una novità, essendo stati già previsti per gli L.S.U. e concretizzandosi nel rischio o nella reale perdita del trattamento.

L'esperienza favorisce un certo scetticismo, al riguardo, ma, certamente, gli ammortizzatori sociali che, sempre più dovrebbero dirigersi verso le c.d. *qualifiche marginali* che più sono vicine alla *soglia di povertà*, possono estrinsecarsi negli strumenti più vari: dalle agevolazioni fiscali per i datori di lavoro alla c.d. *fiscalizzazione degli oneri sociali*, tutte opzioni dirette a mantenere il rapporto di lavoro.

Nell'esperienza italiana gli ammortizzatori sociali hanno finito per coincidere con gli strumenti che possono considerarsi l'anticamera della disoccupazione, come la *cassa integrazione guadagni* e l'*indennità di mobilità*.

Non v'è dunque da stupirsi se anche i *L.S.U.* possano essere considerati in detto contesto. Quanto in precedenza espresso in ordine a tale istituto supporta una valutazione in tal senso.

Sempre in tale ambito, un accenno va fatto ad un provvedimento di particolare rilevanza come la legge 14 dicembre 2000, n. 385 che reca *nuove norme in materia di integrazione del trattamento al minimo* in materia pensionistica a fini dichiaratamente perequativi.

---

[113] Comporta la perdita dell'anzianità dello stato di disoccupazione il rifiuto di un'offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato, o determinato o di lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196, con durata del contratto a termine o, rispettivamente, della missione, in entrambi i casi superiore almeno a quattro mesi, formulata dal servizio competente ed ubicata nel raggio di cinquanta chilometri dal domicilio del lavoratore; il predetto rifiuto non comporta, tuttavia, la perdita dell'anzianità qualora la proposta di lavoro non sia congrua, secondo criteri determinati dalle commissioni regionali permanenti tripartite di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, alla professionalità posseduta dall'interessato.

Va, in ultimo, citato il recentissimo d.l. n. 157, emanato il 3 maggio 2001, che reca disposizioni urgenti in materia pensionistica e di ammortizzatori sociali.

Per quel che concerne gli ammortizzatori sociali, questo provvedimento è diretto a *fronteggiare gli effetti e le ricadute, sul piano occupazionale derivanti da gravi crisi aziendali o settoriali, dalla crisi connessa alle encefalopatie spongiformi bovine, nonché dall'emergenza idrica nella regione Puglia.*

In relazione, dunque, ad un ventaglio di opzioni piuttosto ampio, gli interventi, disposti per un *limite complessivo massimo* di 300 mld, vanno da proroghe di trattamenti relativi a sussidi, ovvero nuovi sussidi al reddito o riconoscimenti di periodi di contribuzione figurativa, *anche in deroga alle disposizioni in materia di ammortizzatori sociali.*

5.4 Quadro finanziario degli strumenti.

L'analisi finanziaria conferma ulteriormente la vischiosità degli strumenti descritti, ed, in particolare, di quello dei "lavori socialmente utili".

Gli stanziamenti definitivi ammontano per l'esercizio 2000 a quasi 3.300 mld, rispetto ai circa 2.200 del 1999, e riguardano sia i "lavori socialmente utili - L.S.U." sia i "lavori di pubblica utilità - L.P.U.".

Essi, infatti, impingono entrambi nel *Fondo per l'occupazione*, e, dunque, l'analisi finanziaria del bilancio amministrativo va riferita al capitolo 7670 (ex 6785) dello Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro.

Nel corso del 2000 risultano erogati, in conto-residui, dal Ministero del lavoro all'I.N.P.S., per i pagamenti ai beneficiari, 635,53 mld per L.S.U. e 180 mld per L.P.U e borse-lavoro.

Più in particolare, per quanto attiene agli esiti del Piano straordinario previsto dal d.lg.280/97 (sussidi L.P.U. e *Borse-lavoro*), erano stati impegnati 700 mld, in data 30 marzo 1999, sui fondi del 1998 e 150 mld, in data 20 dicembre 1999, sui fondi per il 1999. Su detti impegni l'Amministrazione ha erogato all'I.N.P.S. le seguenti somme:

Sussidi 1998	L.404.075.713.325
Sussidi 1999	L.195.390.784.876
Stima sussidi 2000	L. 55.000.000.000
Stima eventuali richieste inevase	L. 20.000.000.000
Totale sussidi	**L.674.466.498.201**

Per il pagamento delle attrezzature e dell'attività tecnico-progettuale, sono disponibili ancora 175,5 mld.

Per le attrezzature e l'attività tecnico-progettuale, sempre prevista dal d.lgs. 280/97, sono stati assegnati alle Direzioni regionali L. 4.953.310.770, ma non sono disponibili dati sugli effettivi pagamenti, peraltro richiesti alle Direzioni regionali dalla Direzione per l'Impiego del Ministero del lavoro.

Per quanto concerne i Lavori Socialmente Utili, la situazione degli impegni appare piuttosto complessa, poiché, dalle rilevazioni dell'Amministrazione del lavoro e p.s., risultano impegnati:

- 1.486,64 mld sui fondi 1998;
- 1.121,42 mld, in data 20 dicembre 1999, sui fondi 1999;
- 115,39 mld, in data 11 luglio 2000, sui fondi 1999 e
- 672,63 mld, in data 18 dicembre 2000, sui fondi 2000.

Va tenuto presente che, detti impegni riguardano oltre ai sussidi in senso stretto anche gli assegni al nucleo familiare, la formazione professionale, le attrezzature e l'attività tecnico-progettuale.

Le erogazioni effettuate sul 1998 ammontano a 947,40 mld, mentre quelle relative al 1999 raggiungono 1.034,14 mld, per un totale di 1981,54 mld.

I dati concernenti le erogazioni del Ministero del lavoro all'I.N.P.S. sull'esercizio 2000 non sono ancora disponibili perché il primo è in attesa del consuntivo I.N.P.S..

Discorso a parte è quello della *stabilizzazione* prevista dal d.lgs. n. 81/2000, per la quale il Ministero ha erogato finora alle Regioni, sulla base di apposite convenzioni, 263,09 mld.

In considerazione della conoscenza piuttosto approssimativa dei pagamenti disposti dall'Amministrazione, aspetto che evidenzia lacune, che vengono ancor prima di quella relativa alla mancanza di un *effettivo* monitoraggio, dal quale dovrebbe

discendere una valutazione di efficienza ed efficacia dei progetti di L.S.U., appare utile, come è stato fatto lo scorso anno, segnalare la situazione del capitolo 7670 (ex 6785) dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro, nel quale va a concentrarsi il *budget* relativo alle *politiche attive del lavoro*: il Fondo per l'occupazione, sul quale gravano L.S.U. e L.P.U..

(in milioni)

	1998	1999	2000
PREV. DEF. COMP.	2.735.058,53	2.170.461,60	3.290.520,66
IMPEGNI	2.735.058,53	2.116.461,60	3.260.120,66
PAGATO COMPETENZA	22,04	218.000,00	485.214,42
PAGATO RESIDUI	1.467.541,96	1.230.632,65	2.372.189,14
RES. "C" PROV.COMP.	2.673.417,45	1.257.565,36	2.531.110,52
RES. "C" PROV.RES.	838.821,41	2.356.965,36	2.755.886,29
RES. "F" PROV.COMP.	61.619,04	640.896,23	243.795,71
RES. "F" PROV.RES.	0	0	11.711,96
RES.TOT. PROV. COMP.	2.735.036,50	1.898.461,60	2.774.906,23
RES.TOT.PROV. RES	839.058,94	2.356.965,36	2.783.237,81
RESIDUI INIZIALI	2.306.600,90	3.587.604,25	5.155.426,96
RESIDUI TOTALI	3.574.095,43	4.255.426,96	5.558.144,05

Va precisato che i pagamenti effettivi attengono soprattutto agli L.S.U., per le ragioni in precedenza enunciate e sono ancora esigui sulla competenza, seppur raddoppiati rispetto al precedente esercizio (485,2 mld nel 2000, rispetto ai 218 mld del 1999), tanto è vero che la massa residui è ancora cresciuta (5.558 mld di residui totali) rispetto ai livelli del 1999 (4.255 mld.) e del 1998 (3.574 mld).

5.5 Analisi finanziaria delle politiche dell'occupazione.

L'analisi finanziaria che la Corte effettua, sul rendiconto 2000, delle *Politiche sociali* ed, in particolare, di quelle del *lavoro*, tiene presente la strutturazione del d.lgs. n. 300/99, con l'aggregazione di *lavoro*, *salute* e *politiche sociali*. Per tale ragione, non è sovrapponibile con quella effettuata nella passata relazione; ad esempio non è più rinvenibile la materia della cooperazione, che, nella nuova aggregazione dei ministeri, viene trasferita al comparto delle *Risorse produttive*.

Ciò nonostante, in presenza di una strutturazione corrispondente delle *funzioni-obiettivo*, è possibile effettuare elaborazioni comparative.

Anche per l'esercizio 2000, viene seguita la classificazione COFOG[114], varata in sede OCSE, e l'analisi viene elaborata fino alle funzioni-obiettivo di quarto livello[115], ritenute più aderenti alle singole *politiche* nelle quali si esplica la *missione* dell'amministrazione, nella classificazione *economica semplificata* che distingue le spese, secondo le natura delle stesse, in *funzionamento*, *investimento* ed *intervento*.

In particolare, per quel che riguarda la materia dell'*occupazione*, dalla quarta *F.O.* di 1° livello *Affari economici*, si passa al 2° livello *Affari economici e commerciali del lavoro* ed al terzo *Affari generali del lavoro* senza raggiungere un aggregato funzionale che consenta valutazioni significative.

Al quarto livello si rinvengono le *funzioni-obiettivo*: 1) *Pianificazione del mercato del lavoro*, 2) *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione*, 3) *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità*, 4) *Sgravi contributivi per le aree depresse*; 5) *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro*; 6) *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali* ed 8) *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro*.

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 serie di funzioni di rilievo.

Si può dire, infatti, che, mentre per alcune *funzioni* di grande incidenza finanziaria il rapporto sia vicino al 100%:

- *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione* - nel cui ambito vanno considerati anche gli interventi a carico del bilancio del tesoro, che incidono in misura minima sul totale della *massa impegnabile* di questa *funzione*, rappresentandone solamente lo 0,68% e per i quali gli impegni totali

[114] Che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvengono in tutto il sistema istituzionale, raccordate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC 79 e SEC 95).

[115] Va detto anche che, tendenzialmente, la classificazione COFOG assume caratteristiche molto *compattate* che, soprattutto per amministrazioni di non grandi dimensioni, non consentono un'analisi adeguata.
Non sempre infatti, la costruzione che prevede la disaggregazione svolta nella seguente scala permette una lettura soddisfacente del rendiconto:

Funzione obiettivo	Centro di responsabilità
Funzione obiettivo di 2° livello	*Macroaggregato*
Funzione obiettivo di 3° livello	Unità previsionale di base

coincidono con la stessa (79,42 mld) - presenta impegni totali per 11.499,71 mld su 11.660,93 di massa impegnabile, corrispondenti al 98,62%;

- *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* 879,73 mld su 1.093,73, corrispondenti all'80,43%;
- *Sgravi contributivi per le aree depresse* 3.676,99 su 3.679,74, corrispondenti al 99,93%;

solamente una *funzione* si pone a livelli intermedi:

- *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro* - che comprende anche gli interventi del Ministero della Sanità, per il 14,3% della massa impegnabile complessiva - con 416,97 mld su 749,28 corrispondenti al 55,6% della medesima;

ed altre tre mostrano un rapporto molto basso:

- *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* raggiunge, con 26,23 mld su 80,27, il 32,7% in tale rapporto.
- *Pianificazione del mercato del lavoro* 36,04 mld su 130,03 corrispondenti al 27,7%;
- *Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali* 54,04 mld su 310,92 corrispondenti al 17,4%.

L'analisi del primo gruppo di funzioni permette di confermare l'osservazione della precedente relazione sull'esigenza di non farsi fuorviare dagli alti rapporti rilevati, in quanto presenta una forte incidenza su di esso il livello di rigidità degli *incentivi all'occupazione*, per i quali, come si è visto in precedenza, è difficile modificare la strategia e ancora di estrema attualità il problema del rapporto fra Lavori Socialmente Utili- L.S.U. e Lavori di Pubblica Utilità - L.P.U.)[116].

Va anche tenuto presente, al riguardo, che non sempre la progettualità produce risultati concreti e che, anche nei casi in cui ci si trova sostanzialmente di fronte a taluni automatismi (come l'erogazione di un assegno mensile fisso nel caso dei *Lavori socialmente utili*), vischiosità procedurali incidono sui pagamenti effettivi.

[116] Problema questo che esiste in misura ancora maggiore per gli *ammortizzatori sociali*, come testimonia la difficoltà di varare la riforma del settore.

Certamente, un basso livello di impegni sulla *massa impegnabile* pone un altro tipo di problema, consistente nella carenza della progettualità necessaria per gestire taluni tipi di interventi, tema questo di rilievo soprattutto negli ambiti nei quali pesano le scelte strategiche dell'amministrazione.

Ne costituisce un esempio la funzione *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro*, laddove sono gli stessi vincoli normativi (normativa sulla sicurezza sul lavoro) a rendere necessaria una strategia di interventi mirati che consentano di raggiungere le finalità poste dalla norma.

Al riguardo, si riscontra una sensibile diminuzione del livello degli impegni (55,6%) rispetto al 78,6% del 1999.

Ben più marcato è il discorso che può farsi per le *funzioni-obiettivo* che mostrano un andamento che indica evidenti carenze proprio sul piano della individuazione degli interventi e delle connesse metodologie.

In questo *basket* si trovano proprio le cosiddette funzioni *strategiche*:

Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro che, con il 32,7% peggiora il dato dello scorso esercizio (46,1%). Viene dunque confermata la difficoltà, già rilevata in passato, nell'organizzazione e, quindi, nella realizzazione di un effettivo monitoraggio dello stato di avanzamento dei vari interventi di *politica del lavoro*, cui consegue una scarsa capacità di modificare l'assetto di tali interventi; si tratta di una carenza nota che proietta i suoi effetti sulle possibilità evolutive del sistema.

Pianificazione del mercato del lavoro che il 27,7% è in sensibile regresso rispetto al 91,3% dello scorso esercizio.

Al riguardo, va detto che questa funzione appare strettamente collegata alla precedente della quale costituisce, in fondo, il *feedback*: la *Pianificazione*, infatti, non può che essere conseguente al monitoraggio, e, quindi è proprio in questa attività che si scontano le lacune della precedente.

A ciò va aggiunto che la riforma del *mercato del lavoro*, ha implicato ed implica problematiche di grande spessore, come l'avvio dei *Servizi* e dei *Centri per l'impiego*, con tutte le conseguenze che il trasferimento delle funzioni in materia ha comportato, sul piano della reale operatività. Una questione ancora sul tappeto è quella del Sistema

Informativo Lavoro - S.I.L. che dovrebbe consentire l'effettivo incontro *domanda-offerta di lavoro.*

Altro aspetto attiene alle attività di sostegno al *lavoro temporaneo*[117], (nella passata relazione si faceva cenno alla formazione *continua* tesa a colmare i periodi di inattività dei lavoratori e finanziata da un *Fondo per la formazione*, passato ad un regime privatistico in base alla legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n.488), alimentato da contributi erogati dai datori di lavoro interinale, commisurati al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori.

Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali con il 17,4% indica un livello di *sofferenza* nel rapporto tra impegni e massa impegnabile che non può non determinare considerazioni negative se esso viene rapportato con quello del 1999 (99,6%) .

Qualsiasi ragionamento fatto sul fronte della *massa impegnabile* va comunque verificato su quello della *massa spendibile* dove anche le migliori progettualità sul piano teorico trovano il loro riscontro nell'effettiva realizzazione degli interventi, misurabile con l'indicatore *pagamenti,* vuoi sui residui di provenienza dagli esercizi precedenti, vuoi sulla competenza.

In tale ultimo contesto, le funzioni *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione, Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* e *Sgravi contributivi per le aree depresse* , che avevano mostrato un andamento fisiologico nel primo ambito, non lo confermano in pieno nel rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile.

La prima, infatti, con 11.314,6 mld su 14.595,9 , raggiunge il 77,52 %; la seconda con 1.466,4 mld su 5.390,8, solamente il 27,20%; la terza con 3.592,1 mld su 4.450,9 l'80,70%.

Tale dato va rettificato in base al livello di autorizzazioni di cassa che indica l'effettiva spendibilità, in base alle realistiche attese sulle erogazioni, della *funzione-obiettivo.*

---

[117] 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).

Al riguardo, la funzione *Collocamento...* con 11.314,68 su 11.633,88 mostra un livello del 97,3%, la funzione *Misure per promuovere l'occupazione*...con 1.466,42 su 3.489,84 del 42,0% e *Sgravi contributivi...* con 3.592,07 su 4.240,49 l'84,7%.

Una volta realizzata tale operazione di rettifica - pur con tutte le riserve che emergono nei casi in cui appare rilevante lo scostamento tra massa spendibile ed autorizzazioni di cassa, perché comunque indicativo di una perdita di parte della progettualità che viene ritenuta non più realizzabile - emerge, in particolare, il dato relativo alla funzione *Misure per promuovere l'occupazione....*, alla quale sembra assegnato un ruolo d'impatto e, quindi una portata modificatrice del tessuto occupazionale preesistente, di particolare significatività e che invece, in concreto, non riesce ad indirizzare le risorse finanziarie esistenti ai risultati attesi.

La funzione intermedia *Vigilanza, prevenzione e tutela...* nel rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile (195,34 mld su 1.333,43) indica un 14,6%, molto basso, che, nel rapporto rettificato con l'autorizzazione di cassa (195,34 su 728,61) aumenta al 26,8%, ma appare evidente che una funzione di tale rilievo non possa che scontare in termini di valutazione di inefficienza anche la diminuzione del 54,6% del livello atteso di erogazioni (misurato dalle autorizzazioni di cassa) rispetto alle risorse disponibili.

Nel *trend* appena descritto, risulta ancor più negativa la situazione relativa alle tre funzioni che già avevano mostrato un livello basso nel rapporto tra impegni e massa impegnabile.

Infatti, *Pianificazione...* con 34,47 mld di pagamenti totali su 137,79 di massa spendibile, indica un 25,0% che sale di poco, nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (34,47 su 135,22), fino al 25,5%.

Rilevazione, analisi e monitoraggio..., con 12,35 mld di pagamenti totali su 91,31 di massa spendibile, fissa il rapporto al 13,5% che sale in termini consistenti, nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (12,35 su 37,54), fino al 32,9%.

Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali, con 41,23 mld di pagamenti totali su 388,67 di massa spendibile, indica un livello del 10,6%, che sale al 13% nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (41,23 mld su 316,67).

I dati riportati inducono a valutazioni negative in quanto le *funzioni-obiettivo* in esame avrebbero caratteristiche evolutive, ad esse, in sostanza, verrebbe assegnato il compito di aggiornare la conoscenza dei fenomeni e, nell'ultimo caso, esternalizzare l'amministrazione, in modo da rendere sempre più efficiente ed efficace l'azione amministrativa.

Si assiste, invece, perlomeno da quel che si evince dall'analisi finanziaria, ad un'attività molto limitata rispetto alle risorse disponibili, in un primo momento, in termini di progettualità e, quindi, di realizzazione di quanto programmato.

E' il caso della funzione *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali*, che, come era già stato sottolineato nella passata relazione, 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*.

Alla stessa stregua, si sottolinea il lento avvio dell'attività alla quale corrisponde la funzione *Rilevazione, analisi e monitoraggio...* Ciò in quanto la predisposizione degli strumenti di monitoraggio del mercato del lavoro costituisce un adempimento primario per l'amministrazione.

Al riguardo, si cita l'attivazione, da parte della Direzione generale Osservatorio del mercato del lavoro, di un progetto che mira a coordinare l'attività svolta dalle strutture regionali e ad inquadrare tale attività nell'ambito delle iniziative comunitarie e l'esistenza di un primo prodotto, al 26 febbraio 2001 che attiene, appunto, al monitoraggio delle politiche regionali.

Va inoltre considerato un fenomeno, o, per meglio dire, una scelta dell'amministrazione che, in alcuni casi, consente di mantenere il livello dei residui totali (al 31 dicembre 2000) allineato con quello dei residui al 1° gennaio, l'invio in economia di consistenti risorse: è quanto avviene, ad esempio, per la funzione *Vigilanza, prevenzione*...., laddove esse ammontano a ben 574,37 mld, un ammontare superiore a quello dei residui propri finali al 31 dicembre (546,83).

Si tratta, in fondo, di una scelta che, seppur corretta nel quadro della limitazione dei residui passivi, è ancor più radicale nel quadro delle prospettive gestionali perché indica impossibilità o incapacità e, comunque rinuncia, nei confronti della realizzazione di interventi che pure erano sottesi, come nel caso di specie, ad assicurare un'importante compito con rilevanti esplicazioni sociali.

L'analisi finanziaria va completata con l'esame, nell'ambito della funzione di 1° livello *Protezione Sociale*, della Quinta funzione di 2° livello *Disoccupazione*, alla quale corrisponde analoga funzione di 3° livello che, a sua volta, si disaggrega, al 4° livello, in *Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati e per cassa integrazione guadagni* ed in *Formazione e riqualificazione professionale.*

Per quanto attiene alla funzione *Sussidi...*, sul fronte del rapporto tra *impegni totali* e *massa impegnabile* il livello raggiunto dai primi è molto alto con 11.227,24 mld su 11.382,71, corrispondenti al 98,63%, e tale livello si mantiene alto anche nel rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (che, com'è stato sottolineato in precedenza, costituisce il parametro che consente di determinare la reale *spendibilità* delle risorse finanziarie assegnate) che (con 10.976,91 mld su 11.489,52) raggiunge il 95,54%.

Tale andamento trova una immediata spiegazione nel meccanismo assistito da procedure che affrontano la situazione di *disagio sociale* nella tipica ottica degli *ammortizzatori sociali*, che, in attesa della tanto attesa *Riforma*, hanno avuto proprio nella ridefinizione dello *status* di "disoccupato", l'unico intervento normativo, con il ricordato d.lgs. n. 181/2000.

Si tratta, in sostanza di automatismi che realizzano soluzioni *tampone*, come accade tipicamente per il trattamento della *C.I.G.- Cassa Integrazione Guadagni*, che non sono assolutamente in grado di invertire la situazione in termini di reale recupero di una stabile occupazione.

Per quanto attiene all'altra *funzione-obiettivo* di quarto livello: "Formazione e riqualificazione professionale", indubbiamente la sua rilevanza, nell'ambito delle *politiche attive del lavoro*, tenendo anche conto della posizione dell'Unione Europea dopo gli incontri di *Lisbona* e di quella, conseguente, espressa nel D.P.E.F. e nel Piano Nazionale per l'Occupazione 2000, è notevole, ma va ricordato che gran parte degli

interventi sono a valere sul Fondo Sociale Europeo - F.S.E. e quindi solo una quota degli stessi è a carico del bilancio statale ed, in particolare del Fondo di rotazione per la *Formazione professionale*, istituito con la legge n. 236/93.

Fatta questa precisazione, è interessante notare come, sul fronte della *massa impegnabile*, il livello degli impegni totali (602,12 mld su 639,51) sia elevato, raggiungendo il 94,1%, mentre il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (523,32 mld su 1.093,94) con il 47,9% indica il peso rappresentato dai residui passivi (propri) che non diminuiscono, in quanto dai 454,42 mld al 1° gennaio raggiungono i 533,17 al 31 dicembre, con ulteriore incremento del 17,3%, cui si giunge attraverso pagamenti sulla competenza (283,59 mld su 574,74) pari al 49,3% e pagamenti su residui (239,73 mld su 454,42) pari al 52,7% che rappresenta il tasso di smaltimento dei medesimi.

Appare evidente, per la *funzione* in esame, come incida la situazione pregressa , anche se va rilevata un'accelerazione dei meccanismi di erogazione, in linea con l'esigenza di adeguatamente affrontare la nuova normativa comunitaria del F.S.E. (Reg.1260/99, nonché le nuove *linee-guida di gestione e controllo dei fondi strutturali*, elaborate nel marzo 2001) che fa leva su di un'ottica programmatica che tende ad attrarre al finanziamento comunitario anche i c.d. *progetti-sponda*[118] ed a consentire l'*overbooking*[119].

[118] Progetti che avevano anche origine diversa ma che vengono riconvertiti in progetti a finanziamento, totale o parziale, comunitario.

[119] La presentazione di progetti anche in esubero rispetto alle reali possibilità di finanziamento comunitario, modulo questo diretto ad evitare l'inutilizzazione di fondi comunitari.

Capitolo X

Ministeri per le politiche dell'istruzione, dell'università, della ricerca e della cultura

Premessa.

1. La classificazione secondo le aree funzionali di cui al d.lgs. n. 300 del 1999.

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 documento di programmazione economica e finanziaria per il 2000-2003 e la legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria per il 2000); 2.4 Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria per il 2001-2003.*

3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa: *3.1 Il Ministero della pubblica istruzione; 3.2 Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.*

4. L'istruzione scolastica ed universitaria: gli andamenti delle politiche per l'istruzione e ricerca e le più recenti innovazioni normative: *4.1 Istruzione; 4.2 Università e ricerca.*

5. I dati finanziari complessivi e per servizi.

6. La classificazione secondo il SEC 95.

7. Le risultanze della gestione secondo la classificazione per COFOG: *7.1 Istruzione scolastica; 7.2 Istruzione universitaria e ricerca.*

8. Formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.

9. Le funzioni dello Stato e la partecipazione degli enti territoriali.

10. Il modulo organizzativo caratterizzante la fornitura dei servizi: la rete.

11. Lo stato di attuazione dell'autonomia scolastica e di quella universitaria: *11.1 Autonomia scolastica; 11.2 Autonomia universitaria; 11.3 Programmazione dello sviluppo del sistema universitario.*

12. Gli esiti delle politiche di monitoraggio e la valutazione del sistema universitario.

13. Gli utenti e gli addetti: dati quantitativi ed aspetti retributivi.

14. Indicatori: misurazione dei servizi e rilevazione dei risultati; *14.1 Le ripetenze; 14.2 Tasso di scolarizzazione.*
15. La gestione del personale: il contratto del personale della scuola.
16. Politiche culturali: *16.1 Il quadro funzionale; 16.2 Indirizzi programmatici e direttive:* 16.2.1 Il D.P.E.F. 2000-2003; 16.2.2 Legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488); 16.2.3 La nota preliminare allo stato di previsione della spesa per l'anno 2000 (tab. 17); 16.2.4 Direttive 2000 ex articoli 3, 14 del d.lgs. n. 29/1993; *16.3 Il quadro normativo; 16.4 Profili organizzativi; 16.5 Le risorse; 16.6 Profili problematici.*

Premessa.

Nel mosaico delle riforme, che ha subito nel corso del 2000 una forte accelerazione, si colloca la trasformazione del sistema formativo volto alla costruzione di un più equilibrato modello sociale da raccordare con il processo di sviluppo del sistema produttivo italiano.

L'ampliamento delle opportunità formative si connette con le politiche attive del lavoro e con i processi di riforma del "welfare", con conseguente forte allargamento del principio del diritto allo studio ed introduzione graduale di nuove forme di "workfare".

Va affermandosi l'esigenza di un "welfare" della formazione con relativi programmi di sviluppo degli investimenti formativi, culturali e tecnologici.

La crescente complessità della società impone un processo di sviluppo dell'apprendimento che va ben oltre il periodo scolastico ed universitario sino a comprendervi l'intero arco della vita. Nel contempo vi è l'esigenza che sia mantenuto un livello generalizzato di diffusione dell'istruzione tenendo conto del costo crescente degli investimenti in formazione e dell'esigenza di acquisizione di nuove tecnologie, divenuti ormai indispensabili per la effettiva partecipazione al processo di apprendimento.

I nuovi sistemi educativi e formativi vanno progressivamente ispirandosi ad una struttura sempre più orizzontale, centrata su una poliarchia funzionale e istituzionale caratterizzata dalla devoluzione alle Regioni di responsabilità dirette nelle politiche attive del lavoro e della formazione e dall'autonomia delle istituzioni educative, alle quali la produzione di contenuti e soluzioni operative è progressivamente affidata.

In tale contesto, le politiche educative rappresentano uno dei principali fattori di sviluppo e regolazione e sono dirette a consentire un ampliamento delle opportunità individuali di accesso ed a realizzare risultati ed impatti qualitativi visibili nel breve e nel medio termine.

La prima esigenza si connette alla valorizzazione ed al mantenimento del capitale umano disponibile per rispondere alle continue sollecitazioni competitive, alle trasformazioni del lavoro, alla riduzione dei costi sociali causati dall'ignoranza, alla disoccupazione di lunga durata, fino alla riduzione dei rischi di esclusione tecnologica.

La seconda esigenza, che esprime una particolare attenzione alla qualità delle prestazioni e dei servizi, ed ai risultati "misurabili" nel rapporto individuale con le strutture educative, viene soddisfatta con l'istituzione di organismi di valutazione delle politiche e dei programmi di intervento formativo, con un monitoraggio costante sui risultati conseguiti dai soggetti che operano con pubbliche risorse, ivi comprese le singole istituzioni e le agenzie formative.

Le politiche educative e formative si fanno carico nei documenti di programmazione generali di alcune questioni cruciali, quali il ritardo culturale, l'educazione permanente degli adulti, l'insegnamento della lingua italiana per gli alunni provenienti dall'estero, le difficoltà del sistema scolastico e dei suoi operatori a ritrovare una identità professionale nel nuovo modello educativo, le difficoltà dell'università nel trasformarsi in università di massa garantendo nel contempo innovazione ed eccellenza nella didattica e nella ricerca, l'esigenza di creare un rapporto stabile tra offerta formativa, servizi di reclutamento e sistema produttivo raccordati con lo sviluppo dei settori innovativi.

L'autonomia delle istituzioni educative, l'elevamento dell'obbligo formativo a diciotto anni, le riforme dei cicli scolastici e delle politiche attive del lavoro, e l'avvio della riforma curriculare dell'università rappresentano momenti cruciali del complesso processo di trasformazione, che tende a realizzare livelli di accessibilità e qualità dei risultati necessari allo sviluppo della società.

L'insieme delle misure di trasformazione del sistema dell'istruzione presuppone una ulteriore valorizzazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici, la concreta

attuazione dell'autonomia scolastica e di quella didattica degli atenei, la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica ed universitaria.

1. La classificazione secondo le aree funzionali di cui al d.lgs. n. 300 del 1999.

Nella prospettiva, ormai avviata, dell'attuazione del disegno organizzativo dell'amministrazione dello Stato delineato dai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999, la Corte ha scelto di fornire, fin dall'occasione dell'esame del rendiconto generale per l'anno 2000, un quadro delle politiche pubbliche di settore costruito con riferimento alla nuova struttura del governo. La scelta corrisponde ad un'opportuna esigenza di raccordo tra le gestioni dell'anno 2000 e quelle degli anni 2001-2002 che risulteranno condotte dalle amministrazioni secondo assetti organizzativi diversi.

In questo caso il campo dell'analisi riguarda le aree funzionali che sono affidate al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca a seguito della costituzione del primo governo della nuova legislatura. Esse sono individuate con precisione negli articoli 49, 50 e 51 del d.lgs. n. 300/1999. Finora sono state assolte da due distinti ministeri, ora soppressi per effetto delle disposizioni dell'articolo 55 del decreto citato, i cui successivi articoli 75 e 77 hanno disciplinato la nuova configurazione organizzativa degli apparati.

I due ministeri si sono avvalsi, secondo gli indirizzi definiti dalle norme legislative, dell'autonomia organizzativa loro attribuita e hanno adottato i rispettivi regolamenti organizzativi: il Ministero della pubblica istruzione con il d.P.R. 6 novembre 2000 n.347; il MURST con il d.P.R. 1° dicembre 1999 n. 477, mentre il regolamento di organizzazione del nuovo Ministero unitario non è stato emanato. L'avvio della sua attività risulterà quindi condizionato dalla mancata integrazione organizzativa dei due apparati dei ministeri preesistenti.

L'esercizio costituisce comunque un'utile anticipazione rispetto al quadro funzionale ed amministrativo nel quale viene chiamata ad operare la nuova amministrazione unitaria.

Le funzioni obiettivo di primo livello sono costituite dai servizi generali delle pubbliche amministrazioni, tra i quali è compresa la ricerca di base, dall'istruzione e dalla protezione sociale.

Le funzioni di secondo livello sono la ricerca di base, l'istruzione prescolastica e primaria, l'istruzione secondaria, l'istruzione superiore, l'istruzione non altrimenti classificabile, la malattia ed invalidità, l'esclusione sociale non altrimenti classificabile.

Le funzioni di terzo livello attengono alla ricerca di base, all'istruzione prescolastica, all'istruzione primaria, all'istruzione secondaria inferiore, all'istruzione secondaria superiore, al primo grado di istruzione superiore, all'istruzione non altrimenti classificabile, alla malattia ed invalidità, all'esclusione sociale non altrimenti classificabile.

Secondo le risultanze del rendiconto generale dello Stato, le risorse finanziarie destinate alle aree funzionali istruzione e ricerca sono state pari 84.812 mld in termini di stanziamenti definitivi, i pagamenti totali sono stati pari a 81.846 mld.

Esse si riferiscono ai diversi gradi di istruzione scolastica e superiore ed alle attività di ricerca svolte dalle università, dagli enti di ricerca cui si applica il d.lgs. n. 204 del 1998, nonchè ai trasferimenti alle imprese.

Se per l'area dell'istruzione si può ritenere che le aree funzionali prima affidate al M.P.I. ed al MURST ed ora al nuovo ministero esauriscano pressoché del tutto le competenze statali in materia, non così avviene per la ricerca.

Per l'istruzione si può affermare che la "politica" relativa è almeno tendenzialmente affidata al Ministero nella sua totalità, per la ricerca invece il Ministero non è il solo organo responsabile, perché ambiti di grande significato e spessore restano affidati ad altri Ministeri (si ricordano i Ministeri delle politiche agricole e forestali; dell'ambiente e della tutela del territorio; delle infrastrutture e dei trasporti; del lavoro e delle politiche sociali; della sanità; per i beni e le attività culturali; le attività produttive).

Ne consegue che, esaminando la gestione del volume di risorse innanzi indicato, nel primo caso (istruzione) si può ricavare il quadro pressoché totale dell'azione amministrativa spiegata dall'amministrazione statale, nel secondo (ricerca) ciò non è dato sia per l'assenza dei settori relativi agli altri Ministeri, sia perché nel bilancio e nel rendiconto del MURST (e la circostanza sembra destinata a perpetuarsi anche per il nuovo ministero) le classificazioni utilizzate non consentono di conoscere, nel complesso delle dotazioni assegnate alle università, quelle che esse impiegano per attività di ricerca. Per informazioni puntuali si rinvia al paragrafo 5.

A ciò potrà porsi riparo solo tra qualche anno, se il Ministero costruirà il conto consolidato del sistema universitario secondo lo schema di classificazione definito dal decreto interministeriale 5 dicembre 2000 e se lo stato di previsione della spesa ed il rendiconto del Ministero adotteranno classificazioni coerenti.

2. Indirizzi programmatici ed obiettivi: i documenti di programmazione economica e finanziaria.

Nel corso del 2000 è stato approvato un complesso di norme che potranno essere utilmente riordinate in un nuovo testo unico: l'autonomia delle istituzioni scolastiche, il nuovo esame di Stato, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'obbligo formativo, la parità scolastica, l'istruzione e la formazione tecnica superiore ed in fine il riordino dei cicli scolastici.

Tali disposizioni sono dirette ad una profonda modifica 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.

Anche per il 2000 gli indirizzi programmatici ed obiettivi sono stati esposti nei documenti di programmazione economica e finanziaria; nelle leggi finanziarie e nei provvedimenti collegati; nelle direttive ministeriali.

Gli obiettivi essenziali possono essere riassunti: a) piena attuazione dell'autonomia scolastica; b) realizzazione del piano di formazione per i capi di istituto in relazione al riconoscimento della dirigenza; c) innalzamento dell'obbligo scolastico; d) razionalizzazione della rete scolastica.

Gli assi portanti della riforma del sistema istruzione-ricerca sono l'autonomia scolastica ed i cicli scolastici, il completo dispiegamento dell'autonomia didattica degli atenei, di cui, rispettivamente, alla legge 15 marzo 1997 n.59, alla legge 10 febbraio 2000 n.30, alla legge 15 maggio 1997 n. 127, articolo 17, commi 95 e ss.

In materia di autonomia scolastica sono stati varati i provvedimenti di normazione secondaria (regolamenti, decreti interministeriali, direttive) sulla cui base la concreta attuazione della riforma si è avviata il 1 settembre 2000; della seconda riforma è in corso di definizione l'impianto attuativo e la relazione di fattibilità.

Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di competenze 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 2000 i principali interventi normativi hanno riguardato il riconoscimento di parità scolastica delle scuole non statali (legge n.62) ed interventi urgenti per l'utilizzazione di finanziamenti destinati all'istruzione (legge n.247).

2.1 Il documento di programmazione economica e finanziaria 1999-2001.

Il D.P.E.F. 1999-2001 ha previsto 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 quello della formazione professionale, nonché dalla mancanza di un sistema di formazione superiore non universitaria.

Hanno costituito, inoltre, riferimenti programmatici quelli già 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 conferiti alle regioni, agli enti locali ed agli istituti scolastici e l'incremento della spesa complessiva del Ministero della pubblica istruzione rispetto al totale della spesa statale.

Tra gli obiettivi della riforma del sistema istruzione- formazione, oltre alla realizzazione di una ampia autonomia delle istituzioni scolastiche ed alla riorganizzazione dei cicli scolastici, si collocano, anzitutto, l'aumento della scolarità, e quindi l'incremento del numero dei diplomati previo accertamento dell'effettivo tenore dell'apprendimento, nonché la riduzione degli abbandoni e degli insuccessi.

Altri obiettivi concernono il conseguimento di un livello di competenze per il rilascio del diploma che sia pari a quello internazionalmente riconosciuto, l'integrazione tra scuola- lavoro- formazione professionale, l'educazione permanente.

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, il completo esercizio dell'autonomia didattica degli atenei, la riduzione dei tempi di conseguimento dei diplomi da parte degli studenti e degli abbandoni, il potenziamento degli interventi diretti a migliorare la condizione studentesca (diritto allo studio) e delle strutture edilizie.

2.2 Il Patto Sociale per lo sviluppo e per l'occupazione del 22 dicembre 1998.

Nell'ambito del c.d. Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione, sottoscritto dal Governo con le parti sociali il 22 dicembre 1998, ha trovato più organica considerazione l'insieme delle misure di potenziamento dei sistemi universitari e di ricerca.

Di particolare rilevanza la visione integrata dei diversi livelli di istruzione con le esigenze della formazione professionale per l'effettivo inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. Per la formulazione di un'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico è stato predisposto un apposito piano presentato alle parti sociali il 20 aprile 1999.

Sono stati così previsti nella legge n.144 del 1999 l'elevazione dell'obbligo di frequenza delle attività formative fino al diciottesimo anno di età e la creazione di un sistema integrato di istruzione e formazione tecnica superiore.

2.3 Il documento di programmazione economica e finanziaria per il 2000–2003 e la Legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000).

Il D.P.E.F. 2000-2003 ha prefissato, secondo una logica di sviluppo e di governo del sistema istruzione- formazione, alcuni obiettivi prioritari quali l'integrazione dell'offerta formativa e la complementarità del sistema formativo correlato con il mercato del lavoro, l'inclusione dei soggetti svantaggiati con la riduzione e l'eliminazione della dispersione e degli abbandoni scolastici, la concreta attuazione del

diritto allo studio, il rafforzamento dei compiti di orientamento, il sostegno dell'autonomia scolastica e di quella didattica degli atenei, il potenziamento degli enti di formazione, la costruzione di un sistema di crediti formativi e di valutazione dell'apprendimento, la gestione decentrata delle azioni formative anche con gli strumenti della programmazione negoziata, la diffusione della formazione a distanza, la riqualificazione dell'edilizia scolastica ed universitaria, il completamento del piano di investimento delle tecnologie informatiche al quale si accompagnano corsi di informatica nei diversi cicli scolastici e l'uso delle tecnologie nella didattica, nonché la promozione della ricerca e del trasferimento tecnologico.

Per il settore istruzione, in coerenza con gli obiettivi strategici del patto sociale del 22 dicembre 1998, i conseguenti interventi devono tradursi nell'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. Particolare attenzione deve esser dedicata allo sviluppo dei centri di eccellenza della ricerca universitaria ed alle azioni in favore della ricerca industriale.

A questi indirizzi corrisponde l'assegnazione di risorse per complessivi 2.650 mld così ripartiti:

(miliardi)

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
Totale	**2.650**

Questi interventi si rivelano quanto mai necessari ed urgenti, se si tiene 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 ha segnato un decremento dello 0,7%.

In coerenza con i suddetti indirizzi la legge finanziaria 2000 ha disposto l'assegnazione delle risorse indicate nel seguente prospetto:

(miliardi)

TABELLE	2000	2001	2002
A	190	190	155
B	703,5*	707,5*	708,5*
C	14.261	14.246	14.451
D	[285]	[335]	[835]
F**	1.632,027	1.692,85	870,607
Totale	**16.786,527**	**16.836,35**	**16.185,107**

*** Gli importi della Tabella F scontano gli effetti della Tabella D*

**3,7,8 mld costituiscono limiti di impegno, rispettivamente, per i tre anni*

Esse sono destinate principalmente a sostenere progetti di ricerca applicata, l'edilizia universitaria, l'acquisizione di grandi attrezzature, lo sviluppo della ricerca universitaria, le intese di programma.

Inoltre, ai fini del decongestionamento dei grandi atenei, sono autorizzati limiti di impegno per 50+10 mld per l'erogazione di contributi per l'ammortamento dei mutui contratti dalle università per opere di edilizia a decorrere dal 2001 fino al 2015 (articolo 54, comma 1). I fondi per il finanziamento degli assegni di ricerca, delle borse per il dottorato di ricerca, post laurea e per le specializzazioni in medicina sono integrati di 52 mld per il 2000, di 54 mld per il 2001 e di 56 mld a decorrere dal 2002 (articolo 6, comma 20).

2.4 Il documento di programmazione economica e finanziaria per il 2001-2003.

Il D.P.E.F. 2001- 2003, nella consapevolezza della stretta connessione tra sviluppo e crescita economica ed investimento sul capitale umano, ha previsto come obiettivi prioritari l'espansione della scolarità e la connessa lotta ai fenomeni di dispersione, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni, il progressivo allineamento delle risorse tecnologiche delle scuole a quelle europee.

Come conferma e sviluppo degli indirizzi programmatici, la legge finanziaria 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) stabilisce che le università e gli enti di ricerca concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2001–2003 garantendo che il fabbisogno finanziario non sia superiore in ciascun anno al

fabbisogno dell'esercizio precedente incrementato, rispettivamente, del 4% o del 5% per ciascun anno (art. 56). Per acquisire beni e servizi alle migliori condizioni di mercato anche nello svolgimento di attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca le università possono costituire fondazioni di diritto privato con la partecipazione di enti e amministrazioni pubbliche e soggetti privati. La costituzione e il funzionamento delle fondazioni sono disciplinati con regolamento, al quale è demandata l'individuazione delle tipologie di attività e di beni che possono essere conferiti nell'osservanza del criterio della strumentalità rispetto alle funzioni istituzionali delle università, che restano alle stesse riservate (art. 59, comma 3).

Altre disposizioni (articoli 66, 103, 104, 105, 108) assicurano la prosecuzione del controllo dei flussi finanziari degli enti ed interventi di sostegno per la ricerca di base ed applicata anche in favore delle imprese.

Il prospetto espone le risorse assegnate per le università e la ricerca.

MURST legge finanziaria 2001

(miliardi)

TABELLE	2001	2002	2003
A	0,5	0,5	0,5
B	10,5	123,5	123,5
C	15.190,5	15.890,5	15.935,5
D	[115]	[105]	[840]
F*	764	450	1.000
Totale	**15.965,5**	**16.464,5**	**17.059,5**

* *Gli importi della Tabella F scontano gli effetti della Tabella D*

3. Le note preliminari al bilancio e le direttive generali per l'azione amministrativa.

3.1 Il Ministero della pubblica istruzione.

La nota preliminare alla tabella dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per il 2000, pur migliorata rispetto al precedente esercizio, non presenta ancora i contenuti propri 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 particolare, all'istituzione degli uffici scolastici regionali costituenti autonomi centri di

responsabilità amministrativa e, soprattutto, all'ormai avviata configurazione autonomistica delle istituzioni scolastiche.

La nota contiene l'indicazione di alcuni obiettivi strategici, definiti dai documenti programmatici e dai provvedimenti normativi ed amministrativi, verso i quali il Ministero deve orientare la propria azione, quali il riordino dei cicli scolastici, il dimensionamento delle unità scolastiche, l'elevamento dell'obbligo scolastico, la realizzazione del piano di formazione per i capi di istituto e per il personale docente.

Non sono state fissate le priorità da conseguire e sono generici i riferimenti ai tempi ed ai modi secondo i quali l'Amministrazione intende procedere alle assunzioni di personale che si accompagnano alla realizzazione del processo di razionalizzazione della rete scolastica.

Non sono stati prefigurati indicatori di efficacia e di efficienza ai quali riferire i risultati della gestione.

Solo nel mese di giugno 2000 è stata emanata (n.161) la direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione, con negativi riflessi per una valutazione dei risultati prefissati per la mancanza di uno specifico documento di proiezione operativa degli obiettivi strategici sul piano politico-.amministrativo.

Tra le priorità indicate per l'esercizio 2000 si segnalano come innovazioni rispetto alle precedenti direttive:

- i procedimenti attuativi del riordino dei cicli scolastici;
- i procedimenti attuativi delle disposizioni sulla parità scolastica, sul diritto allo studio e sull'istruzione;
- la realizzazione del servizio nazionale per la qualità dell'istruzione per avviare processi di valutazione del sistema scolastico;
- la valorizzazione del ruolo della componente studentesca nel contesto dei processi di riforma dell'ordinamento scolastico;
- l'adeguamento della gestione finanziaria e contabile, in coerenza con le modifiche introdotte dalla legge n. 94 del 1997 e dal d.lgs n. 279 del 1997.

Tra gli obiettivi conseguibili e soggetti a possibile valutazione rimangono i provvedimenti amministrativi diretti all'applicazione del piano di razionalizzazione della rete scolastica; tra di essi l'obiettivo prefissato del ridimensionamento delle

istituzioni scolastiche secondo le indicazioni previste nei decreti interministeriali nn. 176, 177, 178 del 15 marzo 1997 e nel decreto ministeriale n. 331 del 1998.

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2001, accanto all'esposizione dei consueti dati contabili, viene limitata agli aspetti complessivi con una chiara indicazione degli obiettivi strategici verso i quali il Ministero si orienta in attuazione del processo di riforma: l'innovazione didattica ed organizzativa; l'attuazione dell'obbligo scolastico; il sistema formativo integrato per istruzione e formazione per la realizzazione del predetto obbligo; la formazione, l'aggiornamento e la riconversione del personale in funzione dell'innovazione; la valorizzazione della componente scolastica; lo sviluppo del sistema di formazione tecnica superiore; la formazione permanente degli adulti; la piena attuazione dell'obbligo scolastico; il riordino dei cicli scolastici. Essi però non sono tradotti nei conseguenti indirizzi di azione amministrativa e in obiettivi da perseguire nella gestione annuale da parte dei dirigenti.

Un elemento di novità è costituito dalla compilazione di una nota tecnica per le risultanze complessive con articolazione per centri di responsabilità e disaggregata per capitoli, nella quale sono esposte le singole note giustificative delle variazioni di stanziamento rispetto al precedente esercizio.

In definitiva, al di là di qualche elemento innovativo di qualche significatività, la nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio 2001 non consente di evidenziare gli obiettivi che l'Amministrazione intende conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi; non sono indicate le assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e non vengono proposti indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutare i risultati, indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione.

Ne consegue una difficile realizzazione di un controllo di gestione che svolga un monitoraggio dei risultati prefissati senza fare riferimento ad un dettagliato documento di programmazione operativa degli obiettivi dell'azione amministrativa con indicazione della qualità e quantità dei risultati attesi.

Nei primi giorni del mese di giugno 2001 è divenuta efficace la direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2001: i suoi contenuti non modificano sostanzialmente le osservazioni prima formulate.

3.2 Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

La nota preliminare del MURST per il 2000 consta di considerazioni generali e di un allegato tecnico.

Come già si verificava per il 1999, la nota preliminare per la parte politica deve considerarsi mancante. Essa non reca i contenuti prescritti dal comma 4 quater dell'art. 2 della legge n. 468/1978: in effetti il testo riproduce le stesse espressioni di assoluta genericità utilizzate per l'anno 1999.

Anche nel disegno di legge concernente il bilancio di previsione dello Stato per il 2001 (AC 7329 – Tab. 19) la nota "politica" continua a mancare, non sono state riprodotte neppure le generiche considerazioni generali presenti nel disegno di legge per l'anno 2000. La nota - redatta a cura della Ragioneria generale dello Stato – reca la mera illustrazione tecnica dei dati finanziari e contabili.

Con riferimento ai contenuti della nota preliminare indicati dalla legge n.94 del 1997 si pone il tema di costruire un impianto metodologico adeguato ad un'amministrazione quale il MURST che si caratterizza come organo di programmazione, di indirizzo e di assegnazione di risorse, mentre l'effettiva erogazione dei servizi istruzione universitaria e ricerca ai destinatari finali è affidata ad organismi contraddistinti da un elevatissimo grado di autonomia, quali le università e gli enti di ricerca.

Le direttive[1] per l'anno 2000 sono state approvate alla fine di gennaio. Come si ricava dal documento (decreto MURST 31 gennaio 2000), le direttive sono state formulate esclusivamente nei confronti del direttore dell'unico Dipartimento (per la programmazione, il coordinamento e gli affari economici), di cui consta il Ministero, al

[1] Direttive ex articoli 3, 14 del d.lgs n. 29/1993: concorrono a precisare i contenuti delle direttive che i vertici politici delle amministrazioni sono tenuti ad indirizzare ai dirigenti generali gli articoli 2 e 4 bis della legge n. 468/78 e l'art. 3, comma 2, del d.lgs. 279/97.
In sintesi, le norme stabiliscono che le direttive debbono definire:

- gli obiettivi da conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi;
- le eventuali assunzioni di personale;
- gli indicatori per misurare e valutare i risultati della gestione.

quale – viene detto – sono assegnati gli obiettivi da raggiungere nell'anno 2000, indicati nell'articolo 2 del provvedimento[2].

La lettura rivela che, in realtà, quelli enunciati sono semplicemente i generici compiti che debbono essere coltivati in esecuzione delle missioni istituzionali del Ministero e rispetto ai quali è arduo immaginare di poter effettuare le misurazioni e le verifiche sottese al controllo sulla gestione.

Va comunque tenuta presente la peculiarità funzionale di questa amministrazione, sulla quale si è già richiamata l'attenzione. Compete infatti alle università ed agli enti di ricerca, la cui autonomia è riconosciuta dalla Costituzione, erogare i servizi dell'alta formazione e della ricerca. Conseguentemente circa il 98% delle risorse finanziarie iscritte nello stato di previsione della spesa MURST è trasferito alle università ed agli enti di ricerca, mentre lo spazio residuale di amministrazione diretta riguarda principalmente il settore della ricerca applicata, che si concreta nella concessione di finanziamenti alle imprese. Anche in questo caso occorre rilevare che il MURST non svolge un'azione di monitoraggio circa lo svolgimento delle attività di ricerca da parte delle imprese e di accertamento dei risultati conseguiti.

Dalla descrizione dell'ambito gestionale proprio del MURST consegue che i contenuti delle direttive per i dirigenti generali e gli indicatori di risultato da definire assumono una connotazione tutta particolare, in quanto è necessario, da un lato, costruire metodi di misurazione e valutazione delle attività acquisizione, regolazione, trasferimento di risorse, controllo, e dall'altro elaborare strumenti di conoscenza e

---

[2] DM 31 gennaio 2000 articolo 2 (obiettivi connessi con l'incarico).

- Promozione della ricerca e sviluppo e del trasferimento tecnologico: attraverso la proposta di creazione di centri di eccellenza della ricerca universitaria, le azioni per la ricerca industriale e nelle aree depresse previste dalle leggi 46/82, 140/97 e 488/92 (D.P.E.F. 2000-2003);
- Coordinamento per la riqualificazione degli interventi nel settore dell'edilizia universitaria (D.P.E.F. 2000-2003);
- Coordinamento e controllo delle attività connesse agli incentivi relativi alla ricerca applicata;
- Coordinamento delle attività connesse alla riforma degli ordinamenti didattici universitari;
- Proposte per la ripartizione del fondo unico della ricerca da sottoporre all'esame delle commissioni parlamentari;
- Proposte per la predisposizione di nuovi criteri relativi al riequilibrio del sistema universitario nazionale;
- Proposte relative alla programmazione del sistema universitario per il triennio 2001-2003;
- Verifica e controllo dello stato di attuazione del piano di sviluppo 1998-2000;
- Proposte per l'attuazione di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, e dall'art. 4 della legge 19 ottobre 1999, n. 370;
- Predisposizione del regolamento per il funzionamento del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario previsto dall'art. 2 della legge 19 ottobre 1999, n. 370.

valutazione estesi al sistema universitario ed agli enti di ricerca, in termini di efficacia ed efficienza e di qualità dei servizi fruiti resi ai cittadini utenti.

Quest'aspetto, che è comune al Ministero della sanità e si avvia a diventarlo per il Ministero dell'istruzione, merita uno specifico approfondimento con l'apporto anche delle sedi scientifiche.

4. L'istruzione scolastica ed universitaria: gli andamenti delle politiche per l'istruzione e ricerca e le più recenti innovazioni normative.

4.1 Istruzione.

La spesa pubblica per istruzione e cultura costituisce, secondo i dati OCSE[3], il 4,6% rispetto al PIL, con una tendenza ad un lieve incremento rispetto ai precedenti esercizi.

Si tratta di una quota che posiziona l'Italia su livelli di investimenti medio bassi rispetto agli altri Paesi europei presi in considerazione.

In particolare, secondo i dati della Relazione Generale sulla situazione economica del Paese, le amministrazioni regionali hanno aumentato progressivamente il peso percentuale delle spese per istruzione e cultura rispetto al totale delle spese complessive, con un'incidenza che è arrivata al 4,6%.

La spesa pubblica per l'istruzione scolastica, secondo elaborazioni fornite dall'Ufficio statistico del Ministero della pubblica istruzione in raccordo con l'ISTAT, ha sfiorato i 75.000 mld nel 1999, segnando un andamento crescente nell'ultimo triennio (da 72.283 mld del 1997 ai 73.779 mld del 1998) (tabella 1).

[3] Dati riportati nel rapporto CENSIS per il 2000 sulla situazione sociale del Paese.

Tabella 1

- Spesa pubblica per l'istruzione scolastica secondo la fonte di finanziamento (miliardi di lire correnti)

	1997	1998	1999
Spesa scuola delle amministr. centrali dello Stato (a)	55.447,8	57.267,4	58.029,6
- di cui MPI	*54.697,9*	*56.445,7*	*57.207,3*
Spesa scuola amministrazioni regionali (b)	1.406,1	1.955,4	1.750,3
Spesa scuola enti locali (c)	15.429,9	14.556,9	15.016,9
TOTALE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE			
Totale spesa scuola amministrazioni pubbliche	**72.283,8**	**73.779,7**	**74.796,8**
- di cui spesa in conto capitale	*3.818,2*	*3.899,1*	*4.010,1*

Secondo la fonte di finanziamento, la spesa di maggiore consistenza è stata di 58.029 mld per lo Stato (76% circa); per la parte restante, di 1.750 mld per le Regioni (2,3% circa) e di 15.016 mld per gli enti locali (20% circa).

Tale spesa, rispetto al PIL, si colloca in un rapporto pari al 3,51% nel 1999, secondo un andamento lievemente decrescente nell'ultimo triennio (3,64% nel 1997 e 3,57% nel 1998).

Rispetto alla spesa pubblica complessiva il rapporto è quasi costante e pari al 7,20% (7,16% nel 1997 e 7,23% nel 1998) (tabella 2).

Tabella 2

Spesa pubblica per l'istruzione scolastica in % del PIL e della spesa pubblica totale Anni 1997- 1999

	1997	**1998**	**1999**
In % PIL	3,64	3,57	3,51
In % spesa pubblica totale	7,16	7,23	7,20

Quella relativa al Ministero della pubblica istruzione ha di poco superato i 57.207 mld, secondo un andamento crescente nell'ultimo triennio (54.698 mld nel 1997 e 56.445 mld nel 1998).

Secondo i dati del rendiconto generale dello Stato la spesa del Ministero della pubblica istruzione per il 2000 è stata di 66.543 mld.

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.

Secondo dati della Relazione sulla situazione economica del Paese, la spesa media per alunno, di lire 7.890.000, è diminuita nella scuola elementare del 2,3% e nella scuola secondaria inferiore dello 0,7%, mentre è aumentata dl 2,9% nella scuola secondaria superiore.

L'incremento della spesa media per classe (pari al 4,9%) riguarda tutte le tipologie di istruzione ed in particolare la scuola secondaria superiore dove cresce del 6,5%.

La spesa del Ministero della pubblica istruzione per studente, secondo dati forniti dallo stesso Ministero, è largamente diversificata per i vari ordini di scuole.

Con riferimento ai dati del 1999, raffrontati con quelli del 1998, la spesa più elevata si è avuta nell'istruzione artistica con 11.287.718 (11.253.333 nel 1998), e poi in misura decrescente dall'istruzione professionale con 10.359.479 (9.658.872 nel 1998), dall'istruzione tecnica con 8.485.423 (8.066.814 nel 1998), dalla scuola secondaria inferiore con 8.826.089 (8.749.926 nel 1998), dalla scuola elementare con 6.329.171 (6.543.418 nel 1998), dall'istruzione classica, scientifica e magistrale con 6.055.847 (5.837.994 nel 1998) e dalla scuola materna con 4.949.507 (4.845.186 nel 1998).

I destinatari dei programmi dell'istruzione, sempre secondo dati forniti dalla citata Relazione, sono stati per l'anno scolastico 2000- 2001 circa 8,56 milioni di giovani, con lieve e costante diminuzione nel numero degli alunni iscritti (8,74 milioni nel 1997 e 8,59 nel 1998).

Dal confronto tra i dati definitivi dell'anno scolastico 1998- 1999 ed i dati provvisori dell'anno scolastico 1999- 2000 della Relazione sulla situazione sociale del Paese per il 2000 risulta ancora una diminuzione della popolazione complessiva, secondo un tasso differenziato per i diversi settori.

Nella scuola secondaria inferiore e superiore e nel sistema universitario la diminuzione è evidente, nella scuola materna ed elementare si registrano andamenti meno definiti.

Nella scuola materna si è avuto un incremento di circa 7.000 bambini per la combinazione delle dinamiche demografiche, di una sempre più diffusa scolarizzazione pre- obbligo e dell'aumento della presenza di bambini stranieri che ha portato il numero complessivo a 925.406 unità.

In particolare, è da registrare la continua e progressiva crescita della presenza di alunni stranieri in tutti i percorsi scolastici.

Nella scuola elementare si è avuto un incremento della popolazione studentesca di oltre 5.000 alunni che ha portato il numero complessivo a 2.573.578 unità. Tale aumento è diversamente distribuito tra scuole nel complesso e scuole statali; infatti, il complesso delle scuole registra una variazione in aumento dello 0,2%, mentre nelle scuole statali vi è stata una diminuzione dello 0,6%.

Sono stati conseguiti miglioramenti nei livelli di scolarizzazione e nel conseguimento dei traguardi formativi, anche se rimangono problemi irrisolti, quali la dispersione scolastica.

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 la rilevante incidenza dell'insuccesso, che si concretizza nel 20% di respinti al primo anno e punte del 30% per gli istituti professionali, determina un tasso complessivo degli abbandoni pari al 7% degli alunni.

Nel 2000 il Ministero della pubblica istruzione ha proseguito negli adempimenti previsti dal processo di autonomia per gli istituti scolastici, assumendo iniziative che hanno inciso sulla qualità delle prestazioni e sul servizio scolastico, quali la riorganizzazione dei percorsi didattici secondo modelli differenziati per percorsi e competenze e la compensazione tra attività e discipline indicate dai vigenti programmi.

Il regolamento per l'autonomia scolastica (d.P.R. 8 marzo 1999 n.275) ha costituito un utile punto di riferimento per l'avvio nelle scuole di sperimentazioni e della predisposizione di metodologie ed organizzazioni coerenti con la riforma.

In attesa dei nuovi curricoli da emanare con l'attuazione dei cicli scolastici, è stata disposta con regolamento la conferma, in via transitoria, dei programmi didattici dei vecchi ordinamenti con flessibilità di scelta da parte delle istituzioni scolastiche.

(decreto ministeriale 26 giugno 2000 n.234 ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275).

E' stato inoltre emanato con d.P.R. 12 luglio 2000, n. 257 il "Regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età", con il quale si dispone l'avvio graduale dell'obbligo formativo fino a 18 anni a partire dal 2000-2001 nel sistema di istruzione, nel sistema di formazione professionale, nell'apprendistato e nell'integrazione dei sistemi medesimi.

Con il regolamento (d.P.R. 6 novembre 2000 n. 347) di riorganizzazione del Ministero, sono stati istituiti in ogni capoluogo di regione uffici scolastici regionali, che potranno essere articolati sul territorio provinciale, anche per funzioni, fornendo servizi di consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche. Sono soppressi le sovrintendenze scolastiche regionali e i provveditorati agli studi.

Coerentemente con gli assetti evolutivi dell'ordinamento scolastico è stata emanata, con apposito decreto ministeriale (30 gennaio 2001), una disciplina di riorganizzazione degli Uffici dirigenziali del Ministero, secondo una articolazione per dipartimenti, direzioni generali, direzioni generali regionali ed uffici di diretta collaborazione del Ministro.

4.2 Università e ricerca.

Nel 2000 la spesa relativa al Ministero dell'università e della ricerca scientifica ha di poco superato i 19.320 mld.

Per quanto riguarda la ripartizione della spesa in servizi generali, ricerca scientifica e tecnologica e istruzione universitaria, la nuova distribuzione delle voci e dei capitoli di spesa non rende immediatamente confrontabili i dati per il 2000 rispetto al precedente esercizio, in quanto alcune spese in conto capitale, prima ripartite secondo il criterio della destinazione sono state accorpate rientrando nelle voci destinate al funzionamento del sistema accademico e della ricerca.

In particolare, le spese relative all'istruzione universitaria, con un significativo incremento rispetto al 1999, ammontano a più di 13.533 mld, rappresentando ben il 68,7% del totale della spesa impegnata dal predetto Ministero.

Secondo la ripartizione della spesa per funzioni obiettivo il 26,2% del totale delle spese è destinato alla ricerca di base non universitaria ed in particolare al potenziamento delle attività di ricerca (che copre circa il 94,2% delle spese statali complessive per la ricerca), mentre il restante 73,8% è destinato all'istruzione universitaria.

Il confronto internazionale della spesa sostenuta dall'Italia per la ricerca e sviluppo, secondo dati OCSE, pone il nostro Paese con una spesa di 12.566 milioni di dollari su posizioni intermedie rispetto agli altri Paesi europei.

La spesa per la ricerca è in aumento con riferimento alla parte sostenuta dalle pubbliche amministrazioni (+8,5%) ed a quella a carico delle imprese, che, in valori assoluti, costituiscono i soggetti che investono per circa metà della spesa complessiva italiana nel settore ricerca e sviluppo.

Una disaggregazione della spesa per regione evidenzia significative differenze geografiche degli investimenti nel campo della ricerca e dello sviluppo: la maggiore concentrazione della spesa nelle regioni Lombardia (24,3%) e Piemonte (14,5%) all'interno delle quali hanno un peso maggiore le industrie, seguite dal Lazio (19,1%) ove è invece significativa la spesa sostenuta dalle pubbliche amministrazioni e, in particolare, dagli enti di ricerca.

Per quanto riguarda gli addetti impegnati nelle attività di ricerca e sviluppo, vi è stato un incremento dei ricercatori (+1,2%) rispetto ai tecnici e ad altro personale (-2.5%).

Con riferimento alle caratteristiche delle figure impegnate nella ricerca e sviluppo, è consistente la presenza di laureati nelle pubbliche amministrazioni, e poi nelle imprese e nelle università.

Più numerosi i diplomati tra i tecnici delle università e nelle pubbliche amministrazioni, mentre nelle imprese circa il 35,5% dei diplomati impegnati nelle attività di ricerca e di sviluppo è inquadrabile nella figura di "ricercatore".

5. I dati finanziari complessivi e per servizi.

Dell'intera dotazione finanziaria che lo Stato ha destinato all'insieme delle politiche pubbliche nel 2000 – 824.075 mld (spese finali – stanziamenti definitivi) – il 10% ha riguardato le politiche per l'istruzione e ricerca per una somma di 88.816 mld.

Il prospetto 1 espone, esclusivamente per il settore istruzione, la destinazione delle risorse 2000 per le principali finalità di spesa. Ciò consente di cogliere, in termini più diretti le effettive destinazioni di spesa che si raggruppano nella COFOG 9 e di evidenziarne l'incidenza, richiamando l'attenzione sull'entità dei rispettivi volumi di spesa.

Prospetto 1 - Stanziamenti definitivi

(milioni di lire)

Gradi di istruzione	1999		2.000	
	V.A.	%	V.A.	%
scuola materna	5.712.700	7,3	5.960.755	7,4
scuola elementare	18.912.167	24,1	20.472.321	25,3
scuola media	17.019.253	21,7	16.281.070	20,1
scuola secondaria superiore	21.702.351	27,7	22.653.403	28,0
istruzione superiore	13.648.958	17,4	14.146.919	17,5
istruzione non altrimenti classificabile	1.386.071 *	1,8	1.354.197 **	1,7
TOTALE	**78.381.500**	**100,0**	**80.868.665**	**100,0**

**1.386.071 di cui 665 mld a carico del Ministero del Tesoro per interventi di edilizia scolastica*
***1.354.197di cui 876,2 mld a carico del Ministero del Tesoro relativi, per 626,2 mld ad interventi di edilizia scolastica e 250 mld relativi alla programmazione ed al monitoraggio delle politiche dell'istruzione.*

Il prospetto mette a raffronto i valori assoluti e gli indici percentuali espressi dalle risorse assegnate negli anni 1999 e 2000 ai diversi gradi di istruzione in rapporto alla dotazione globale della funzione istruzione: 78.382 mld nel 1999, 80.869 mld nel 2000.

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 7,4%; scuola elementare 25,3%; scuola media 20,1%; scuola secondaria superiore 28%; istruzione superiore 17,5%.

Si passa a indicare i dati più significativi per l'istruzione e la ricerca.

A) ISTRUZIONE

La spesa statale nel 2000 ha raggiunto:

(in miliardi)

Stanziamenti definitivi	80.979
Pagamenti totali	78.213

rappresentando, rispettivamente, il 10% (s.d.) e l'11,8 (p.t.) delle spese finali totali dello Stato. Di questo volume di risorse il Ministero pubblica istruzione e il MURST hanno gestito:

Ministero della pubblica istruzione

	(in miliardi)
Stanziamenti definitivi	66.459, pari ad oltre l' 82%
Pagamenti totali	65.395, pari ad oltre l'83%;

Ministero dell'università

	(in miliardi)
Stanziamenti definitivi	13.533, pari ad oltre il 16%
Pagamenti totali	12.139, pari ad oltre il 15%

Tali ultime risorse sono quelle assegnate al Ministero dell'Università e destinate all'istruzione universitaria che corrispondono a circa il 70% della sua dotazione globale 19.320 (s.d), 17.394 (pt). Occorre però ricordare che una quota, al momento non precisabile, è utilizzata per finanziare la ricerca svolta dalle università.

Il differenziale rispetto al totale della spesa statale – stanz. def. 1.465 mld – è costituito dalle risorse destinate all'edilizia scolastica (Ministeri tesoro, interno, LL.PP.), alla programmazione ed al monitoraggio (Ministero tesoro) ed ai Ministeri della difesa (scuole militari) e delle comunicazioni.

B) RICERCA

E' stata eseguita un'elaborazione sui dati del rendiconto volta a conoscere l'entità delle risorse che lo Stato destina alla ricerca.

L'elaborazione riflette i criteri seguiti nelle classificazioni COFOG, e quindi ne sconta i condizionamenti ed i limiti. Con queste avvertenze è dato conoscere:

	(in miliardi)
Stanziamenti definitivi	7.837 (nel 1999, 6.722)
Pagamenti totali	7.090 (nel 1999, 5.219)

Dei due ministeri considerati, solo il MURST ha gestito risorse per la ricerca. Come già chiarito, nel rendiconto è possibile conoscere solo il volume finanziario messo a disposizione della ricerca *non universitaria*, pari al 30% dell'intera dotazione ministeriale:

	(in miliardi)
Stanziamenti definitivi	5.787
Pagamenti totali	5.255

Questi importi costituiscono, rispettivamente, il 73,8% e il 74,3% delle disponibilità globali che lo Stato mette a disposizione.

6. La classificazione economica secondo il SEC 95.

Vengono riportate in apposite tabelle i dati riferiti alle spese secondo la classificazione del SEC 95: redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, imposte pagate sulla produzione, trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, trasferimenti correnti a famiglie e ad istituzioni sociali private, trasferimenti correnti ad estero, interessi passivi e redditi da capitale, poste correttive e compensative, altre spese correnti, investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

In tali tabelle vengono esposti i dati con riferimento agli stanziamenti definitivi, alla massa impegnabile, agli impegni effettivi di competenza, alla massa spendibile, ai pagamenti totali, ai residui.

Occorre considerare la peculiarità costituita dalla destinazione della spesa del sistema scolastico che riguarda per oltre il 97% i redditi da lavoro dipendente del personale in servizio e, in particolare, gli stipendi (circa il 69% rispetto al totale complessivo dello stanziamento). Di qui la ridotta significatività dell'analisi secondo tale classificazione, dalla quale si rileva che la sola categoria di "redditi da lavoro dipendente" rappresenta l'88,8% degli stanziamenti complessivi di competenza.

7. Le risultanze della gestione secondo la classificazione per COFOG.

7.1. Istruzione scolastica.

Come visto in precedenza, 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 COFOG non è in grado di far cogliere per l'istruzione elementi di completa significatività; basti considerare che la parte preponderante delle risorse è destinata tradizionalmente alle erogazioni di stipendi a favore del personale in attività di servizio ed al funzionamento. Non significativa ai fini di una valutazione sulle politiche scolastiche si presenta ad esempio la funzione obiettivo di 4 livello che accomuna le spese per il personale di ruolo e quelle per il supporto e vigilanza delle istituzioni scolastiche; vengono in tal modo accomunate tipologie di spesa destinate per la maggior parte agli oneri di personale rispetto a quelle per il supporto o funzionamento delle istituzioni scolastiche. Altra incongruenza che limita la significatività dell'attuale classificazione è quella che consente l'allocazione di cospicue risorse alla voce "altre spese non classificabili".

L'istruzione prescolastica e primaria con l'istruzione secondaria assorbono il 98,3% della totalità degli stanziamenti definitivi (99% nel 1999).

A queste percentuali corrispondono i seguenti valori assoluti da porre in relazione al totale dell'Amministrazione 66.543 mld (64.739 nel 1999):

- istruzione prescolastica e primaria 26.433 mld (24.624 mld nel 1999); in particolare, 5.960,7 mld destinati all'istruzione prescolastica e 20.472,3 mld a quella primaria;
- istruzione secondaria inferiore 16.281 mld (17.019 mld nel 1999);
- istruzione secondaria superiore 22.653 mld (21.662 mld nel 1999);
- istruzione superiore 613 mld (680 mld nel 1999);

Con riferimento agli impegni effettivi secondo le funzioni obiettivo per classi COFOG l'"istruzione pre- scolastica e primaria" e l'"istruzione secondaria" assorbono la quasi totalità delle spese del Ministero: 60.484 a fronte di 61.603 mld.

Secondo valori assoluti.

- Istruzione pre- scolastica e primaria 24.406 mld (21.632 mld nel 1999);

di essi 3.882 mld per spese destinate al personale di ruolo ed all'attività di supporto alla vigilanza per l'istruzione prescolastica e 17.431,6 mld per quella primaria;

le spese per supplenze hanno riguardato per 597 mld (329 mld nel 1999) l'istruzione prescolastica e per 1.160 mld (1.234 mld nel 1999) quella primaria;

- Istruzione secondaria inferiore 15.319 mld;
- Istruzione secondaria superiore 20.758 mld, l'importo complessivo di 36.078 mld per la scuola secondaria inferiore e superiore è raffrontabile con quello registrato nel 1999 (34.191; +1.887 mld).

le spese per supplenze sono state di 2.256 mld (1.794 mld nel 1999).

- Istruzione superiore 559 mld (607 mld nel 1999);

Ponendo a raffronto i dati relativi agli impegni rispetto agli stanziamenti definitivi si osserva che per la COFOG "istruzione pre- scolastica e primaria" la percentuale di impegni è pari al 99,6% (24.406 su 26.433 mld), dopo tuttavia quella per "l'istruzione secondaria superiore" raggiunge il 99,1% (20.758 su 22.653 mld); quella per l'"istruzione secondaria inferiore" è del 90,7% (15.319 su 16.281 mld) (99,7%).

Dai dati sopra esposti in termini di COFOG emerge che l'istruzione primaria nel 2000 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.

Per quanto riguarda i residui al 31 dicembre 2000 la funzione obiettivo "istruzione secondaria" con 619 mld assorbe ben il 16,7% del totale dei residui complessivi (3.703 mld).

7.2 Istruzione universitaria e ricerca.

Già la relazione di questa Corte al rendiconto MURST 1998 segnalava i limiti della classificazione COFOG (SEC 95) che non permettono di cogliere l'entità delle risorse destinate alle funzioni istituzionali MURST: istruzione universitaria e ricerca.

Le soluzioni classificatorie adottate non raccordano significativamente le risorse assegnate alle UPB alle finalizzazioni di spesa espresse dalle funzioni obiettivo. Ciò in particolare modo per la ricerca.

La soddisfazione di tale esigenza ha a sua volta necessità di integrarsi con i dati espressi dal conto consolidato delle università e di confrontarsi con essi. Infatti solo un quadro informativo di tal fatta farà ottenere un'informazione di sicura attendibilità.

Per quanto riguarda la struttura dello stato di previsione, è confermata l'articolazione in quattro centri di responsabilità costituiti dal gabinetto e dai tre uffici per gli affari economici, l'autonomia universitaria e la ricerca. Le UPB restano 22.

Le funzioni obiettivo sono tre, costituite, come nel 1999, dai servizi generali per le pubbliche amministrazioni, dagli affari economici e dall'istruzione.

L'auspicio, avanzato dalla Corte nella relazione sul rendiconto 1998, a favore di una riconsiderazione di tale soluzione o, in alternativa, di produrre documenti informativi integrativi non è stato raccolto. Con la conseguenza che lo stato di previsione MURST non consente di conoscere l'effettivo volume di risorse che vengono destinate all'istruzione universitaria e alla ricerca. A ciò deve aggiungersi la difficile praticabilità della distinzione tra spese correnti e in conto capitale, che infatti presenta palesi incongruenze nelle classificazioni adottate (università–enti di ricerca).

L'analisi per categorie economiche condotta secondo le classificazioni SEC 95 nello stato di previsione MURST assume significato esclusivamente ai fini della costruzione del quadro globale del bilancio dello Stato, mentre non esprime dati significativi ove si intendesse utilizzarla per valutazioni concernenti i destinatari finali

delle risorse messe a disposizione. Ciò è dovuto alla circostanza che circa il 98% delle risorse assegnate al MURST sono trasferite alle università e agli enti di ricerca.

8. Formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile.

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 2000 all'istruzione e ricerca.

Con riferimento alla massa impegnabile le funzioni obiettivo "istruzione pre-scolastica e primaria" e "istruzione secondaria" assorbono la parte preponderante della spesa del settore istruzione: 65.391 mld a fronte di 84.987 mld.

Secondo valori assoluti:

- Istruzione pre- scolastica e primaria 26.441 mld (24.635 mld nel 1999);
- Istruzione secondaria inferiore 16.289 mld;
- Istruzione secondaria superiore 22.661 mld;
- Istruzione superiore 14.149 mld

La maggiore concentrazione di massa impegnabile si è avuta per gli oneri al personale in servizio per "l'istruzione pre-scolastica e primaria" (21.968 mld; 21.608 mld nel 1999) e per "l'istruzione secondaria inferiore e superiore" (33.666 mld; 36.132 mld nel 1999).

I pagamenti totali si sono avuti essenzialmente nell'"istruzione pre- scolastica e primaria" con 26.160 mld e nell'"istruzione secondaria" con 38.092 mld; anche per i pagamenti la maggiore concentrazione si è avuta per gli oneri al personale in servizio per l'"istruzione pre- scolastica e primaria" e per l'"istruzione secondaria".

Gli stanziamenti definitivi di competenza per il 2000 del MURST hanno raggiunto 19.320 mld, incrementati di circa l'8% rispetto al 1999: l'incremento risulta minore di quello espresso dall'omologo dato 1999/1998, 12,35%.

Nel corso dell'anno le disponibilità si sono elevate di oltre il 12%, essendo quelle definite dalla legge di bilancio pari a 17.173 mld: la crescita è nettamente più alta di quelle verificatesi negli anni precedenti.

L'assegnazione 2000 rappresenta il 2,3% della spesa finale dello Stato, l'indice segna un ulteriore modesto incremento rispetto agli anni precedenti: nel 1999 era stato il 2,1%.

Nell'ambito della dotazione complessiva, 13.533 mld costituiscono le risorse rese disponibili per l'istruzione e la ricerca universitaria, 5.787 mld finanziano le attività di ricerca di enti pubblici e privati. L'insieme delle risorse impiegate nella ricerca restano nel bilancio MURST un dato tuttora non conoscibile a causa delle classificazioni adottate, che non evidenziano il volume finanziario destinato a sostenere la ricerca universitaria.

La massa impegnabile nell'esercizio 2000 è stata di 19.418 mld (98 mld residui di stanziamento + 19.320 mld stanziamenti definitivi di competenza). Gli impegni totali sono stati 18.921 mld corrispondendo a circa il 97% della massa impegnabile con una riduzione di due punti sul 1999.

I residui iniziali totali sono stati pari a 15.309 mld avendo raggiunto il 44% della massa spendibile determinata in 34.629 mld.

Essendo state le autorizzazioni di cassa 19.241 mld, consentendo quindi erogazioni nel limite del 55% della massa spendibile, i pagamenti totali si sono elevati fino a 17.394 mld superando l'indice del 90% sulle autorizzazioni. I pagamenti sulla competenza sono stati 7.087 mld pari al 37% circa della dotazione.

I residui totali alla fine dell'esercizio corrispondono a 17.142 mld, costituendo il 50% della massa spendibile e risultando inoltre cresciuti del 12% rispetto ai dati iniziali dell'esercizio. Questi esiti sono conseguenti al vincolo posto dalle autorizzazioni di cassa.

I residui finali totali di stanziamento sono stati 481 mld, essi risultano di molto cresciuti rispetto ai 98 mld del 1999.

Le economie totali hanno raggiunto 92 mld, di cui 16 mld a carico della competenza e 76 mld dei residui degli anni precedenti.

Le classificazioni adottate nell'esposizione dell'allocazione delle risorse non presentano novità di rilievo e quindi permangono le difficoltà di trarne informazioni significative anche in ragione dell'assoluta prevalenza dei trasferimenti a favore delle università e degli enti di ricerca nell'insieme delle erogazioni.

9. Le funzioni dello Stato e la partecipazione degli enti territoriali.

Le due amministrazioni preposte alle politiche dell'istruzione e ricerca sono state interessate dal riassetto dei poteri centrali dello Stato disposto in attuazione degli indirizzi organizzativi dettati dalla legge n. 59 del 1997.

I due Ministeri nella legislatura appena iniziata sono unificati in un contesto ordinamentale del tutto nuovo secondo le previsioni di cui agli 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 effettiva, possano pienamente dispiegarsi in funzione del progressivo ritrarsi dell'amministrazione centrale dagli interventi di gestione diretta, come ancora avviene per il personale.

Come può notarsi, l'area istruzione e ricerca 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 delle classificazioni 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.

Il processo di distribuzione della titolarità delle funzioni pubbliche avviato dalle leggi del 1997 per l'area istruzione e ricerca ne ha sostanzialmente confermato l'attribuzione allo Stato. Ciò perché si è ritenuto che dovessero essere privilegiati i valori unitari dell'azione pubblica.

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.

10. 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.

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.

11. Lo stato di attuazione dell'autonomia scolastica e di quella universitaria.

11.1 Autonomia scolastica.

Durante il 2000 il Ministero della pubblica istruzione si è attivato per assicurare il dimensionamento della rete scolastica indispensabile per lo svolgimento del processo di autonomia per gli istituti scolastici.

Secondo la previsione dell'art.50 del d.lgs. n. 300 del 1999 i compiti del Ministero non comprendono più aspetti gestionali e, in coerenza con la riforma dell'autonomia scolastica all'interno del sistema unitario nazionale dell'istruzione, riguardano ambiti di indirizzo, valutazione e controllo

Nell'ambito della riorganizzazione, di cui al regolamento emanato con il d.P.R. 6 novembre 2000 n. 347, il Ministero è stato strutturato in Dipartimenti articolati in direzioni generali.

La Conferenza unificata di cui all'art.9 del d.lgs. 28 agosto 1997 n.281 ha sancito l'accordo del 19 aprile 2001 tra Ministro della pubblica istruzione, regioni e province autonome, comuni, province e comunità montane sul documento che definisce le linee guida per i provvedimenti di articolazione degli uffici scolastici regionali, diretto a garantire il coordinamento dell'organizzazione scolastica e l'uniformità dei livelli di servizio degli uffici scolastici regionali in tutto il territorio nazionale.

L'articolazione dell'amministrazione per uffici regionali potrà ritenersi compatibile con lo sviluppo e la diffusione dei nuovi modelli scolastici sempre che sia accompagnata da adeguate risposte alle esigenze di snellezza, flessibilità e vicinanza all'utenza che ne hanno ispirato l'organizzazione.

Nella prospettiva della gestione unitaria delle risorse finanziarie e di quelle relative ai dati ed agli elementi informativi del sistema scolastico occorre prevedere e realizzare una banca dati completa ed aggiornata, collegata in rete tra strutture centrali, periferia ed unità scolastiche.

Difatti, l'attendibilità dei dati previsionali connessi alla gestione finanziaria delle risorse è condizionata da una piena conoscenza del fenomeno del precariato nelle diverse circoscrizioni provinciali, tenuto conto che il contenimento della relativa spesa è posto alla base della copertura dei piani di razionalizzazione della rete scolastica.

Il percorso di avvicinamento alla data di avvio della piena autonomia scolastica è stato facilitato dall'adozione di iniziative che hanno inciso anche indirettamente sulla qualità delle prestazioni e sul servizio scolastico, quali, la riorganizzazione dei percorsi didattici secondo modalità fondate su obiettivi formativi e competenze e la realizzazione di compensazioni tra discipline ed attività previste dagli attuali programmi

La cornice ordinamentale poteva 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, ma l'anno 2000 ha visto anche concludere il proprio iter due provvedimenti legislativi che recano caratteri di forte innovatività nell'ordinamento scolastico: la legge 10 febbraio 2000 n. 30 di riordino dei cicli scolastici e la legge 10 marzo 2000 n. 62 sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e sull'istruzione.

La riorganizzazione dei curricola, la cui attuazione in anni diversificati si ripercuote sulla messa a regime della riforma che dovrebbe avvenire a partire dall'anno scolastico 2001- 2002, rappresenta una delle questioni cruciali sulle quali sarà chiamato a misurarsi il nuovo sistema autonomo della scuola primaria e secondaria.

La significativa rilevanza attribuita alla concreta attuazione di tale provvedimento legislativo è desumibile dalla previsione di uno specifico monitoraggio a cura del Ministro della pubblica istruzione, il quale deve riferirne alle Camere con relazione triennale.

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.

Un ulteriore aspetto è costituito dalle previsioni degli articoli 66 e seguenti della legge n. 144/99, che, in attuazione degli indirizzi del patto per l'occupazione e lo sviluppo, 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'articolo 88 del d.lgs. n. 300/99.

Con riferimento al nuovo assetto dell'amministrazione periferica dello Stato, di cui al d.lgs. n. 300/99, centrato sugli uffici territoriali del Governo, va ricordato che è previsto il mantenimento di una autonoma configurazione per gli organi periferici dell'amministrazione scolastica.

11.2 Autonomia universitaria.

Circa l'istruzione universitaria, in un'esposizione necessariamente di sintesi, si è indotti a concentrare l'attenzione su alcuni aspetti fondamentali, individuabili nell'evoluzione degli ordinamenti didattici, nelle iniziative di promozione della ricerca universitaria, nella programmazione e negli strumenti di provvista del sistema universitario, nel ruolo e negli esiti delle attività del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU).

Si sono realizzate tutte le condizioni di ordine normativo per il pieno esercizio dell'autonomia didattica da parte delle università.

Il regolamento, adottato con D.M. 3 novembre 1999, n. 509 – G.U. n. 2 del 4 gennaio 2000, ha determinato gli ambiti di esercizio dell'autonomia didattica degli atenei. Esso ha definito i criteri generali per l'ordinamento degli studi e stabilita 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 ulteriore biennio; il diploma di specializzazione ed il dottorato di ricerca.

I corsi di studio caratterizzati dagli stessi contenuti formativi sono riuniti in classi individuate da decreti ministeriali. Sono determinate le modalità per la costituzione dei crediti formativi e definiti i requisiti di ammissione.

Ai decreti ministeriali è demandata l'individuazione degli obiettivi formativi qualificanti e delle attività formative caratterizzanti ciascuna classe. Le classi di laurea triennale sono state individuate con decreto 4 agosto 2000[4]. Il decreto 28 novembre 2000[5] ha determinato le classi delle lauree specialistiche.

[4] Pubblicato in S.O. GU n. 245 del 19 ottobre 2000.
[5] Pubblicato in S.O.G.U. n. 18 del 23 gennaio 2001.

A completamento dell'opera di definizione degli ordinamenti didattici il decreto 4 ottobre 2000 (S.O. GU n. 249 del 24 ottobre 2000) ha rideterminato e aggiornato i settori scientifico-disciplinari e definito le relative declaratorie.

Costituiscono principi tendenziali del nuovo ordinamento degli studi universitari la previsione che le lauree triennali consentono l'accesso alla generalità degli impieghi e delle professioni per le quali è richiesta una formazione universitaria e l'obbligo di non discriminare nell'accesso i laureati appartenenti alla stessa classe (equivalenza del valore legale del titolo).

Questi principi postulano comunque la revisione della disciplina degli accessi alle professioni come richiesto dalle leggi del 1999 n. 4 e n. 370[6]. Del resto l'accesso al mondo del lavoro costituirà verifica della validità dell'impianto complessivo della riforma e delle singole scelte effettuate.

11.3 Programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

In applicazione della disciplina dettata dal regolamento d.P.R. n. 25 del 1998, il Ministro ha indicato gli obiettivi per il triennio 1998-2000 ed individuato gli atenei e le facoltà sovraffollate e ripartito le disponibilità tra i diversi obiettivi:

- 40% destinato allo sviluppo della ricerca universitaria, al potenziamento dei servizi tecnologici e alla collaborazione interuniversitaria internazionale;
- 40% per il completamento dei precedenti piani di sviluppo, la riduzione degli squilibri territoriali, il decongestionamento dei mega-atenei, la formazione e l'aggiornamento degli insegnanti della scuola;
- 20% per l'innovazione didattica, il miglioramento dell'offerta formativa e l'integrazione con l'istruzione secondaria superiore (decreti 6 e 30 marzo 1998)[7].

Successivamente, il Ministro, a conclusione del procedimento di programmazione, ha individuato le iniziative da realizzare nel triennio, gli strumenti e le

[6] Il Consiglio dei Ministri del 24 maggio 2001 ha approvato due regolamenti, sui quali si è espresso favorevolmente il Consiglio di Stato, che modificano ed integrano la disciplina in tema di requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio delle professioni di commercialista, di ragioniere e perito commerciale, di dottore agronomo e dottore forestale, agrotecnico, architetto, assistente sociale, attuario, biologo, chimico, geologo, geometra, ingegnere, perito agrario, perito industriale, psicologo.

[7] Pubblicati nelle Gazzette Ufficiali, rispettivamente, n. 83 del 9 aprile 1998 e n. 109 del 13 maggio 1998.

modalità attuative e ha definito i criteri di riparto delle risorse (decreto 21 giugno 1999)[8].

Il programma ha reso disponibili, per i tre anni 1998-2000, 410 mld ripartiti, tra le diverse finalizzazioni di spesa, come indicato nel seguente prospetto:

[8] Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 27 ottobre 1999 e modificato dai decreti 13 gennaio 2000 in G.U. n. 272 del 21 novembre 2000 e 28 marzo 2000.

Programmazione triennale del sistema universitario per il 1998/2000 (D.M. 21 giugno 1999)

obiettivo (DM 6/3/1998)	articolo del decreto di programmazione		risorse nel triennio (miliardi di lire)						
	Numero	Oggetto	non consolidabili (h)	consolidabili (g)	importo complessivo (h+g)	1998	1999	2000	TOTALE
a	3	progetti di ricerca	56.000	0	56.000 0	16.000	20.000	20.000	56.000 0
	4	centri di eccellenza nella ricerca	30.000	0	30.000 0	0	10.000	20.000	30.000 0
b	5	informatizzazione e attività statistica	0	18.900	0 18.900	6.300	6.300	6.300	0 18.900
	6	sistemi tecnologici, informatici e di telecomunicazione	39.100	0	39.100 0	20.700	18.400	0	39.100 0
c	7	internazionalizzazione (commi 2 e 3)	19.000	0	19.000 0	0	0	19.000	19.000 0
		internazionalizzazione (comma 4)	1.000	0 0	1.000 0	0	0	1.000	1.000 0
d	8	attuazione del decreto leg.vo 8 maggio 1998 n.178 relativo alla trasformazione degli ISEF	4.000	6.000	4.000 6.000	0 0	2.000 3.000	2.000 3.000	4.000 6.000
	9	scuole di specializzazione per le professioni legali	5.500	5.000	5.500 5.000	0 0	0 0	5.500 5.000	5.500 5.000
	-	consolidamento dei piani precedenti	0	0	0 0				0 0
e	11	riduzione degli squilibri tra Centro-nord e Sud							0 0
		-comma 1, lettera a) (35%)	11.550	9.450	11.550 9.450	3.850 3.150	3.850 3.150	3.850 3.150	11.550 9.450
		-comma 1, lettera b) (20%)	6.600	5.400	6.600 5.400	2.200 1.800	2.200 1.800	2.200 1.800	6.600 5.400
		-comma 1, lettera c) ripartito (25%) (*)	5.270	5.880	5.270 5.880	1.090 1.960	2.090 1.960	2.090 1.960	5.270 5.880
		-comma 1, lettera c) ripartito	2.980	0,870	2.980 0,870	1.660 0,290	0,660 0,290	0,660 0,290	2.980 0,870
		-comma 1, lettera d) (20%)	6.600	5.400	6.600 5.400	2.200 1.800	2.200 1.800	2.200 1.800	6.600 5.400
f	13	decongestionamento degli atenei sovraffollati	0	60.000	0 60.000	20.000	20.000	20.000	0 60.000
g	14	formazione insegnanti: -corsi di laurea (comma 1)	5.000	7.000	5.000 7.000	1.000 0	2.000 3.500	2.000 3.500	5.000 7.000
		-scuole di specializzazione (comma 3)	5.000	6.500	5.000 6.500	0 0	3.000 0	2.000 6.500	5.000 6.500
h+i	15	autonomia didattica e integrazione dell'offerta formativa	15.000	0	15.000 0	10.000	5.000	0	15.000 0
(parte)	16	orientamento e tutorato: -comma 2, lettera a) -comma 2, lettera b)	5.000 10.000	0 0	5.000 0 10.000 0	0 0	5.000 0	0 10.000	5.000 0 10.000 0
h+i	17	adeguamento delle strutture e dei servizi per gli studenti	37.000	0	37.000 0	11.000	26.000	0	37.000 0
(parte)	18	insegnamento universitario a distanza (**): comma 2. Lettera a) - Università	4.691	0	4.691 0	1.667	1.933	1.091	4.691 0
		comma 2. Lettera b) - Consorzi	10.309	0	10.309 0	3.333	3.867	3.109	10.309 0
		Totale risorse disponibili	**279.600**	**130.400**	**410.000**	**110.000**	**150.000**	**150.000**	**410.000**
		delle quali già ripartite				110.000	140.000	69.500	319.500
		delle quali ancora da ripartire				0	10.000	80.500	90.500

(*) modificato dal D.M. 13 gennaio 2000, n. 9

(**) modificato dal D.M. 28 marzo 2000, n. 176

In occasione dell'esame del decreto 21 giugno 1999 la Corte ha riconosciuto la legittimità della scelta dell'Amministrazione di comprendere tra i destinatari delle risorse non consolidabili nel fondo per il finanziamento ordinario a partire dal 2001 le università non statali sulla base della considerazione che la programmazione è necessariamente riferita al sistema universitario nel suo complesso e che di esso fanno parte le università non statali legalmente riconosciute in quanto abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale (d.P.R. n. 312/1980 e legge n. 168/1989)[9].

Con decreto 29 dicembre 2000[10], a conclusione della prima fase del procedimento di programmazione per il triennio 2001-2003, il Ministro ha indicato gli obiettivi del sistema universitario e la destinazione delle risorse. La relazione, che ne illustra i contenuti, non reca alcuna informazione circa lo stato di attuazione della precedente programmazione. La mancanza di questa essenziale informazione è rimarcata nei pareri resi dal CUN, dalla CRUI e dal CNSU. I primi due organismi sottolineano anche l'assoluta insufficienza dei fondi per la ricerca, che non viene indicata come obiettivo prioritario, e per la didattica, soprattutto nel momento in cui le università sono chiamate alla riconversione degli ordinamenti didattici per favorire l'ampliamento della partecipazione dei giovani all'istruzione superiore.

In effetti, le posizioni espresse dagli organi rappresentativi del sistema universitario appaiono ragionevoli in quanto lo sforzo innovativo richiesto, per quanto riguarda la distribuzione delle risorse statali tra i vari obiettivi, risulta supportato in termini contenuti. Cosicché la riduzione del tasso di dispersione degli studenti e della divaricazione tra aree territoriali, l'ampliamento e qualificazione dell'offerta formativa, il decongestionamento dei megatenei, l'introduzione dei nuovi cicli didattici, l'avvio dei percorsi formativi di eccellenza ed il miglioramento del rapporto numerico docenti/studenti finiscono di triennio in triennio per rivelarsi obiettivi proclamati, ma non raggiunti.

Ciò è attestato, oltre che dalla assenza di qualsiasi notizia circa la realizzazione delle misure programmate, anche dal mancato rispetto dei tempi del procedimento.

---

[9] Sezione del Controllo, I collegio delibera n. 90 del 14 ottobre- 11 novembre 1999.
[10] Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 48 del 27 febbraio 2001.

A giugno 2001 risulta non completata l'erogazione agli atenei delle risorse del programma 1998-2000 e la individuazione delle iniziative da realizzare nel successivo triennio già iniziato e la determinazione dei criteri di riparto delle risorse costituiscono adempimenti tuttora non assolti.

Si pone quindi l'esigenza di una semplificazione e di uno snellimento della procedura di programmazione, della riconduzione ad essa della globalità dei finanziamenti pertinenti alle università (non è dato comprendere, ad esempio, perché le dotazioni relative all'edilizia ne siano tenute fuori), del rispetto dei tempi della sua definizione e di erogazione dei fondi.

La situazione si ricollega anche al ruolo e ai compiti che la normativa ha posto per il Comitato per la valutazione del sistema universitario. Essa, sovrabbondante e di cattiva redazione tecnica, affida al Comitato due compiti distinti:

a) monitorare e valutare il sistema universitario e le sue strutture;
b) fornire assistenza tecnica al Ministero nella conduzione dell'azione amministrativa.

Dalla produzione di rapporti elaborati si constata come il concorso alla determinazione dei contenuti dell'azione amministrativa del Ministero appare prevalente nell'attività del Comitato, con il risultato che le funzioni di valutazione ex post sono svolte solo in termini di costruzione delle metodologie di lavoro e di rilevazione dei dati[11].

Questo è l'esito della scelta adottata di affidare allo stesso organismo due compiti che, se sono accomunati dagli oggetti da trattare, divergono del tutto sotto il profilo funzionale.

Cosicché il Comitato finisce col configurarsi come struttura tecnica dell'apparato ministeriale piuttosto che organismo indipendente deputato alla valutazione del S.U.

---

[11] Osservatorio per la valutazione del sistema universitario- Programma di valutazione istituzionale delle università - Programma VIU – aprile 1999 – doc. 10/99;
Comitato nazionale – Primi risultati della rilevazione "Nuclei 2000" sul sistema universitario italiano (BOZZA) – 19 luglio 2000 – doc. 6/00;
IDEM – la valutazione del sistema universitario: "Ipotesi e prospettive" sulla base della legge 370/99 (Note per la discussione) – ottobre 2000 – doc 10/00.

Continuano a ritardare i rapporti di valutazione sulla qualità del servizio universitario fornito agli studenti e sull'efficacia dell'impiego delle risorse che lo Stato e la collettività nazionale rendono disponibili[12].

La legge finanziaria 2001 ha destinato allo sviluppo del sistema universitario 245 mld per ciascuno degli anni 2001-2002-2003 per un totale di 735 mld, segnando un incremento di circa il 56% rispetto alla dotazione del triennio precedente (410 mld).

Il decreto 29 dicembre 2000 ripartisce questa disponibilità tra gli obiettivi individuati secondo le seguenti quote percentuali:

- innovazione didattica 41,381% pari a 304 mld circa;
- alta formazione 25,966% pari a 190 mld circa;
- centri di eccellenza della ricerca 12,245% pari a 90 mld circa;
- riduzione degli squilibri territoriali 10, 204% pari a 76 mld circa;
- decongestionamento dei megatenei 10,204% pari a 75 mld circa.

A conclusione delle considerazioni svolte, si può notare come la situazione riscontrata si riporta a quanto segnalato nelle osservazioni di sintesi della relazione sul rendiconto MURST 1999. Le constatazioni attuali confermano che la prassi amministrativa della programmazione è affetta da un numero eccessivo di adempimenti che provoca ritardi e disfunzioni. La Corte auspica che Governo e Parlamento pongano attenzione a questo aspetto che, al di là della insufficienza delle risorse, toglie incisività e tempestività di realizzazione agli interventi decisi in sede politica.

12. Gli esiti delle politiche di monitoraggio e la valutazione del sistema universitario.

Nell'ambito dell'istruzione universitaria si è registrata nel corso del 1999 una diminuzione della capacità attrattiva del sistema accademico.

Secondo dati dell'ISTAT, del MURST e della Relazione sulla situazione economica del Paese gli iscritti ai corsi di laurea si assestano su 1.559.787 unità, registrando una variazione percentuale del –0,2% rispetto all'esercizio precedente.

[12] d.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25 articolo 2, comma 8; legge 19 ottobre 1999, n. 370 articolo 2, comma 1.

1999

ISCRITTI	*Corsi di laurea*	*1.559.787*	
	Corsi di diploma	*112.254*	
Totale iscritti		**1.672.041**	
IMMATRICOLATI	*Corsi di laurea*	*246.131*	*= 88,43%*
	Agrario		2,2%
	Architettura		3,1%
	Chimico-farmaceutico		3,4%
	Economia-statistica		13,8%
	ISEF		1,7%
	Geo-biologia		4,8%
	Giurisprudenza		15,5%
	Ingegneria		11,6%
	Insegnamento		6,3%
	Lettere		9,9%
	Lingue		6,2%
	Medicina		3,4%
	Scienze politiche		11,0%
	Psicologia		4,2%
	Scienze		2,6%
IMMATRICOLATI	*Corsi di diploma*	*32.172*	*= 11,56*
Totale immatricolati		**278.303**	

Alla diminuzione degli studenti si accompagna l'incremento del numero dei laureati e dei diplomati; la combinazione dei due fenomeni, nonostante il costante incremento del numero di studenti fuori corso, incide sull'output generale del sistema universitario.

La distribuzione delle immatricolazioni per corsi di laurea appare diversificata, con la maggiore concentrazione nei corsi di giurisprudenza, ISEF, ingegneria e scienze politiche.

1999

LAUREATI	139.108	di cui	M	61.782	F	77.326
						di cui 1.582 stranieri
Diplomati (compresi ISEF)	13.184		M	5.526	F	7.658

ATENEI 78	di cui	ISEF	10
		privati	5
		confessionali	4
		per stranieri	2
		statali	57

Al calo della popolazione universitaria contribuisce anche l'elevata dispersione che caratterizza l'istruzione accademica, che, secondo dati forniti dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, sarebbe possibile ricondurre al fenomeno di aggiramento del numero chiuso di alcune facoltà ed indirizzi iscrivendosi e sostenendo con successo esami affini o "trasferibili" in altri corsi di laurea.

Le difficoltà riscontrate dalla popolazione studentesca emergono, oltre che dal tasso di abbandono, anche dalla ristretta percentuale di studenti in corso sugli studenti totali, che, secondo dati forniti dal medesimo Comitato, rappresentano circa il 55% dell'intera popolazione studentesca.

Ponendo a confronto i dati degli studenti rispetto a quelli dei docenti universitari emergono alcuni interessanti elementi.

I docenti universitari sono stati complessivamente 50.501, dei quali 48.391 nelle Università statali e 2.110 in quelle non statali.

A tale numero vanno aggiunti 14.001 docenti a contratto nelle Università statali e 3.115 unità in quelle non statali.

La maggiore consistenza di docenti è costituita dai ricercatori con 19.556 unità, quindi dai docenti associati con 18.032 unità ed infine dai docenti ordinari con 12.913 unità.

Il numero medio di studenti per docente è pari a 32,7 nelle Università statali e di 47,5 in quelle non statali.

Per quanto riguarda il personale tecnico amministrativo delle Università al 1 gennaio 2000 è stato pari a 48.927 unità.

Docenti universitari 1° gennaio 2000

Università statali

ORDINARI	12.493	di cui	M	11.038	F	1.455
Associati	17.427		M	12.802	F	4.625
Ricercatori	18.471		M	10.790	F	7.681
TOTALE Università statali	**48.391**		**M**	**34.630**	**F**	**13.761**

Università non statali

ORDINARI	420	Di cui	M	378	F	42
Associati	605		M	478	F	127
Ricercatori	1.085		M	683	F	402
TOTALE Università non statali	**2.110**		**M**	**1.539**	**F**	**571**
TOTALE GENERALE	**50.501**		**M**	**36.169**	**F**	**14.332**

TOTALE

ORDINARI	12.913
Associati	18.032
Ricercatori	19.556
Totale generale	**50.501**

Numero medio di studenti per docente	Università statali	32,7
	Università non statali	47,5
Docenti a contratto	Università statali	14.001
	Università non statali	3.115
Personale tecnico-amm.vo	48.927	1°gennaio 2000

13. 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 ed i risultati conseguiti.

Ovviamente, questa verifica costituisce un approccio che, tenendo conto delle caratteristiche e dei contenuti dei servizi, incontra difficoltà tecniche di esecuzione e di esaustività.

Un primo dato è fornito dalla spesa delle famiglie per consumi finali, dal quale si ricava che le famiglie destinano circa l'1% delle loro spese all'istruzione.

Nell'istruzione gli studenti e gli insegnanti risultano complessivamente in progressiva diminuzione. Nel 2000 gli alunni dalla scuola materna alla scuola secondaria superiore sono stati circa 8,4 milioni con un calo annuo dello 0,7–0,8%, secondo un andamento diversificato: in aumento gli alunni per la scuola secondaria superiore e per le accademie delle belle arti, e in diminuzione per la scuola materna e per quella dell'obbligo.

Gli studenti universitari, non disponibili tuttora i dati per il 2000, risultano diminuiti ancor di più, passando da 1.717.105 del 1998 a 1.672.041 del 1999, -1,8%.

Il personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo aumenta, nel complesso, dello 0,3%; le variazioni più significative riguardano l'incremento degli stessi nelle scuole secondarie superiori (+1,6%) e materne (+2,6%), mentre si è avuta una diminuzione nelle scuole secondarie inferiori (-2,1%).

Il personale direttivo diminuisce nel complesso del 4%, anche in conseguenza della riduzione delle istituzioni scolastiche a seguito del d.P.R. n.233 del 18 giugno 1998, che ha apportato una profonda trasformazione delle tipologie di scuole, con l'istituzione degli istituti comprensivi, per la scuola materna, primaria e secondaria di primo grado, e per gli istituti di istruzione superiore, per le scuole secondarie di secondo grado.

Una variazione negativa si riscontra anche per i docenti di ruolo (-1,5%), mentre sono in aumento i docenti non di ruolo con incarico annuale (+43,7%).

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 1999 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 1998-1999 risultano cresciuti, rispettivamente, dello 0,7 e del 5,5 %.

Le risorse statali assegnate per il funzionamento ordinario sono assorbite per oltre l'88% per le spese di personale .

14. Indicatori: misurazione dei servizi e rilevazione dei risultati.

La descrizione degli elementi costitutivi dei servizi costituenti l'area funzionale istruzione e ricerca acquista significato portando l'attenzione sugli esiti, sui risultati espressi dalla erogazione: 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 2000:

- la scuola elementare su circa 2,8 milioni di alunni ha prodotto circa 550.000 licenziati;
- la scuola media su circa 1,7 milioni di alunni ha prodotto circa 540.000 licenziati;
- la scuola secondaria superiore su circa 2,6 milioni di iscritti ha prodotto circa 430.000 maturi;
- le università su circa 1,6 milioni di iscritti, di cui circa 1 milione in corso, hanno prodotto circa 150.000 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.

Il successo 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%
Cerca lavoro	13,0%	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[13].

Il sistema di istruzione e formazione, a differenza di altri settori dell'Amministrazione pubblica, non si presta facilmente ad essere valutato nelle sue

[13] Elaborazione Corte dei conti: i dati sono ottenuti dividendo le risorse destinate alle retribuzioni del personale per il numero degli studenti iscritti e dei laureati: v. Corte dei conti – SS.RR Il costo del lavoro pubblico negli anni 1997-1998.

risultanze complessive, nella sua "produttività", a causa di una serie di variabili e di dipendenze non oggettivamente individuabili e misurabili.

La "materia lavorata" sono infatti i ragazzi, persone con propria, se pur non completa, autonomia e indipendenza, da una parte destinatari del servizio ma, dall'altra, soggetti che concorrono anche all'azione formativa che li riguarda.

Altri soggetti che concorrono alla riuscita dell'azione scolastica sono le famiglie che interagiscono in modo diverso e autonomo con il servizio offerto dalla scuola, concorrendo con intensità variabile all'efficacia dell'intervento educativo dell'istituzione.

Infine il contesto sociale e culturale di riferimento gioca spesso un ruolo determinante e condizionante per il raggiungimento degli obiettivi educativi e di istruzione perseguiti dal sistema scolastico.

Basti pensare in proposito ad uno specifico intervento scolastico messo in atto in talune zone geografiche del Paese, a partire proprio dall'anno scolastico 1999/2000 per effetto del contratto nazionale della scuola (CCNL 26.5.1999 e CCNI 31.8.1999), con l'obiettivo di prevenire e combattere la dispersione scolastica in aree sociali a forte rischio di devianza giovanile, per capire come fattori esterni al sistema possono condizionarne l'azione.

Questa considerazione non vuole eludere l'importanza dei risultati e la necessità di perseguirne un miglioramento qualitativo ovvero considerare impossibile o inattendibile una ricerca di risultati complessivi che servano a leggere l'efficacia del servizio di istruzione offerto dal sistema. Vuole solamente richiamare l'attenzione sul fatto che gli indicatori rilevati non possono dar conto di tutta la "produttività" del sistema e, nel contempo, non possono diventare strumento di valutazione del sistema stesso se non all'interno dei contesti di riferimento e della programmazione complessiva dell'azione educativa.

14.1 Le ripetenze.

Gli indicatori di risultato sono quelli che registrano i livelli di successo (e di insuccesso) della popolazione scolastica, individuabili, per l'aspetto quantitativo, nell'area della cosiddetta mortalità scolastica (dispersione scolastica, evasione

dell'obbligo, grave frequenza saltuaria, abbandoni, ecc.) e, per l'aspetto qualitativo, riferibili alle ripetenze e ai livelli oggettivi di giudizio finale al termine dei corsi di studio.

Il successo scolastico comunque costituisce il principale indicatore di risultato del sistema di istruzione, ma la sua misurabilità (livelli, persistenza, efficacia e durata) si presenta complessa tenuto conto dei diversi condizionamenti anche di carattere sociale e culturale che su di esso influiscono.

Nella scuola elementare il successo scolastico è parzialmente rilevabile dal tasso di ripetenza che è notoriamente molto contenuto anche per la caratteristica del settore fortemente caratterizzato da attenzione maggiore verso i processi educativi, da organizzazione didattica per l'individualizzazione dell'insegnamento, da sostegno ai diversi livelli di apprendimento degli alunni.

Relativamente all'anno scolastico 1999-2000 i ripetenti registrati ad inizio d'anno in tutte le classi rispetto agli iscritti del precedente anno 98-99 rappresentavano "solamente" lo 0,319%. Circa un terzo delle province italiane fa registrare un tasso di ripetenza al di sopra della media nazionale.

Se si esamina il tasso di ripetenza registrato nelle diverse classi di corso, si può notare come il momento critico sia quello del primo anno con tasso di ripetenza più elevato (0,44%), seguito dal secondo anno con flessione nel biennio successivo e nuovo incremento del tasso nell'anno finale.

Tasso di ripetenza per anno di corso – 1999/2000

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno
Italia	0,44%	0,36%	0,24%	0,22%	0,34%
Variazione su anno precedente di corso	-	- 0,08	- 0,12	- 0,02	+ 0,12

Il dato sembra fare emergere una difficoltà nel passaggio fra scuola dell'infanzia e scuola elementare con criticità nei processi di continuità tra i due settori.

Il fenomeno della ripetenza è in flessione nella scuola primaria.

In effetti, se si mettono a confronto i dati per anno di corso del 1999/2000 con quelli dell'anno precedente, si può rilevare la costante uniforme del decremento per tutti gli considerati.

Variazione del tasso di ripetenza per anno di corso 98/99 – 99/00

	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno
a.s. 1998-99	0,48%	0,38%	0,26%	0,24%	0,38%
a.s. 1999/00	0,44%	0,36%	0,24%	0,22%	0,34%
Variazione su anno precedente	- 0,04	- 0,02	- 0,02	- 0,02	- 0,04

Nella scuola media inferiore il fenomeno della ripetenza, pur in lieve flessione, assume valori molto più rilevanti. Trattandosi, al pari della scuola primaria, di fascia dell'obbligo non si può non rilevare come il dato nel suo complesso e nella sua incidenza negativa debba costituire per il sistema scolastico una ragione di riflessione e di analisi sulle proprie finalità istituzionali e formative.

Il tasso di ripetenza rilevato nel 1999/00 quale rapporto percentuale tra iscritti ripetenti e alunni iscritti nel precedente anno scolastico è stato mediamente del 4,147%.

Come già riscontrato per la scuola primaria, anche nella scuola secondaria di I grado circa un terzo delle province italiane fa registrare un tasso di ripetenza al di sopra della media nazionale.

Le situazioni critiche sono per lo più rilevabili in aree omogenee, come, ad esempio, per le province sarde tutte e quattro collocate ai primi posti per il alto tasso di ripetenza. Seguono altre quattro province appartenenti ad una medesima regione, la Sicilia.

Se si considera che tutte le province siciliane hanno un tasso di ripetenza al di sopra della media nazionale, si può ipotizzare, rispetto alla situazione della scuola elementare, che tra le cause di questo insuccesso scolastico concorrano anche le condizioni sociali e culturali dei territori in cui si trovano le scuole interessate.

Una particolare attenzione merita l'esame del tasso di ripetenza nelle classi di passaggio; difatti il tasso di ripetenza nel 1° anno di corso è stato nel 1999/00 del 5,70%, mentre nei due anni di corso successivi è risultato meno forte, con conseguente messa in evidenza della situazione particolare della classe di passaggio dalla elementare alla media.

Nel precedente anno 1998/99 il tasso di ripetenza nell'ultimo anno di elementare (prima del passaggio) era stato dello 0,38%. Per la stessa popolazione scolastica l'anno dopo il tasso di ripetenza ha fatto un balzo di 5,32 punti in percentuale.

Il dato, quanto meno, rileva una frattura tra i due settori della scuola di base che chiama in causa aspetti ordinamentali, pedagogici, didattici e disciplinari dei due ordini di scuola.

L'ipotesi di una possibile causa-effetto dell'alta ripetenza nel 1° anno di corso della scuola media può essere verificata nella sequenza valutativa degli alunni fra quinta elementare e prima media. Si tratta cioè di verificare se il basso tasso di ripetenza registrato nell'ultimo (o negli ultimi) anno di corso nella elementare sia la causa di una necessaria selezione che viene attuata l'anno dopo, nel senso che una preventiva selezione o una valutazione più rigorosa dei livelli di apprendimento acquisiti nella scuola elementare può contenere la ripetenza in prima media.

Per la verifica occorre mettere a confronto la graduatoria delle regioni relativamente al più alto tasso di ripetenza registrato in quinta classe nel 98/99 con la graduatoria dell'anno successivo per la prima media.

Dall'analisi dei dati tale ipotizzata compensazione, in base alla quale potrebbe verificarsi che ad alto tasso di ripetenza in 5.a classe elementare possa corrispondere l'anno dopo un abbassamento del tasso in 1.a media (e viceversa), nella quasi totalità delle regioni non si è verificata.

Tassi di ripetenze nelle classi di passaggio

Regioni	*Maggior tasso rip. cl. 5ª elem. a.s. 98/99*	*Regioni*	*Maggior tasso rip. cl. 1ª media a.s. 99/00*
Sardegna	0,89%	Sardegna	10,19%
Sicilia	0,75%	Sicilia	8,32%
Piemonte	0,47%	Campania	6,33%
Calabria	0,47%	Calabria	5,82%
Friuli Venezia G.	0,46%	Piemonte	5,81%
Lazio	0,40%	Basilicata	5,71%
Italia	0,38%	Italia	5,70%
Lombardia	0,34%	Lazio	5,53%
Toscana	0,33%	Abruzzo	5,34%
Campania	0,31%	Friuli Venezia G.	5,33%
Abruzzo	0,26%	Liguria	5,16%
Umbria	0,23%	Toscana	4,84%
Veneto	0,21%	Puglia	4,74%
Basilicata	0,21%	Lombardia	4,46%
Liguria	0,20%	Veneto	4,42%
Emilia Romagna	0,19%	Molise	4,29%
Marche	0,18%	Emilia Romagna	3,87%
Puglia	0,17%	Marche	3,59%
Molise	0,12%	Umbria	3,00%

Si può quindi ritenere, in linea di massima, che le ragioni del contrasto valutativo dipendano complessivamente dalla differenza di ordinamento dei due settori, dalle specificità pedagogiche e didattiche, dalla sostanziale mancanza di continuità.

Nelle rimanenti classi il tasso di ripetenza decresce dalla prima alla terza classe di scuola media.

Tasso di ripetenza per anno di corso – 1999/2000

	1° anno	2° anno	3° anno
Italia	5,70%	3,86%	2,84%
Variazione su precedente anno di corso	-	- 1,84	- 1,02

Se si fa un confronto fra l'andamento dei tassi di ripetenza per tutti gli anni di corso, sia nella scuola elementare sia nella scuola media, si rileva l'analogia della maggior incidenza del tasso sulle classi iniziali, anziché su quelle finali. Potremmo chiamarla "la crisi del passaggio".

Se infine si confronta nella scuola media l'andamento dei tassi di ripetenza negli ultimi due anni, come già avvenuto per la scuola elementare, si riscontra una sostanziale tendenza alla diminuzione delle ripetenze (con qualche eccezione per la terza media).

Variazione del tasso di ripetenza per anni di corso 98/99 – 99/00

	1° anno	2° anno	3° anno
a.s. 1998-99	5,92%	3,90%	2,76%
a.s. 1999/00	5,70%	3,86%	2,84%
Variazione su anno precedente	- 0,22	- 0,04	+ 0,0

Nel procedere negli anni si determina a carico di un medesimo alunno l'accumulo di ripetenze che, soprattutto a cominciare dalla scuola media, assumono un'incidenza significativa.

Ovviamente sono le regioni che già avevano sia per l'elementare sia per la scuola media un elevato indice di ripetenza a far registrare un più incisivo tasso di pluriripetenza.

Il tasso medio nazionale di pluriripetenza nel 1° anno di corso della secondaria di I grado – alunni con più di una ripetenza a carico - è dello 0,80% e comprende anche alunni ripetenti al 1° anno di corso. Nel 99/00 il tassi di pluriripetenza nel 2° anno è aumentato, se pur lievemente (0,81%), mentre è diminuito nel terzo anno.

Variazione del tasso di pluriripetenza per anno di corso 99/00

	1° anno	2° anno	3° anno
Italia	0,80%	0,81%	0,63%
Variazione su precedente anno di corso		+ 0,01	- 0,18

Se si esamina la variazione intervenuta nel corso del biennio 98-99 si può rilevare una tendenza diffusa all'incremento del tasso di pluriripetenza, che potrebbe far ritenere che, in presenza della diminuzione del tasso di ripetenza, non avviene l'espulsione o l'abbandono dei pluriripetenti dal sistema scolastico.

Variazione del tasso di pluriripetenza per anni di corso 98/99 – 99/00

	1° anno	2° anno	3° anno
a.s. 1998-99	0,80%	0,73%	0,56%
a.s. 1999/00	0,80%	0,81%	0,63%
Variazione su anno precedente	0,00	+ 0,08	+ 0,07

Negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado prevalgono considerazioni di altra natura circa gli aspetti di valutazione e selezione degli alunni, anche se nel prossimo futuro la situazione, riferita alle prime classi che accoglieranno per l'ultimo anno gli alunni soggetti al nuovo obbligo scolastico, dovrà essere diversamente valutata.

Complessivamente nei cinque anni di corso dell'istruzione secondaria di II grado il tasso di ripetenza è stato del 7,082% per l'anno 99/00 (percentuale di iscritti ripetenti dell'anno 99/00 rispetto agli iscritti del precedente anno 98/99).

Anche per questo ordine di scuola le regioni con il più alto tasso di ripetenza sono la Sardegna (13,188%) e la Sicilia (7,998%).

Anche in questo ordine di scuola la maggior criticità si registra nel passaggio dall'ordine di scuola procedente con un tasso nel 1° anno di corso che sfiora il 9%.

14.2 Tasso di scolarizzazione.

Altri indicatori di risultato utilizzabili soprattutto nei settori scolastici non soggetti all'obbligo (scuola dell'infanzia e scuola secondaria di II grado dopo la prima classe) sono i tassi di scolarizzazione conseguiti.

Nel settore dell'infanzia che organizza il servizio per bambini di età compresa tra i 3 e i 6 anni non è "leggibile" con indicatori che ne registrino il successo scolastico o la dispersione. Peraltro l'efficacia educativa delle istituzioni scolastiche dell'infanzia ha una diretta ricaduta sul livello successivo dell'istruzione (scuola primaria) soprattutto se sorretta da misure di accompagnamento (continuità educativa, progetti a scavalco, interazione didattica, ecc.), ma non si dispone attualmente di risultati di tale interazione.

Il principale indicatore di risultato del settore, proprio alla luce del solenne impegno al potenziamento e alla diffusione di questo servizio educativo per l'infanzia, è il tasso di scolarizzazione raggiunto, cioè la percentuale di bambini frequentanti questa scuola rispetto alla totalità dei bambini in età 3-5 anni.

Va precisato tuttavia che il tasso di cui si dispone è relativo solamente alle scuole statali e non dà conto quindi della situazione di bambini iscritti in scuole dell'infanzia non statali (private e pubbliche).

La parzialità del dato non consente quindi di misurare complessivamente la situazione di scolarizzazione di tutta l'infanzia fra i 3 e i 5 anni (attestata sul 94-95% di tasso di scolarizzazione complessivo).

Consente tuttavia di rilevare la domanda di servizio nei confronti della scuola statale e di misurarne la capacità di risposta di offerta.

Nelle scuole statali dell'infanzia il tasso di scolarizzazione nel triennio 97-99 è passato dal 56,25% al 59,10% con una costante di incremento che viene registrata ormai da anni.

Tasso di scolarizzazione nel triennio

	a.s. 97-98	*a.s. 98-99*	*a.s. 99-00*
Tasso di scolarizzazione	56,25%	57,94%	59,10%
Variazione anno precedente		+ 1,69	+ 1,16

Se si considera che l'andamento delle natalità del nostro Paese è complessivamente stabilizzato negli ultimi anni, dopo un consistente precedente decremento, si può ragionevolmente ritenere che, a sostanziale invarianza quantitativa della popolazione considerata, l'aumento del tasso di scolarizzazione registrato nel settore statale denoti anche un espansione del settore a parziale svantaggio dei settori

non statali che dovrebbero registrare, nel migliore dei casi, una minore scolarizzazione di bambini.

15. La gestione del personale: il contratto del personale della scuola.

Con il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto scuola per l'anno 1998- 2000, sottoscritto in data 3 maggio 1999, era avvenuta una profonda trasformazione della struttura delle retribuzione per il personale della scuola e del personale docente; in particolare, per il 2000 con la previsione di un capovolgimento nel rapporto tra quota fissa (1.404 mld) ed elementi accessori (1.319 mld), prevedendo possibilità di carriera secondo parametri meritocratici all'interno dei livelli economici e delle qualifiche funzionali, anche con riferimento a possibili passaggi a compiti dirigenziali.

Tale contenuto innovativo del contratto, sotto l'aspetto economico e giuridico, va ricondotto nel quadro più ampio del processo di riforma della scuola e della relativa riorganizzazione e riqualificazione dell'intero comparto.

Peraltro, a seguito di tale tornata contrattuale la predetta disciplina non ha trovato attuazione per quanto riguarda la contrattazione integrativa degli aspetti relativi al "trattamento economico connesso allo sviluppo della professione docente" di cui all'art. 29 che ha costituito l'istituto più rilevante sotto il profilo qualitativo e quantitativo del precedente contratto.

L'ammontare complessivo di quelle risorse era stato stimato in 1.260 mld e prevede oggi il diverso meccanismo della distribuzione per "gradoni" di anzianità quindicennale, di circa 250.000 pro capite a tutti i docenti.

A sostegno di tale operazione, che ha modificato radicalmente il criterio di riparto, con la revisione dell'istituto ispirato alla valorizzazione professionale e tendente al raggiungimento retributivo e qualitativo dei parametri europei, è intervenuto un atto di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica del 26 gennaio 2001 per l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art.29 del ccnl 1998- 2001 per il comparto scuola.

Le esigenze prioritarie alle quali sono destinate le risorse previste nella contrattazione integrativa sono la retribuzione dell'impegno professionale dei docenti per la piena attuazione del processo di riforma, con un riallineamento delle retribuzioni

rispetto ai parametri europei, ed il riconoscimento delle prestazioni didattiche effettivamente svolte.

L'incremento della produttività del sistema scolastico e il miglioramento dei servizi previsti nel presente accordo rappresentano un investimento strategico, da inserire nel 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.

Tra gli obiettivi indicati nel predetto contratto vi sono l'istituzione di una carriera scolastica, l'ampliamento del successo scolastica, il miglioramento della qualità dell'istruzione, una retribuzione accessoria legata alla prestazioni effettivamente svolte, il potenziamento dell'impegno professionale in team diretto a favorire una dimensione cooperativa della prestazione, il miglioramento della qualità dell'apprendimento.

La piena attuazione dell'autonomia scolastica potrebbe consentire la remunerazione differenziata in ragione di ulteriori e particolari attività didattiche, preventivamente individuate dal collegio dei docenti ed il riconoscimento dell'impegno professionale dei docenti individuale, anche sul versante della ricerca e dell'innovazione didattica, e con l'eventuale utilizzo di adeguate tecnologie informatiche.

La contrattazione integrativa nel riconoscere e valorizzare il ruolo del personale docente nel processo di riforma e nel miglioramento qualitativo dei servizi scolastici avrebbe dovuto farsi carico dei seguenti obiettivi:

- La definizione di misure di rimborso da parte delle istituzioni scolastiche delle spese sostenute dai docenti per l'acquisto di libri e di strumentazione tecnologica finalizzata ad accrescere la formazione in servizio e la crescita professionale;
- L'utilizzo dell'1%del monte salari destinato alla formazione;
- L'attuazione delle indicazioni contenute nell'art.15, commi 7 e 8 del ccnl 1998-2001;
- La disciplina di appositi incentivi per lo svolgimento di particolari funzioni, come ad esempio i maestri di strada;

- In ragione dei crescenti impegni pomeridiani connessi all'ampliamento dell'offerta formativa e di istruzione, l'estensione delle convenzioni in corso per il servizio mensa e, in via alternativa, l'attribuzione di buoni pasto.

Va infine rilevato che i meccanismi previsti per l'assunzione di supplenze di cui alla legge 23 marzo 2001 n.117 di conversione in legge del decreto legge 19 febbraio 2001, relative al personale docente della scuola, potrebbero comportare in un arco pluriennale maggiori oneri rispetto a quelli previsti in quanto è prevista l'utilizzazione di 10.000 docenti inseriti nelle graduatorie permanenti, da retribuire in ogni caso fino al termine delle lezioni, a prescindere dal numero e dei giorni di vacanze effettivamente verificatesi nelle istituzioni scolastiche.

16. Politiche culturali.

16.1 Il quadro funzionale.

L'intento di condurre una riflessione centrata sui profili funzionali dell'area delle politiche per la cultura conduce a constatare come esse, nello schema organizzativo delineato dal d.lgs. n. 300/1999, siano affidate essenzialmente al Ministero per i beni e le attività culturali.

L'affermazione, che nell'insieme si rivela sostanzialmente valida, va comunque verificata alla luce di una sommaria analisi delle aree funzionali attribuite a quella Amministrazione e, rispetto ad esse, delle funzioni assegnate ad altri Ministeri e di quelle tuttora affidate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il d.lgs. n. 300/1999, in coerenza con le scelte anticipate dal d.lgs. n. 368/1998, individua per il MBAC tre poli funzionali: a) beni culturali e ambientali; b) spettacolo; c) sport. Ad essi si aggiungono, provenienti dal dipartimento per l'informazione e l'editoria della PCM, le materie del diritto d'autore, della proprietà letteraria e della promozione delle attività culturali (articoli 52 e 53).

Si tratta di poli funzionali in ordine ai quali i poteri amministrativi dell'Amministrazione per i beni e le attività culturali si atteggiano in termini notevolmente diversificati. Per i beni e le attività culturali, al Ministero spettano poteri individuativi dei beni che esprimano valori culturali e come tali diventano oggetto dell'azione di tutela. Essa si concreta nell'organizzazione e nella realizzazione di attività

di restauro, di manutenzione, di scavi archeologici, di allestimento di sedi espositive, di biblioteche ed archivi, di promozione dell'arte contemporanea. Ad essa si accompagna singolarmente un'azione ricognitiva e di protezione di siti di interesse paesistico, secondo una visione che accosta il bene ambientale alla godibilità dell'opera d'arte. Ciò pone delicati problemi d'intersezione con le problematiche ambientali e di utilizzazione del territorio, affidate alla considerazione di altre amministrazioni.

Per lo spettacolo l'azione ministeriale si risolve nella disciplina, in applicazione delle apposite disposizioni legislative, dell'esercizio da parte dei soggetti interessati delle attività di spettacolo (cinema, teatro, musica, danza, altre forme di spettacolo) e nell'erogazione del sostegno finanziario assicurato dallo Stato per promuovere, in forma individuale od associata, la libera espressione delle capacità artistiche.

Per lo sport le competenze ministeriali si limitano alla generale vigilanza sul movimento sportivo, la cui disciplina è affidata al CONI, anche se, ormai, l'esercizio delle attività legate allo sport organizzato e professionistico investono, in un quadro di ingente rilievo economico-finanziario, aspetti di grande rilevanza sociale, sanitaria e di ordine pubblico, che la realtà quotidiana dimostra non esser controllati dagli organi esponenziali dell'ordinamento sportivo (CONI – Federazioni – società). Tale situazione, proprio per l'autonomia che caratterizza questi organi, finisce per sottolinearne la responsabilità. Per questo verso, deve essere ritenuta scelta accorta aver affidato ad un organo politicamente responsabile (Ministro) la sovrintendenza sul settore.

Come si è detto,il quadro funzionale del MBAC si completa con le competenze sul diritto di autore e la proprietà letteraria, venendo così ad interessare il campo dell'editoria. Nella prassi amministrativa il Ministero limita il suo intervento a favore dell'editoria di alto valore culturale. Ciò comunque consente di richiamare l'attenzione sulla opportunità di sottoporre a verifica la distribuzione dei poteri amministrativi per l'intero campo dell'editoria operata dai d.lgs n. 300 e 303 del 1999, tenendo conto delle modifiche apportate dal D.L. 12 giugno 2001, n. 217. Infatti essi, oltre che marginalmente al MBAC, risultano attribuiti al Ministero per le comunicazioni (editoria, radiodiffusione sonora e televisiva), ma effettivamente esercitati dal Dipartimento informazione ed editoria della PCM. Mentre la legge n. 62\2001 istituisce un fondo per le agevolazioni di credito alle imprese editoriali presso il Dipartimento

della PCM fino all'attuazione dell'ordinamento definito dal d.lgs. n. 300/99. C'è da chiedersi quale debba ora ritenersi la sua corretta collocazione, essendo quest'ultimo divenuto pienamente operativo.

16.2 Indirizzi programmatici e direttive.

16.2.1 Il D.P.E.F. 2000-2003.

Il D.P.E.F. 2000-2003 ha formulato le linee di intervento per il settore dei beni e delle attività culturali su tre piani:

a) *di continuità* con gli indirizzi perseguiti negli anni precedenti:

- aumento degli investimenti nelle infrastrutture e nelle produzioni culturali, sia in via diretta, mediante l'incremento delle risorse, sia in via indiretta, favorendo l'investimento dei privati;
- introduzione di innovazioni giuridiche e amministrative (autonomia per gli organi periferici, fondazioni liriche e culturali);
- promozione dell'innovazione gestionale e dell'efficienza anche mediante l'apertura di nuove sedi museali ed il prolungamento dell'orario di apertura;

b) *di rafforzamento* dell'azione complessiva perché il settore assuma un ruolo dinamico nel richiamo e nell'accoglienza dei flussi turistici, si caratterizzi per la crescita della domanda di cultura, per la creazione di nuovi servizi e nuova occupazione. Ciò sarà realizzato anche mediante l'asse prioritario dedicato alle risorse culturali nell'ambito del programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006 ed investimenti sul capitale umano, volti a consolidare il patrimonio professionale costituito dal personale dell'Amministrazione ed all'acquisizione di nuove professionalità in relazione allo sviluppo delle tecnologie e all'apertura di nuovi campi di attività;

c) *di carattere generale* per la riduzione della spesa corrente. Specifici interventi correttivi riguardano:

- gli strumenti di programmazione delle assunzioni ed i concorsi interni dei dipendenti;
- le iniziative dirette ad aumentare il concorso dei privati all'esercizio di attività e di servizi pubblici sia attraverso il finanziamento dei progetti di investimento sia attraverso la esternalizzazione di alcuni segmenti di attività pubblica;

- la valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici.

Particolare attenzione deve essere prestata per la sempre più estesa applicazione di sistemi di incentivazione fiscale volti a stimolare i finanziamenti privati, potenzialmente idonei a favorire l'espressione di nuove forme di promozione dei valori culturali sia, in prospettiva, a contenere l'intervento della finanza pubblica.

16.2.2 Legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488).

Due disposizioni riguardano l'Amministrazione BAC. La prima (art. 27, commi 1 e 3) rinvia al 2001 le riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata del bilancio dello Stato, salva la possibilità di deroga per effettive, motivate e documentate esigenze entro il limite del 5% del volume complessivo delle entrate acquisite.

La seconda (art. 27, comma 12) a decorrere dall'anno 2000 finanzia con 100 mld un programma di attività su base triennale, da definirsi con decreto del Ministro, volto a garantire la stabile apertura quotidiana con orari prolungati, compresi i giorni festivi, dei musei, scavi archeologici, archivi e biblioteche. Il finanziamento incrementa i fondi dei CCNL del personale. Dal 2001 alle stesse finalità sono integralmente devolute le maggiori entrate dovute ai biglietti di ingresso rispetto a quelle dell'esercizio precedente con corrispondente riduzione dei 100 mld.

Gli indirizzi programmativi espressi dal D.P.E.F. 2000 sono sostenuti mediante l'assegnazione dei mezzi finanziari disposti dalla legge finanziaria. Il prospetto espone le dotazioni delle diverse tabelle.

(miliardi)

Tabelle	2000	2001	2002
A	58	79	24
B	76*	84*	79*
C	1.054	1.054	1.064
F	124	121	29
totale	1.312	1.338	1.196

** di cui 3, 5, 5 mld limiti di impegno a favore di soggetti non statali.*

I principali finanziamenti riguardano la promozione della cultura architettonica e urbanistica ed interventi straordinari, in particolare per le città storiche (tabelle A e B). La tabella C conferma il finanziamento per il FUS in 970 mld per l'anno 2000.

16.2.3 La nota preliminare allo stato di previsione della spesa per l'anno 2000 (tab. 17).

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali si presenta ampia e dettagliata nella identificazione degli obiettivi strategici prioritari dell'Amministrazione, in adempimento a quanto stabilito dall'art. 2, comma 4 quater, della legge 5.8.1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni.

La nota, dopo aver ricordato i compiti propri del Ministero quali definiti con il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 – ai quali si aggiungono, per effetto dei provvedimenti di riforma dell'organizzazione della PCM e del Governo (d.lgs. 300/99), le funzioni in materia di diritto d'autore e della proprietà letteraria – sottolinea anzitutto la necessità di rafforzare la collaborazione con le autonomie territoriali, le altre amministrazioni pubbliche e i privati, nella linea di quanto ormai accade in numerosi paesi europei.

In questo quadro è prevista un'ampia riforma dell'apparato centrale con una forte articolazione delle funzioni sul territorio, in un sistema di istituti periferici dotati di autonomia scientifica, amministrativa e finanziaria, sul modello già sperimentato per la Soprintendenza archeologica di Pompei.

Per l'anno 2000 vengono poi individuati una serie di obiettivi programmatici generali o settoriali, una parte dei quali, peraltro, ripropone obiettivi di base già fissati nella nota per il bilancio 1999: l'accelerazione delle operazioni di inventariazione, precatalogazione e catalogazione dei beni culturali; l'adeguamento strutturale, funzionale e impiantistico delle sedi, con particolare riguardo alle prescrizioni della legge n. 626/1994; la realizzazione di un efficiente sistema informatico; l'ampliamento dell'informazione e dei servizi al pubblico e l'attivazione dei servizi aggiuntivi.

Come per il 1999, la nota raccomanda inoltre la realizzazione degli interventi di recupero e conservazione dei beni maggiormente a rischio; ma anche il completamento delle opere iniziate, evitando l'avvio di lavori parziali e non definiti per lotti funzionali, come censurato a più riprese dalla Corte in sede di controllo successivo e di indagini intersettoriali e nella relazione sul rendiconto generale.

Tra gli obiettivi di nuova individuazione appaiono particolarmente significativi: la più omogenea distribuzione delle risorse finanziarie; la valorizzazione e la promozione della cultura con particolare riguardo alla "ricchezza creativa contemporanea"; il potenziamento delle attività nel settore dello spettacolo e dello sport; l'incremento dell'attività di pianificazione paesistica in via sostitutiva; la predisposizione di un parco progetti da realizzare nel successivo esercizio mediante utilizzo di una quota del 10% degli stanziamenti per il 2000; l'istituzione di alcune importanti strutture di valorizzazione (Centro per lo sviluppo delle arti contemporanee, Museo dell'architettura, Museo della fotografia, Museo dell'audiovisivo) e l'estensione del Servizio bibliotecario nazionale (SBN) con il collegamento in rete delle biblioteche, delle soprintendenze, degli archivi di Stato e degli altri ministeri.

Non può invece considerarsi soddisfatta la prescrizione dell'art. 2, comma 4 quater della legge n. 468/1978 là dove prevede l'individuazione degli indicatori di efficacia e efficienza che si intendono utilizzare per la valutazione dei risultati.

A parte il riferimento al rispetto dei tempi di realizzazione previsti o alla riduzione dei tempi dei procedimenti, gli indicatori elencati si configurano infatti piuttosto come obiettivi minimi prioritari (non sempre del tutto realistici) da realizzare nell'anno 2000 nel quadro degli obiettivi generali e istituzionali dell'Amministrazione.

Tali appaiono infatti: l'impegno ad eseguire, almeno al 50 per cento, le opere di adeguamento strutturale e funzionale delle sedi istituzionali, ai sensi del d.lgs. n. 626/1994; la previsione di attivazione di servizi aggiuntivi in tutti i nuovi luoghi espostivi aperti nell'anno, e almeno nel 20% degli istituti già operanti; e ancora la realizzazione del collegamento SBN per non meno del 10% degli istituti del Ministero; l'apertura al pubblico del Museo dell'audiovisivo; il collegamento telematico di almeno il 50% degli istituti periferici che operano per il settore beni ambientali e paesaggistici ai fini della conoscenza e del controllo del territorio; il completamento dell'attività di pianificazione territoriale sostitutiva; la valutazione dell'idoneità e della funzionalità almeno nel 50% degli impianti sportivi ultimati e il recupero di non meno del 50% dei finanziamenti non utilizzati; il potenziamento delle risorse umane anche con il ricorso a personale a tempo determinato ed a giovani di leva in servizio civile e con il

completamento delle assunzioni previste dalle leggi finanziarie n. 450/1997 e n. 449/1998 e la copertura di tutte le vacanze organiche.

16.2.4 Direttive 2000 ex articoli 3, 14 del d.lgs. n. 29/1993.

Concorrono a precisare i contenuti delle direttive che i vertici politici delle amministrazioni sono tenuti ad indirizzare ai dirigenti generali gli articoli 2 e 4 bis della legge n. 468/78 e l'articolo 3, comma 2, del d.lgs. n. 279/97.

In sintesi, le norme stabiliscono che le direttive debbono definire:

- gli obiettivi da conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi;
- le eventuali assunzioni di personale;
- gli indicatori per misurare e valutare i risultati della gestione.

Sul piano formale le funzioni che le leggi attribuiscono al Ministro circa le direttive risultano esercitate sia nella fase di preparazione del disegno di legge concernente il bilancio di previsione (articoli 2 e 4 bis legge n. 468/78 – nota n. 1858 del 9 luglio 1999)[14], sia entro il limite temporale immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge di approvazione del bilancio di previsione 2000 (art. 3, comma 2, d.lgs. n. 279/97 – DM 7 gennaio 2000[15], trasmesso ai responsabili dei centri di responsabilità il 15 febbraio 2000 con nota n. 615).

I due documenti hanno sostanzialmente gli stessi contenuti per quanto riguarda gli obiettivi da conseguire; il secondo reca inoltre l'assegnazione delle risorse finanziarie rese disponibili dal bilancio 2000, mentre per le risorse umane e materiali conferma quelle "allo stato attuale disponibili", evidentemente nei termini quantitativi e qualitativi presenti negli uffici cui i responsabili dei centri di responsabilità sono preposti.

La struttura del DM 7 gennaio 2000 è così articolata:

a) definizione degli obiettivi programmatici generali;

b) assegnazione degli obiettivi di settore e delle risorse umane e materiali;

c) assegnazione delle risorse finanziarie.

---

[14] Nota n. 1858 del 9 luglio 1999 indirizzata dal Ministro ai Direttori generali: bilancio di previsione 2000 – direttive sulla programmazione.

[15] DM 7 gennaio 2000 – assegnazione degli obiettivi e delle risorse per l'A.F. 2000 ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 29/1993.

Al centro di responsabilità Gabinetto e uffici di diretta collaborazione non sono assegnati obiettivi specifici. Gli obiettivi di settore sono accompagnati per gli altri centri di responsabilità dagli indicatori per la valutazione dei risultati.

Per la D.G. AA.GG.AA. Personale (DAG) l'indicazione degli obiettivi ne prevede l'integrale realizzazione. Sembra possibile una misurazione.

Ai fini della valutazione complessiva della efficacia prescrittiva delle direttive emanate, apprezzato lo sforzo di adesione allo schema logico-funzionale delineato dalle leggi ricordate, va rilevato che le formulazioni adottate per la definizione degli obiettivi restano ancora in prevalenza generiche: esse, infatti, sono spesso carenti di indicazioni in termini quantitativi e qualitativi. Ciò determina notevoli difficoltà nella misurazione e nella valutazione dei risultati ("livello dei servizi e degli interventi").

Gli obiettivi programmatici generali individuati costituiscono obiettivi permanenti dell'azione affidata al Ministero e quindi di scarsa significatività ai fini della valutazione di una gestione annuale. Infatti, in molti casi gli obiettivi indicati non evocano risultati acquisibili in concreto, quanto finalità o modalità per il loro perseguimento.

Gli indicatori, ad eccezione dei pochi casi in cui è presente una precisa indicazione quantitativa degli obiettivi, come avviene per il direttore generale degli affari generali e amministrativi e del personale, risultano insoddisfacenti. In via di prima approssimazione si osserva:

- non sembra congruo qualificare come risultato la mera realizzazione dell'attività amministrativa sottesa dai piani di spesa, finendo in tal modo col trascurare la percezione del livello dei servizi resi agli utenti;

- a maggior ragione non è risultato il rispetto dei tempi di realizzazione indicati nei piani e nei programmi;

- in un discreto numero di casi il livello indicato da raggiungere è così basso – ad es. 10% - che sembra si tratti di realizzare interventi finora mai assolti, mentre di sicuro non è così, ad es. per i processi di informatizzazione.

- gli incrementi quali/quantitativi dei servizi attesi non sono misurabili perchè non viene indicata la soglia di servizio già conseguita alla data di inizio della gestione 2000.

16.3 Il quadro normativo.

La produzione normativa intervenuta nell'anno 2000 e nei primi mesi del 2001 si può raccogliere in alcuni poli:

a) la legge 18 agosto 2000 n. 248 detta nuove norme di tutela del diritto di autore mediante aggiornamenti della disciplina generale posta dalla legge 22 aprile 1941 n. 633. Sono in particolare regolamentate la diffusione e la riproduzione delle opere, tenendo conto dei mezzi che le nuove tecnologie rendono disponibili. Specifica attenzione è dedicata ai mezzi processuali di tutela ed al sistema sanzionatorio.

La redazione di alcune disposizioni sembra non tener conto dell'avvenuto trasferimento di competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri al MBAC (ufficio del diritto di autore).

b) Le nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali (legge 7 marzo 2001, n. 62) intervengono, a modifica della legge 5 agosto 1981, n. 416, in ordine alla proprietà delle imprese editrici, introducono nuove modalità di erogazione delle agevolazioni per il credito e per il credito d'imposta. Vengono istituiti due fondi presso la PCM[16] e il MBAC, rispettivamente, per le agevolazioni di credito e per la promozione del libro e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale. Sono previste specifiche soluzioni per la determinazione del prezzo dei libri.

c) Le leggi 29 dicembre 2000, n. 400 e 23 febbraio 2001, n. 29 assegnano risorse in materia di beni e attività culturali. La prima per complessivi 214,4 mld per il triennio 2000-2001-2002, di cui 66,9 mld nel 2000. 119,7 mld sono destinati ad interventi e contributi per restauri e realizzazione di musei ed archivi. 52 mld finanziano un piano straordinario per l'archeologia. Le rimanenti risorse assicurano un limitato sostegno ad una nutrita serie di microiniziative.

La seconda legge mette a disposizione per gli anni 2001-2002-2003 ulteriori fondi per 223,1 mld. Anche in questo caso si tratta prevalentemente di assegnazioni di modesta entità per obiettivi specificamente individuati. Tra le finalizzazioni di maggior rilievo, 95 mld per interventi e contributi per restauri, in aggiunta alle somme a ciò destinante dalla legge n. 400/2000; 32,5 mld nel solo anno 2001 a favore del

[16] L'articolo 5, comma 1, della legge prevede che il fondo sia istituito presso la PCM fino all'attuazione della riforma di cui ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999. Si veda ora il DPCM 10 aprile 2001 citato alla nota 1.

prolungamento dell'orario di apertura dei musei, biblioteche ed archivi mediante protrazione dei contratti del personale a tempo determinato; 5 mld sono destinati dal 2002 alle spese di messa a regime della nuova organizzazione del Ministero.

Questi due provvedimenti seguono, nel breve arco di quattordici mesi, la legge 21 dicembre 1999, n. 513 che recava analoghi contenuti. Ciò consente qualche rapida notazione. Innanzitutto si può osservare come per due volte il mese terminale dell'anno apporta l'assegnazione di risorse che, ove riferite all'anno stesso, non possono non finire col tramutarsi in residui. Ma ciò che più preme rilevare è che le norme dispongono l'allocazione dei fondi per ogni singolo intervento sostituendosi alle scelte dell'Amministrazione, superando gli strumenti di programmazione e le loro procedure pur legislativamente disciplinate. Ciò altera le scale di priorità e comporta una sovrapposizione tra interventi ordinari e straordinari.

La Corte, come già segnalato negli anni precedenti, auspica che si dia al MBAC la possibilità di operare sulla base di un programma pluriennale alimentato da risorse finanziarie di certa disponibilità, sottraendolo ad un susseguirsi di provvedimenti di scarsa significatività che lo mantengono in una condizione di difficile operatività.

Nello stesso filone due altre leggi riguardano il patrimonio culturale costituito dal barocco leccese (legge 9 marzo 2001, n. 59): 1 mld dal 2001 costituente limite di impegno decennale quale concorso dello Stato agli oneri dei mutui accesi per gli interventi di salvaguardia; il patrimonio storico della prima guerra mondiale: 1 mld dal 2000 al 2015 (legge 7 marzo 2001, n. 78).

d) Nell'anno è giunta a definizione la nuova configurazione dell'Istituto per il credito sportivo e del CONI.

Il regolamento emanato con il DPR 20 ottobre 2000 n. 453 attua il riordino dell'Istituto per il credito sportivo che eroga finanziamenti per la progettazione, costruzione, ampliamento di impianti sportivi, compresa l'acquisizione delle aree e degli immobili. L'Istituto, ente pubblico economico, è sottoposto alla vigilanza congiunta dei Ministeri dei BAC e del tesoro.

Lo statuto del CONI è stato approvato con decreto del Ministro BAC di concerto col Ministro del tesoro 28 dicembre 2000.

La legge 14 dicembre 2000, n. 376 detta disposizioni per la tutela sanitaria delle attività sportive e per la lotta contro il doping. Le norme recano la definizione del fenomeno "doping"; la classificazione delle sostanze dopanti sulla base delle caratteristiche chimico-farmacologiche. Presso il Ministero della Sanità è istituita la commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive[17], le cui modalità di organizzazione e funzionamento sono disciplinate con regolamento. Il controllo sanitario sulle competizioni è affidato a laboratori accreditati. Il CONI e gli enti sportivi sono tenuti ad integrare i propri regolamenti in coerenza con le disposizioni della legge. Sono previste specifiche sanzioni penali. Le prestazioni rese dai laboratori non possono essere poste a carico del servizio sanitario nazionale né del bilancio dello Stato. Essi operano sulla base di convenzioni con la commissione, la cui spesa è quantificata in 1 mld annuo.

La spesa complessiva, calcolata in 3 mld annui, è posta a carico del bilancio del Ministero della Sanità che ne è reintegrato dal CONI.

e) Il d.P.R. 7 settembre 2000, n. 283 interviene sulle alienazioni di beni immobili del demanio storico-artistico dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali.

Il regolamento dà attuazione all'articolo 32 della legge n. 448/1998 per l'individuazione delle ipotesi secondo le quali è possibile alienare, dare in concessione o convenzione beni culturali immobili di proprietà pubblica nel rispetto dei criteri dallo stesso articolo dettati[18].

Esso individua le categorie di beni immobili, disciplina le procedure di definizione degli elenchi dei beni appartenenti agli enti territoriali, per l'autorizzazione ad alienare, i casi di risoluzione dei contratti, l'esercizio della prelazione da parte del Ministero e di altri enti, il rilascio della concessione o della convenzione per l'utilizzazione dei beni. Le stesse disposizioni sono rese applicabili anche ai beni appartenenti al demanio statale.

La successiva legge 2 aprile 2001, n. 136, mediante le modifiche apportate all'articolo 19 della legge n. 448/1998, autorizza il Ministro del tesoro di concerto con il

---

[17] La commissione è stata istituita con decreto del Ministro della sanità di concerto con il MBAC 12 marzo 2001 in G.U. n. 96 del 26 aprile 2001.

[18] Si veda articolo 3, comma 100, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, come sostituito dall'articolo 4, comma 5, della legge 23 dicembre 1999 n. 488.

Ministro BAC a conferire o vendere a società per azioni compendi e singoli beni immobili o diritti reali su di essi ai fini della loro più proficua gestione.

Con d.P.R. 8 gennaio 2001, n. 41 è stato emanato il regolamento che disciplina il procedimento per la concessione di beni immobili demaniali e per la locazione di beni immobili patrimoniali dello stato non utilizzabili per usi governativi a favore di istituzioni culturali, di enti pubblici indicati sentito il Ministro BAC, di enti che perseguono esclusivamente fini di rilevante interesse culturale.

f) Il regolamento emanato con il d.P.R. 3 agosto 2000, n. 294 definisce i requisiti di qualificazione che debbono possedere gli esecutori dei restauri sui beni immobili e sulle superfici decorate dei beni architettonici.

g) Altro regolamento disciplina l'erogazione dei contributi in favore delle sale cinematografiche: d.P.R. 17 ottobre 2000, n. 390.

16.4 Profili organizzativi.

Va anzitutto sottolineato come anche nel contesto della più compatta struttura di Governo delineato dal d.lgs. n. 300/1999 si sia voluta confermare la presenza di una distinta figura ministeriale preposta alle politiche di sostegno alla cultura. Ciò evidenzia la valenza politica che riveste nel nostro Paese la responsabilità di guidare e coordinare le azioni a favore del patrimonio culturale nazionale in ragione dei valori che esso esprime, per i non trascurabili interessi economici coinvolti. Ne può essere dimenticata la necessità di seguire con vigile attenzione le conseguenze sociali dello sport professionistico.

Le competenze – già ricordate – riunite in un'unica struttura ministeriale consentono una più stretta integrazione dei servizi culturali individuati dai diversi poli in cui essa si articola (beni culturali, biblioteche, archivi, spettacolo nei suoi vari generi). Ciò presuppone nella nuova Amministrazione la capacità di esprimere una azione programmatoria che superi i comparti (difficilmente comunicanti), idonea a coinvolgere unitariamente le diverse articolazioni organizzative. Essa, in coerenza con gli indirizzi posti dalla legge n. 59/1997 e dal d.lgs. n. 112/1998, deve necessariamente conformarsi ai valori ed alle realtà che caratterizzano il nostro territorio, per questo verso rapportandosi alle Regioni ad agli Enti locali, evitando ogni aspetto di estraneità

rispetto alle iniziative ministeriali. Il Ministero nell'ultimo biennio ha raggiunto importanti intese di programma in alcune regioni: esse contribuiscono a far ritrovare l'amministrazione statale e quelle regionali in piani di interventi comuni che possono contare sulle disponibilità finanziarie dei due enti. Deve essere sottolineato il valore aggiunto che questa prassi amministrativa produce, sia sotto il profilo della migliore fruibilità di monumenti e complessi culturali, sia per il concorso ad elevare il valore economico degli investimenti.

Il Ministero con il regolamento emanato alla fine dell'anno 2000 ha conformato la propria organizzazione alle caratteristiche funzionali descritte. Si tratta di un'amministrazione fortemente articolata sul territorio, fino al livello provinciale, per l'area beni culturali – biblioteche – archivi, non per l'area spettacolo, cui presiedono al centro due direzioni generali (cinema – altri generi di spettacolo).

La rete periferica dell'amministrazione resta distinta (articoli 11, comma 5, e 54, comma 2, del d.lgs. n. 300/1999) da quella riunita negli uffici territoriali di governo. Infatti è stata introdotta una significativa novità costituita dalle soprintendenze regionali cui viene assegnato il compito di coordinare l'azione degli altri organi dipendenti dal MBAC presenti nella circoscrizione, ai quali, in ragione dell'entità dei beni e della peculiarità dei complessi amministrati, potrà essere attribuita autonomia amministrativa. Per corrispondere ad una stessa esigenza al centro le otto direzioni generali sono coordinate da un segretario generale, al quale nello stesso tempo sono assegnati notevoli compiti di amministrazione operativa.

16.5 Le risorse.

Le disponibilità assegnate nel bilancio dello Stato a questo comparto di spesa sono state pari nel 2000 a 4.847 mld massa impegnabile, cui sono seguiti 4.908 mld di impegni totali; 4.919 mld di pagamenti totali. Esse non presentano sostanziali incrementi rispetto al 1999.

Queste risorse, che fanno capo ai Ministeri per i beni e le attività culturali e del Tesoro, corrispondono a circa lo 0,06% delle spese finali dello Stato e per la quasi totalità sono costituti dai fondi pertinenti allo stato di previsione della spesa del MBAC: 4.800 mld.

Esse si distribuiscono tra cinque funzioni obiettivo: sevizi generali delle P.A., 0,285 mld; affari economici, 41 mld; tutela dell'ambiente, 106 mld; attività ricreative, culturali e religiose, 4.703 mld; protezione sociale, 0,160 mld. Il volume relativo alle attività ricreative, culturali, etc. rappresenta il 42% del totale della dotazione della funzione obiettivo nel bilancio dello Stato. Se si tiene presente il carattere promiscuo dei servizi presenti in questa funzione obiettivo, si potrà osservare come le risorse considerate in questa occasione si riferiscono pressoché alla totalità di quelle destinate ai servizi culturali.

La tabella che segue, costruita in ordine agli impegni, ai pagamenti ed ai residui, consente di cogliere per ciascuna funzione obiettivo i valori assoluti e l'incidenza percentuale sul totale delle risorse gestite. Ovviamente, l'assoluta prevalenza è espressa dai servizi culturali con il 97%: ciò ha indotto ad evidenziare, con apposita analisi, la scomposizione di quel volume complessivo. Ne risulta che le attività sportive impegnano risorse per il 6%; i vari comparti dello spettacolo per circa il 21%; l'editoria per lo 0,2%; i beni culturali statali il 55%; i beni culturali non statali il 5%; i contributi ad enti il 3%.

(in miliardi)

FO	impegni totali	%	pagamenti totali	%	residui	%
1	**0**	***0,0***	**3**	***0,1***	**1**	***0,0***
4	**41**	***0,8***	**38**	***0,8***	**15**	***0,4***
5	**103**	***2,1***	**84**	***1,7***	**34**	***1,0***
8	**4.721**	***97,0***	**4.712**	***97,4***	**3.395**	***98,5***
*Sport **	*292*	*6,0*	*303*	*6,3*	*1.285*	*37,3*
*Beni culturali statali ***	*2.653*	*54,5*	*2.767*	*57,2*	*1.315*	*38,2*
*Beni culturali non statali ****	*234*	*4,8*	*291*	*6,0*	*203*	*5,9*
*Contributi a enti *****	*140*	*2,9*	*116*	*2,4*	*61*	*1,8*
Aree depresse e calamità °	*119*	*2,4*	*124*	*2,6*	*29*	*0,8*
Spettacolo °°	*1.000*	*20,6*	*1.042*	*21,5*	*229*	*6,6*
Servizi radio-tv e editoria °°°	*10*	*0,2*	*6*	*0,1*	*26*	*0,8*
Ricerca °°°°	*38*	*0,8*	*33*	*0,7*	*15*	*0,4*
(tot dettaglio 8)	*4.485*	*92,2*	*4.682*	*96,8*	*3.162*	*91,8*
*(differenziale) *°*	*236*	*4,9*	*30*	*0,6*	*233*	*6,8*
10	**0**	***0,0***	**0**	***0,0***	**0**	***0,0***
totale	***4.866***	***100,0***	***4.837***	***100,0***	***3.445***	***100,0***

** comprende la FO 8.1*
*** comprende le FO 8.2.1.1, 8.2.1.2, 8.2.1.3, 8.2.1.5, 8.2.1.6, 8.2.1.8, 8.2.1.9, 8.2.1.10, 8.2.1.11 e 8.2.1.12*
**** comprende la FO 8.2.1.4 e 8.2.1.7*
***** comprende la FO 8.2.1.13*
° comprende le FO 8.2.1.15 e 8.2.1.16
°° comprende la FO 8.2.1.17
°°° comprende la FO 8.3
°°°° comprende la FO 8.5
**° comprende le FO 8.2.1.19 e 8.6.1.1.*

Il quadro finanziario e contabile si completa rilevando come i servizi affidati al MBAC, in particolare quelli connessi con gli scavi archeologici ed i complessi museali, producano un volume di entrate di qualche interesse. Gli introiti hanno raggiunto nel 2000 circa 194 mld, segnando un incremento del 18% rispetto al 1999, da ricollegare soprattutto all'aumento del numero di visitatori (+3 milioni circa = 30 milioni circa) per gli eventi giubilari 2000. Tale entrata costituisce oltre il 4% degli stanziamenti definitivi di competenza sui quali il MBAC ha potuto contare nel 2000.

Confronto visitatori e introiti Anni 1999-2000 e differenza percentuale

	Anno 1999		Anno 2000		Differenze percentuali 2000/1999	
Regioni	Totali Visitatori	Introiti	Totali Visitatori	Introiti	Visitatori	Introiti
Abruzzo	131.991	250.332.000	161.725	325.537.000	22,53	30,04
Basilicata	199.355	119.460.000	244.917	139.375.000	22,85	16,67
Calabria	672.093	620.778.000	378.576	624.646.000	-43,67	0,62
Campania	5.555.508	27.569.841.500	6.142.184	38.376.147.500	10,56	39,20
Emilia Romagna	819.943	1.312.702.000	881.033	1.881.765.000	7,45	43,35
Friuli Venezia Giulia	1.754.589	1.027.272.000	2.224.932	1.283.730.000	26,81	24,96
Lazio	8.502.194	38.702.741.000	9.804.666	44.884.519.500	15,32	15,97
Liguria	92.501	209.759.000	101.554	247.438.000	9,79	17,97
Lombardia	1.075.743	6.698.586.000	1.211.870	7.272.149.000	12,65	8,56
Marche	387.788	1.419.616.000	486.971	1.693.830.000	25,58	19,32
Molise	62.102	39.478.000	52.596	42.292.000	-15,31	7,13
Piemonte	640.799	2.464.313.000	753.876	3.140.618.000	17,65	27,44
Puglia	307.338	486.707.000	370.094	623.668.000	20,42	28,14
Sardegna	379.881	459.718.500	365.730	540.432.500	-3,73	17,56
Toscana	5.746.800	40.862.520.800	5.980.987	42.637.867.000	4,08	4,34
Trentino Alto Adige	800	0	526	0	-34,25	0,00
Umbria	295.866	709.184.000	304.287	744.318.000	2,85	4,95
Veneto	670.277	4.850.623.500	701.859	4.645.535.000	4,71	-4,23
Totale Italia	**27.295.568**	**127.803.632.300**	**30.168.383**	**149.103.867.500**	**10,52**	**16,67**

Fonte: SISTAN – Ufficio Statistica

16.6 Profili problematici.

Si è visto che, secondo il disegno organizzativo delineato dal d.lgs. n. 300/1999 anche a seguito delle modifiche apportate dal D.L. n. 217/2001, il Ministero per i beni e le attività culturali presiede in termini di prevalenza alle politiche a sostegno della cultura. La messa a regime di quel disegno costituirà momento di verifica per le azioni espresse dal Ministero delle comunicazioni e dalla stessa Presidenza del Consiglio dei ministri in ordine alla disciplina dell'utilizzazione dei mezzi di comunicazione di massa (servizi radiotelevisivi ed editoriali).

L'assetto organizzativo che il Ministero si è dato (d.P.R. n. 441/2000) è atteso alla prova della attuazione concreta. La scelta di incrementare il numero di direzioni

generali, segmentando il servizio da rendere, rafforza l'esigenza di raccordo, trasversale e verticale, tra settori e tra articolazioni centrali e articolazioni distribuite sul territorio.

Le soluzioni organizzative adottate: segretario generale e soprintendenze regionali appaiono idonee, con il limite costituito dalla circostanza che al segretario generale sono stati affidati, oltre alle funzioni di coordinamento, anche tutti i servizi di supporto amministrativo generale, finora attribuiti alla soppressa Direzione generale degli AA.GG.AA. e del personale.

Le indagini condotte negli ultimi anni della Sezione del controllo sulla gestione dei lavori da parte delle Soprintendenze ne mette in luce la gracilità amministrativa. Cosicché l'auspicabile reperimento di maggiori risorse rischia di non poter essere prontamente trasfuso in un maggior numero di nuovi allestimenti museali e/o di restauri monumentali e nell'apertura al pubblico di siti archeologici.

Sembra di poter dire che i servizi amministrativi delle Soprintendenze debbano raggiungere il livello di riconosciuta qualificazione scientifica di quelli tecnici. Potrebbe essere messa allo studio la costituzione di stazioni appaltanti al servizio di più Soprintendenze.

Il settore dello spettacolo è stato oggetto negli anni 1998-2000 di una notevole azione di riordinamento amministrativo che ha interessato i criteri e le modalità di erogazione dei finanziamenti e la stessa configurazione giuridica degli enti lirici e concertistici. Le soluzioni volte a sostenere con più mirata efficacia le produzioni di qualità si vanno affermando. L'entità delle risorse, in buona crescita ai valori correnti, attende la verifica degli indici di inflazione.

L'industria cinematografica segna degli andamenti più favorevoli sia nella produzione per l'affermarsi dei film nazionali, sia nell'esercizio delle sale cinematografiche.

Il settore dello sport presenta, invece, aspetti di preoccupazione sia di ordine finanziario che per la disciplina del movimento sportivo in conseguenza dell'incidenza sociale e sanitaria dell'esercizio degli sport professionistici.

Le risorse che affluivano attraverso i concorsi pronostici legati al campionato di calcio si sono ridotte per la concorrenza di altri giochi. Per converso, il volume di danaro attratto dalla resa pubblicitaria delle partite di calcio delle società

professionistiche è tale da condizionare pesantemente la condotta dei dirigenti e dei giocatori con riflessi di ordine pubblico sui frequentatori delle manifestazioni sportive e sanitarie sugli atleti.

La Corte ritiene urgente un'accorta azione di sensibilizzazione da parte delle autorità di Governo.

Capitolo XI

Ministeri per i settori produttivi

Sintesi e conclusioni.

1. Le politiche pubbliche per i settori produttivi: *1.1 Introduzione; 1.2 Le politiche per i settori produttivi; 1.3 Il quadro finanziario. L'andamento della spesa per i settori produttivi 1998-2000*: 1.3.1 Il quadro complessivo; 1.3.2 La modifica nella composizione degli obiettivi.

2. L'evoluzione della politica per i settori produttivi: *2.1 Il ridisegno istituzionale e l'adeguamento normativo; 2.2 I provvedimenti per la rimozione dei vincoli amministrativi, finanziari e fiscali; 2.3 Le politiche di liberalizzazione e regolazione; 2.4 La politica agricola.*

3. Un quadro dei risultati raggiunti: *3.1 Primi passi verso una valutazione di efficacia; 3.2 Un breve sguardo all'evoluzione dei settori produttivi nel quadriennio; 3.3 L'andamento dell'occupazione e degli investimenti; 3.4 I nodi strutturali e gli obiettivi intermedi dell'azione pubblica; 3.5 Le risorse stanziate per obiettivo, gli investimenti agevolati e l'occupazione prevista: il ruolo dell'intervento di sostegno; 3.6 Risultati ed efficacia delle misure per la rimozione degli ostacoli alla ricerca e innovazione; 3.7 Risultati ed efficacia delle misure di riduzione dei limiti allo sviluppo imprenditoriale nelle aree depresse; 3.8 Risultati ed efficacia degli interventi volti a rimuovere i vincoli di natura amministrativa, finanziaria e fiscale; 3.9 Risultati e efficacia delle misure di liberalizzazione; 3.10 Risultati e efficacia delle misure in campo agricolo.*

4. L'attuazione del d.lgs. n. 300/99: il Ministero delle attività produttive e il Ministero delle politiche agricole e forestali: *4.1 L'attuazione del d.lgs. n. 300: il Ministero delle attività produttive:* 4.1.1 Il regolamento del Ministero per le attività produttive; 4.1.2 Una simulazione del Ministero delle attività produttive a partire dai dati del rendiconto 2000; *4.2. L'attuazione del d.lgs. n. 300/99: il Ministero delle politiche agricole e forestali:* 4.2.1 Il regolamento del Ministero delle le politiche agricole e forestali.

Sintesi e conclusioni.

Negli ultimi anni sono stati affrontati molti dei nodi che rischiavano di limitare le possibilità di sviluppo del Paese. Lo si è fatto innanzi tutto attraverso un processo di adeguamento della struttura di gestione degli interventi a sostegno dei comparti produttivi. Tali misure si erano venute sovrapponendo negli anni, spesso a scapito di una fisionomia definita di intervento. La scelta adottata è stata quella di decentrare le responsabilità di gestione, mantenendo a livello centrale le funzioni di coordinamento ed indirizzo. Abbandonata la linea di azione che aveva portato al varo di interventi specifici, caratterizzati da difficoltà nelle fasi di attuazione, l'impostazione seguita ha mirato ad individuare strumenti e metodologie di intervento da adottare in riferimento ai diversi obiettivi. Adattate le intensità e le modalità di intervento alle norme comunitarie, sono state poste le basi per recuperare a livello decentrato elementi di selezione: da un lato con la legge n. 340 del 2000, si è prevista la possibilità per i gestori regionali di modificare e adattare, all'interno di una cornice comune, le normative ed i criteri di attuazione degli strumenti a questi delegati; dall'altro si è proceduto sulla stessa linea per la parte delle normative di incentivazione rimaste alla gestione della amministrazione centrale (come ad esempio nel caso della legge n. 488 del 1992).

Si tratta di un ridisegno che è venuto definendosi gradualmente e per la cui completa attuazione si dovrà attendere i prossimi anni. Nel frattempo, la rimozione degli ostacoli e l'eliminazione di alcune difficoltà di funzionamento degli interventi, ha teso a consentire un più rapido accesso ed un più celere funzionamento degli strumenti. La politica di incentivazione ha quindi contribuito al recupero di livelli di crescita più elevati. Le condizioni di ritardo del sistema produttivo in termini di capacità innovativa, di specializzazione produttiva sembrano, tuttavia, ancora richiedere che la politica per l'industria, liberata dall'onere di dover compensare ostacoli alla crescita ad essa impropri, recuperi la capacità di essere più aderente alle esigenze del territorio attraverso un maggior coinvolgimento degli enti decentrati. Un compito che dovrà contare su una politica infrastrutturale coerente e una adeguata capacità di programmazione, regolazione ed informazione da parte della amministrazione centrale, sempre più libera dai vincoli di una gestione diretta.

Provvedimenti di accelerazione degli investimenti mediante automatici meccanismi di sostegno del tipo di quello varato con la finanziaria 2001 (vedi articolo sul credito di imposta), se non accompagnati da una attenzione ad un adeguamento della struttura, rischiano di non contrastare un processo di rallentamento del tasso di crescita potenziale di lungo periodo del Paese di cui già si avvertono alcuni preoccupanti segnali nell'andamento delle nostre esportazioni.

Passi significativi nella rimozione dei vincoli sono stati compiuti sul fronte delle lentezze della pubblica amministrazione, semplificando le procedure richieste alle imprese e accelerando i tempi di accesso ai servizi grazie al varo degli sportelli unici, prima, e di quelli per l'internazionalizzazione, poi; sul fronte fiscale, facendo venir meno le discriminazioni che vedevano penalizzato l'investimento reale rispetto a quello finanziario, riducendo il prelievo fiscale ed abbassando il cuneo contributivo anche rispetto ai principali paesi concorrenti. Ridefinita la struttura complessiva, richieste di maggiori semplicità e comparabilità dei sistemi possono rispondere ad una esigenza condivisibile per la quale appare indispensabile una azione comune a livello europeo.

E' proseguito il cammino sul versante della liberalizzazione di settori determinanti per lo sviluppo dei comparti produttivi. Sui risultati immediati pesano inevitabilmente debolezze strutturali (prima fra tutte la forte dipendenza energetica), politiche tariffarie squilibrate e assetti di mercato ancora in costruzione. Il contributo della maggiore concorrenza al contenimento della dinamica dei prezzi è stato comunque di rilievo anche nella fase di aumento dei prezzi petroliferi da metà del 1999 ad oggi. Si tratta di passi necessari verso un assetto concorrenziale dei mercati; un cammino che dovrà essere percorso a ritmi accelerati per consentire una riduzione dei differenziali di prezzi ancora esistenti e che rischiano di incidere negativamente sulla competitività delle imprese sia direttamente (via costi dei servizi) sia indirettamente, mantenendo un differenziale inflattivo rispetto a quello europeo. Una politica tariffaria coerente con i nuovi assetti concorrenziali rappresenta, inoltre, una condizione indispensabile per rendere possibile l'adeguamento delle infrastrutture. Su questo risultato pesa quindi il mancato varo della disciplina sui servizi pubblici locali, che dovrebbe essere, su questo fronte, una delle iniziative prioritarie da avviare con la nuova legislatura.

1. Le politiche pubbliche per i settori produttivi.

1.1 Introduzione.

Nel valutare i risultati a rendiconto, si compie di seguito una breve rassegna degli obiettivi che l'amministrazione si è posta nel quinquennio e dei principali provvedimenti di attuazione. Ripercorrere gli elementi che hanno caratterizzato questo periodo può aiutare a valutare il rilievo economico di una gestione finanziaria letta per funzioni obiettivo, in base alla classificazione adottata ormai da un quadriennio dalla Corte in coerenza con la recente riforma del bilancio. Ma, soprattutto, può rappresentare la base per l'identificazione di un insieme di indicatori, che consentano di fornire elementi utili ad una valutazione circa l'efficacia degli strumenti impiegati rispetto agli obiettivi posti all'azione pubblica.

Si tratta di un esercizio ancora incompleto, perché mancante di un riscontro dell'effettivo grado di realizzazione fisico (oltre che finanziario) delle misure introdotte. Un riscontro reso difficile dalla mancanza finora di una misura dei risultati attesi dall'intervento pubblico, tale da permettere di valutare l'effettivo grado di realizzazione e successo delle misure introdotte, indispensabile per poterne apprezzare con precisione l'impatto. Un limite che, tuttavia, sembra potrà essere superato se verrà confermata la tendenza, osservabile nelle direttive elaborate per il 2001 dalle amministrazioni, ad una maggiore attenzione verso una preventiva quantificazione degli obiettivi.

In attesa della definizione del nuovo quadro programmatico, questa analisi consente inoltre di porre a fuoco non solo i risultati ottenuti ma anche (in base alle difficoltà incontrate) le criticità che dovranno essere valutate dal Parlamento e dal Governo nel definire le priorità nella nuova legislatura.

La XIV legislatura vede l'avvio della riforma della struttura di governo disegnata dal d.lgs. n.300 del 1999. Il decreto prevede la creazione, tra gli altri, del Ministero delle attività produttive come risultante del processo di integrazione di tre Ministeri esistenti, il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il Ministero del commercio estero e il Ministero delle telecomunicazioni. Non si tratta tuttavia di un semplice accorpamento di strutture finora distinte. Con il compimento del disegno di riforma previsto dall'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, la riorganizzazione delle competenze di governo determina l'unificazione, in una unica struttura amministrativa

centrale, di pressocchè tutte le competenze che riguardano la regolazione ed il sostegno dei settori produttivi, finora distribuite tra più amministrazioni a detrimento di una unitarietà di gestione politico-strategica ed amministrativa. Di qui, l'interesse per l'esercizio condotto, a conclusione del lavoro, di una prima ricostruzione del bilancio 2000 alla luce delle modifiche nella struttura di governo che entreranno in vigore nella nuova legislatura, a partire dal ridisegno previsto con il regolamento di attuazione del d.lgs. n.300 del 1999.

1.2 Le politiche per i settori produttivi.

La necessità di aumentare la competitività del sistema produttivo, tramite riforme strutturali che consentissero al Paese di affrontare il processo di globalizzazione e di integrazione economica all'interno dell'UE, ha caratterizzato la politica per i settori produttivi della seconda metà degli anni novanta.

Con diverse accentuazioni e qualche modificazione, gli interventi sono stati orientati alla rimozione di fattori di debolezza collegati al permanere di barriere, esplicite o implicite, all'attività produttiva che impediscono il funzionamento dell'economia italiana come economia di mercato "matura". Si trattava in particolare di ridurre limiti di varia natura:

- tecnologici, legati alla bassa diffusione dei processi di ricerca e di innovazione cui corrisponde una minore capacità di modifica dei prodotti e dei processi produttivi;
- amministrativi, frutto di una regolamentazione eccessiva che impone un pesante carico amministrativo e fornisce prestazioni e servizi di qualità inferiore agli standard dei paesi avanzati;
- finanziari, gravanti specie sul tessuto di piccole e medie imprese che soffre della scarsità di mezzi finanziari, indispensabili per la loro crescita;
- fiscali, dovuti all'elevato carico tributario e contributivo che caratterizzavano il nostro paese tra quelli dell'Europa continentale;
- di carattere formativo, giacchè l'offerta di lavoro non sempre corrisponde alle mutate esigenze del mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda l'uso delle nuove tecnologie;

- concorrenziale, che vede in troppi comparti cruciali per lo sviluppo (oltre che per i servizi ai cittadini) il mantenimento di posizioni monopolistiche con costi dei servizi in media superiori a quelli dei principali paesi avanzati.

Tale impostazione, pur confermando l'impegno per il superamento degli ostacoli che hanno, da sempre, limitato le capacità di crescita di un tessuto produttivo caratterizzato dal prevalere di piccole e medie imprese, pone al centro della propria azione l'alleggerimento dei vincoli burocratici, il completamento di un processo di revisione del ruolo dello Stato nell'economia e il consolidamento della concorrenza in settori centrali per lo sviluppo del paese. Una scelta quest'ultima fondata su crescenti evidenze, teoriche ed empiriche, volte a dimostrare che: i costi di transazione possono risultare più elevati nella sfera pubblica che in quella privata; la produzione pubblica risulta spesso esposta a comportamenti degli operatori che determinano inefficienze produttive e scarsa rispondenza ai bisogni; in queste condizioni si verificano "fallimenti" dello Stato nel conseguire l'efficienza allocativa che sollecitano a rivalutare il ruolo del mercato.

La presa d'atto di tali evidenze (e della insoddisfazione tra gli utenti) ha condotto all'adozione di misure di privatizzazione delle imprese, di liberalizzazione dei mercati, di passaggio dalla produzione pubblica dei servizi alla loro regolamentazione: la produzione pubblica è stata ridotta ed è diminuita la quota di bilancio pubblico assorbita dai servizi di pubblica utilità che venivano usualmente considerati monopoli naturali (elettricità, acqua, gas, comunicazioni). Ma non si è trattato solo di una riduzione della presenza pubblica diretta: una risposta all'insoddisfazione del ruolo svolto dallo Stato ha condotto ad una profonda ridefinizione delle funzioni di indirizzo e regolazione delle amministrazioni centrali, delle regioni e degli enti locali e all'attribuzione di compiti ad Autorità indipendenti.

Si tratta di un processo che, pur condizionato dai vincoli imposti dall'azione di risanamento finanziario, ha caratterizzato fortemente l'impostazione delle politiche (e dei relativi risultati) per i comparti produttivi, per la concorrenza e la regolazione e per il riequilibrio territoriale nel corso della legislatura.

In materia di agricoltura, oltre alla rimozione delle barriere comuni con gli altri comparti produttivi (potenziamento della ricerca, servizi pubblici più efficienti, riforma

del sistema fiscale, ecc.), lo sforzo di programmazione e riorganizzazione puntava al conseguimento di una maggiore sicurezza alimentare, e alla tutela del consumatore. Agli obiettivi e alle linee di azione iniziali tendenti alla rimozione dei vincoli alla crescita se ne sono aggiunti infatti altri per rispondere alle nuove, maggiori, esigenze di tutela ambientale e di sicurezza alimentare. Lo sviluppo rurale, infatti, opera una saldatura con l'altro obiettivo fondamentale della tutela ambientale: lo sviluppo della ricerca e delle nuove tecnologie mira sia a migliorare la rete d'informazione e comunicazione ai fini di una migliore commercializzazione dei prodotti, collegando i principali mercati dell'offerta con quelli di sbocco, sia a consentire un corretto sfruttamento delle possibilità offerte dalle biotecnologie. Si evidenzia negli anni l'esigenza di una maggiore compatibilità delle aziende agricole adeguando le dimensioni e i costi a quelli degli altri Paesi europei, la salvaguardia dell'occupazione, lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile, un più efficace raccordo tra produzione agricola e trasformazione industriale accrescendo l'integrazione verticale. Ma anche la migliore sostenibilità ambientale, la sicurezza alimentare, la tutela del consumatore e delle biodiversità, l'orientamento alla qualità ed alla tipicità delle produzioni. Si punta in questa maniera al miglioramento della capacità concorrenziale delle imprese agro-alimentari, attraverso una strategia alternativa alle politiche alimentari globali di natura quantitativa.

1.3. Il quadro finanziario. L'andamento della spesa per i settori produttivi 1998-2000.

1.3.1 Il quadro complessivo.

L'esame per il triennio 1998-2000 della spesa sostenuta per gli interventi per i settori produttivi si basa sui dati relativi ai Ministeri dell'industria, delle comunicazioni, del commercio estero e delle politiche agricole. A questi si aggiungono gli importi destinati ai settori economici e iscritti (fino al 2000) negli stati di previsione del Ministero del tesoro, dei trasporti e navigazione e dell'università e della ricerca scientifica. Con l'avvio della riforma della struttura di Governo prevista dal d.lgs. n. 300 del 1999, il grado di diffusione presso un così ampio numero di amministrazioni di funzioni di sostegno ai settori produttivi dovrebbe essere attenuato: è questo uno degli obiettivi che ha portato alla creazione del Ministero delle attività produttive.

L'analisi dell'evoluzione della spesa per funzioni obiettivo trova un limite nella indisponibilità anteriore al triennio dei dati in questa maniera riclassificati (solo a partire dal 1998 infatti la Ragioneria generale dello Stato ha adottato tale classificazione nella lettura del Bilancio); inoltre se si vuole approfondire l'esame riferendosi alla classificazione di maggior dettaglio (al quarto livello Cofog-Corte), l'opportunità di garantire la confrontabilità dei risultati rende necessario limitare l'esame agli ultimi due esercizi.

Nel triennio considerato, gli stanziamenti per il sostegno dei settori produttivi sono, nel complesso, cresciuti dai 32.774 mld del 1998 agli oltre 38.100 del 2000, con una variazione in termini nominali di circa il 17%. Una crescita ben inferiore a quella rilevata nel periodo per il complesso della spesa in conto capitale (il 28,2%). Ad un tale andamento ha corrisposto, invece, una più rapida dinamica dei pagamenti cresciuti dai 21.783 mld del 1998 agli oltre 31.185 mld del 2000 (oltre il 43% contro un dato per le spese in conto capitale del 38,1%). E' questo un risultato coerente con le caratteristiche di spesa per trasferimento dell'intervento per i settori produttivi e con il più contenuto livello dei pagamenti avvenuto negli anni del risanamento. Meno pronunciata invece la dinamica degli impegni che, dopo una rapida crescita tra il 1998 e il 1999, si riducono nel 2000. Si tratta peraltro di un fenomeno da ricondurre come si vedrà pressocchè esclusivamente al rallentamento registrato in una sola funzione obiettivo.

Tavola 1

Gli interventi per i settori produttivi nel triennio 1998-2000 - Gli stanziamenti definitivi

Le funzioni obiettivo di 3° livello	1998	1999	2000	1998	1999	2000
	miliardi di lire			Composizione %		
411 Affari generali economici e commerciali	12.265	12.152	14.941	37,4	34,0	38,9
412 affari generali del lavoro	331	0	0	1,0	0,0	0,0
421 Agricoltura	2.907	2.838	2.267	8,9	7,9	5,9
422 Silvicoltura	215	401	201	0,7	1,1	0,5
423 Pesca e caccia	249	222	238	0,8	0,6	0,6
432 Petrolio e gas naturale	167	229	207	0,5	0,6	0,5
433 Combustibili nucleari	138	224	1	0,4	0,6	0,0
435 Elettricità	56	44	30	0,2	0,1	0,1
436 Energia non elettrica	40	73	67	0,1	0,2	0,2
441 Attività estrattive	70	107	94	0,2	0,3	0,2
442 Attività manifatturiera	6.535	10.629	9.129	19,9	29,7	23,8
461 Comunicazioni	2.023	2.653	2.981	6,2	7,4	7,8
471 Distribuzione conservazione magazzinaggio	834	581	1.223	2,5	1,6	3,2
473 Turismo	484	276	254	1,5	0,7	0,7
482 Ricerca per l'agricoltura	111	170	178	0,3	0,5	0,5
483 Ricerca per combustibili ed energia	321	223	460	1,0	0,6	1,2
484 Ricerca per att. estrattive e manifatturiere	2.501	843	2.074	7,6	2,4	5,4
486 Ricerca per comunicazioni	2	19	7	0,0	0,1	0,0
831 Servizi radiotelevisivi	3.526	4.088	4.049	10,8	11,4	10,5
Totale	32.775	35.770	38.401	100,0	100,0	100,0

Tavola 2

Gli interventi per i settori produttivi nel triennio 1998-2000 - Gli impegni effettivi

Le funzioni obiettivo di 3° livello	1998	1999	2000	1998	1999	2000
	miliardi di lire			Composizione %		
411 Affari generali economici e commerciali	10.716	11.231	11.327	38,0	32,3	33,8
412 affari generali del lavoro	140	0	0	0,5	0,0	0,0
421 Agricoltura	2.187	2.107	2.213	7,7	6,1	6,6
422 Silvicoltura	201	346	375	0,7	1,0	1,1
423 Pesca e caccia	176	182	207	0,6	0,5	0,6
432 Petrolio e gas naturale	41	128	146	0,1	0,4	0,4
433 Combustibili nucleari	138	224	1	0,5	0,6	0,0
435 Elettricità	584	23	27	2,1	0,1	0,1
436 Energia non elettrica	0	91	54	0,0	0,3	0,2
441 Attività estrattive	25	106	82	0,1	0,3	0,2
442 Attività manifatturiera	5.736	10.753	8.235	20,3	30,9	24,6
461 Comunicazioni	1.797	2.632	2.882	6,4	7,6	8,6
471 Distribuzione conservazione magazzinaggio	428	614	1.079	1,5	1,8	3,2
473 Turismo	209	881	246	0,7	2,5	0,7
482 Ricerca per l'agricoltura	96	179	108	0,3	0,5	0,3
483 Ricerca per combustibili ed energia	321	223	459	1,1	0,6	1,4
484 Ricerca per att. estrattive e manifatturiere	2.250	1.036	1.833	8,0	3,0	5,5
486 Ricerca per comunicazioni	2	17	6	0,0	0,0	0,0
831 Servizi radiotelevisivi	3.184	4.029	4.227	11,3	11,6	12,6
Totale	28.230	34.802	33.506	100,0	100,0	100,0

Tavola 3

Gli interventi per i settori produttivi nel triennio 1998-2000 - I pagamenti totali

Le funzioni obiettivo di 3° livello	1998	1999	2000	1998	1999	2000
	miliardi di lire			Composizione		
411 Affari generali economici e commerciali	10.077	8.408	10.760	46,3	30,2	34,5
412 affari generali del lavoro	86	0	0	0,4	0,0	0,0
421 Agricoltura	1.318	2.251	2.110	6,1	8,1	6,8
422 Silvicoltura	196	150	150	0,9	0,5	0,5
423 Pesca e caccia	119	202	143	0,5	0,7	0,5
432 Petrolio e gas naturale	22	113	195	0,1	0,4	0,6
433 Combustibili nucleari	69	170	1	0,3	0,6	0,0
435 Elettricità	38	106	27	0,2	0,4	0,1
436 Energia non elettrica	0	90	59	0,0	0,3	0,2
441 Attività estrattive	9	85	67	0,0	0,3	0,2
442 Attività manifatturiera	4.500	8.461	6.421	20,7	30,3	20,6
461 Comunicazioni	1.334	1.529	2.961	6,1	5,5	9,5
471 Distribuzione conservazione magazzinaggio	321	519	899	1,5	1,9	2,9
473 Turismo	115	655	226	0,5	2,3	0,7
482 Ricerca per l'agricoltura	91	197	133	0,4	0,7	0,4
483 Ricerca per combustibili ed energia	160	170	512	0,7	0,6	1,6
484 Ricerca per att. estrattive e manifatturiere	978	917	1.706	4,5	3,3	5,5
486 Ricerca per comunicazioni	1	15	5	0,0	0,1	0,0
831 Servizi radiotelevisivi	2.349	3.850	4.812	10,8	13,8	15,4
Totale	21.783	27.887	31.185	100,0	100,0	100,0

1.3.2 La modifica nella composizione degli obiettivi.

La lettura dell'evoluzione nella ripartizione della spesa tra obiettivi consente di cogliere nel triennio 1998-2000 qualche chiara indicazione:

- una continua riduzione nel periodo delle somme destinate ad interventi finanziari a sostegno del comparto agricolo. Si tratta di un fenomeno che assume una chiara evidenza osservando l'andamento degli stanziamenti: la riduzione è continua e rileva una perdita di rilevanza dell'obiettivo. Va tuttavia osservato come, a tale andamento non corrisponde almeno in questo arco temporale un'eguale flessione di pagamenti ed impegni, più a testimoniare una scelta volta a ridurre gli stanziamenti in

presenza di difficoltà di funzionamento o tempi di realizzo della spesa particolarmente lunghi, che a ridurre stabilmente le risorse destinate a questo comparto;

- una flessione, dopo il picco del 1999, delle somme destinate al sostegno del comparto manifatturiero. Una flessione che è evidente sia guardando gli stanziamenti, che impegni e pagamenti;
- una crescita degli interventi diretti al settore commerciale e a quello dei servizi;
- una sostanziale stabilità delle somme destinate ai servizi radiotelevisivi (a tale obiettivo è destinato oltre il 10% dello stanziamento complessivo, oltre il 15% se si guarda ai pagamenti).
- il crescente rilievo degli stanziamenti destinati alla funzione obiettivo "Affari generali economici e commerciali", che comprende gli interventi per la promozione e regolazione dei settori economici, per la tutela degli utenti e in generale per la promozione dello sviluppo (il commercio estero e l'attività economica nelle aree depresse).

Il riferimento alla classificazione di maggior dettaglio (al quarto livello Cofog-Corte) ancorché limitata all'ultimo biennio, può consentire di qualificare meglio le tendenze evidenziate.

Tavola 4

Gli interventi per i settori produttivi: gli stanziamenti definitivi di competenza. Un confronto 1999 - 2000 secondo la classificazione Cofog-Corte al quarto livello

Stanziamenti	2000	1999	2000	1999
	miliardi di lire		Composizione %	
411 Affari generali economici e commerciali	**14.940.743**	**12.151.789**	**38,9**	**34,0**
4111 Pianificazione e regolamentazione per la politica commerciale	35.030	14.771	0,1	0,0
4112 Promozione e sostegno al settore del commercio	323	8.178	0,0	0,0
4113 Tutela e sostegno del mercato e dei consumatori	212.788	195.295	0,6	0,5
4114 Regolamentazione e vigilanza del settore assicurativo	614	15.395	0,0	0,0
4117 Azioni di supporto e interventi finanziari di sviluppo	2.230.474	1.378.592	5,8	3,9
4118 Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse	11.504.906	9.955.640	30,0	27,8
41110 Programmaz. coord. della politica commerciale internazionale	155.105	135.643	0,4	0,4
41111 Attuazione della politica commerciale e internazione ...	801.503	448.275	2,1	1,3
421 Agricoltura	**2.266.910**	**2.837.625**	**5,9**	**7,9**
4211 Programmazione, regolamentazione e vigilanza nel settore agr.	141.572	139.438	0,4	0,4
4212 Incentivi alla produzione agricola	1.016.007	1.612.116	2,6	4,5
4213 Sostegno alla trasformazione e commercializzazione prod. agr.	166.355	148.213	0,4	0,4
4214 Incentivi all'agricoltura nelle aree depresse	44.810	956	0,1	0,0
4215 Interventi di bonifica ed opere irrigue	187.067	475.411	0,5	1,3
4216 Interventi di bonifica ed opere irrigue nelle aree depresse	258.233	29.828	0,7	0,1
4217 Regolamentazione, vigilanza, repressione ....frodi agroalim.	79.786	74.587	0,2	0,2
4218 Indennizzi all'agricoltura per calamità	358.299	345.750	0,9	1,0
4219 Documentazione e informazione sul settore agroalim	12.968	7.035	0,0	0,0
42110 Formazione e qualificazione degli operatori agricoli	1.813	4.291	0,0	0,0
422 Sivicultura	**200.702**	**400.802**	**0,5**	**1,1**
4223 Sostegno per la tutela e l'ampliamento del patrimonio forestale	50.702	250.802	0,1	0,7
4224 Sostegno per la tutela e l'ampliam. patrim. forestale aree depresse	150.000	150.000	0,4	0,4
423 Pesca e caccia	**238.051**	**221.676**	**0,6**	**0,6**
4231 Programmazione regolazione e vigilanza pesca e caccia	149.755	127.194	0,4	0,4
4232 Informazione e promozione in materia di pesca e caccia	4.504	4.167	0,0	0,0
4233 Sostegno alla pesca e alla caccia	78.752	84.047	0,2	0,2
4234 Indennizzi alla pesca a seguito di calamità naturali	5.040	6.268	0,0	0,0
432 Petrolio e gas naturale	**206.657**	**228.979**	**0,5**	**0,6**
4321 Pianificazione, regolamentazione e vigilanza petrolio e gas natur.	10.662	14.575	0,0	0,0
4322 Incentivazione industria petrolifera	4.169	13	0,0	0,0
4323 Interventi finanziari per la metanizzazione	30.000	15.000	0,1	0,0
4324 Interventi finanziaria per la metanizzazione nelle aree depresse	161.826	199.391	0,4	0,6
433 Combustibili nucleari	**827**	**223.957**	**0,0**	**0,6**
4331 Regolamentazione, vigilanza e sostegno al settore nucleare	827	223.957	0,0	0,6
435 Elettricità	**30.197**	**43.548**	**0,1**	**0,1**
4351 Regolamentazione, vigilanza e sostegno all'industria elettricità	12.008	5.372	0,0	0,0
4352 Interventi per impianti e fornitura di energia elettrica	18.189	38.176	0,0	0,1
436 Energia non elettrica	**67.083**	**72.536**	**0,2**	**0,2**
4361 Regolamentazione, vigilanza e sostegno fonti rinnovabili ...	67.083	72.536	0,2	0,2
441 Attività estrattive	**93.557**	**107.073**	**0,2**	**0,3**
4411 Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e sostegno sett. min.	93.557	107.073	0,2	0,3
442 Attività manifatturiera	**9.129.359**	**10.629.383**	**23,8**	**29,8**
4421 Pianificazione, regolamentazione e vigilanza industria manifatt.	14.653	60.791	0,0	0,2

Stanziamenti	2000		1999		2000		1999	
	miliardi di lire				Composizione %			
4422 Sostegno alle imprese manifatturiere	2.720.543		1.795.369		7,1		5,0	
4423 Sostegno alle imprese manifatturiere nelle aree depresse	4.175.971		6.211.973		10,9		17,4	
4425 Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali	1.243.618		1.111.183		3,2		3,1	
4426 Credito navale alle imprese armatoriali	659.494		855.067		1,7		2,4	
4427 Sostegno alle imprese operanti nel settore della difesa	90.000		90.000		0,2		0,3	
4428 Sostegno alle imprese artigiane	225.080		505.000		0,6		1,4	
461 Comunicazioni		**2.980.637**		**2.652.571**		**7,8**		**7,4**
4611 Programmazione, indirizzo e normativa	95.578		44.763		0,2		0,1	
4612 Regolamentazione, regolazione, vigilanza e controllo sett. radioTV	35.963		39.502		0,1		0,1	
4613 Gestione, normativa tecnica e controllo delle emissioni radioelettr.			43.590				0,1	
4614 Regolazione vigilanza e controllo di qualità per i servizi di telecom	113.651		84.697		0,3		0,2	
4615 Telecomunicazioni marittime			3.613				0,0	
4616 Interventi finanziari per le Poste Spa	2 724.445		2.402.573		7,1		6,7	
4617 Contributi ad enti e organismi nazionali ed internazionali	11.000		17.410		0,0		0,0	
4618 Formazione per gli operatori nel settore delle telecomunicazioni			16.423				0,0	
471 Distribuzione conservazione magazzinaggio		**1.223.271**		**540.383**		**3,2**		**1,5**
4711 Regolamentazione e vigilanza del settore comm. ingrosso e dett...	2.303		2.310		0,0		0,0	
4712 Sostegno alle attività di distribuzione commerciale	1.220.968		538.073		3,2		1,5	
4713 Sostegno alle attività di distribuzione commerciale aree depresse			40.800				0,1	
472 Alberghi e ristoranti		**8.126**		**8.126**		**0,0**		**0,0**
4721 Interventi finanziari a sostegno delle attività alberghiere	8.126		8.126		0,0		0,0	
473 Turismo		**253.667**		**267.731**		**0,7**		**0,7**
4731 Indirizzo e promozione dell'attività turistica	64.942		80 180		0,2		0,2	
4732 Interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico	165.852		184.637		0,4		0,5	
4733 Interventi finanziari per lo sviluppo turistico nelle aree depresse	22.873		2.914		0,1		0,0	
482 Ricerca per l'agricoltura		**178.269**		**169.761**		**0,5**		**0,5**
4821 Ricerca e sviluppo nei settori agr., silv., pesca e caccia	178.269		169.761		0,5		0,5	
483 Ricerca per combustibili ed energia		**460.179**		**223.150**		**1,2**		**0,6**
4831 Contributi per la ricerca in materia di energia	460.179		223.150		1,2		0,6	
484 Ricerca per attività estrattive		**2.074.404**		**842.499**		**5,4**		**2,4**
4841 Sostegno alla ricerca applicata per le attività estrattive	1.816		1.545		0,0		0,0	
4842 Sostegno alla ricerca applicata per l'industria	2.072.135		697.251		5,4		1,9	
4843 Sostegno alla ricerca applicata per l'industria nelle aree depresse	453		143.703		0,0		0,4	
486 Ricerca per le comunicazioni		**6.850**		**19.362**		**0,0**		**0,1**
4861 Ricerca per le telecomunicazioni	6.850		19.362		0,0		0,1	
831 Servizi radiotelevisivi		**4.048.962**		**4.087.890**		**10,5**		**11,4**
8311 Sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali	1.360.862		1.451.285		3,5		4,1	
8312 Diffusione radiotelevisiva per comunicazioni istituzionali	11.500		14 605		0,0		0,0	
8313 Rimborsi alla RAI	2.676.600		2.622.000		7,0		7,3	
Totale	38 400.325	**38.400.325**	35 769.641	**35.728.841**	100,0	**100,0**	100,0	**100,0**

Nella tavola è riportata la composizione degli stanziamenti nel 1999 e nel 2000. Una più agevole valutazione delle variazioni intervenute è traibile dall'analisi delle funzioni obiettivo cui sono attribuite non meno dell'1% delle risorse complessive. Si tratta di un limitato numero di funzioni a cui, peraltro, è riconducibile, nel complesso, oltre il 90% degli stanziamenti.

Le funzioni che mirano a sostenere lo sviluppo nelle aree depresse assorbono, anche guardando a questa lettura semplificata, quasi il 41% del totale destinato ai settori produttivi. Una quota che tuttavia si riduce tra il 1999 e il 2000 (aveva raggiunto l'anno precedente il 45% degli stanziamento) rimanendo, tuttavia, in valore assoluto pressocchè stabile[1].

Tavola 5

Le funzioni obiettivo che assorbono un ammontare di risorse superiore all'1% del totale

		Stanziamenti			
		In milioni di lire		Peso sul totale	
Le funzioni obiettivo		2000	1999	2000	1999
4117	Azioni di supporto e interventi finanziari di sviluppo	2.230.474	1.378.592	5,8	3,9
4118	Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse	11.504.906	9.955.640	30,0	27,8
4111	Pianificazione e regolamentazione per la politica comm.le	801.503	448.275	2,1	1,3
4212	Incentivi alla produzione agricola	1.016.007	1.612.116	2,6	4,5
4422	Sostegno alle imprese manifatturiere	2.720.543	1.795.369	7,1	5,0
4423	Sostegno alle imprese manifatturiere aree depresse	4.175.971	6.211.973	10,9	17,4
4425	Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali	1.243.618	1.111.183	3,2	3,1
4426	Credito navale alle imprese armatoriali	659.494	855.067	1,7	2,4
4616	Interventi finanziari per le Poste Spa	2.724.445	2.402.573	7,1	6,7
4712	Sostegno alle attività di distribuzione commerciale	1.220.968	538.073	3,2	1,5
4831	Contributi alla ricerca in materia di energia	460.179	223.150	1,2	0,6
4842	Sostegno alla ricerca applicata per l'industria	2.072.135	697.251	5,4	1,9
8311	Sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali	1.360.862	1.451.285	3,5	4,1
8313	Rimborsi alla RAI	2.676.600	2.622.000	7,0	7,3

Il 12% degli importi è destinato al sostegno delle imprese manifatturiere e al credito navale ed armatoriale. Una quota che cresce nel biennio e sembra in parte contraddire le indicazioni di un calo degli interventi per le imprese che non siano

[1] La riduzione è da ricondurre al ritardo con cui si è arrivati all'approvazione del nuovo regime di aiuti; cfr Capitolo XX Il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, volume 3.

localizzate in aree depresse[2]. Tale risultato è ulteriormente accentuato se si considerano anche gli stanziamento destinati al finanziamento dei principali strumenti a sostegno della ricerca applicata nell'industria: circa 2.100 mld nel 2000 contro i circa 700 del 1999. Va inoltre considerato che il dato relativo al sostegno alla ricerca risulta in parte sottovalutato: negli anni più recenti il Fondo innovazione tecnologica non ha ricevuto stanziamenti significativi, perché nella gestione dell'intervento si è potuto contare sui rientri conseguenti al completamento dei progetti e sulle rinunce di progetti già approvati.

Gli interventi finanziari per il sostegno delle Poste S.p.A. assorbono il 7% del totale e rappresentano una destinazione di fondi in crescita. Rilevanti ma in flessione, le risorse assorbite dagli obiettivi di sostegno delle imprese radiotelevisive (3,5% del totale, oltre 1.360 mld). La voce rimborsi alla Rai che assorbe il 7% delle risorse (circa 2.680 mld) pur rientrando tra quelle appartenenti al raggruppamento dei settori produttivi rappresenta, come noto, una posta correttiva delle entrate.

In crescita gli interventi finanziari per lo sviluppo e per l'attuazione e coordinamento della politica commerciale internazionale: rispettivamente assorbono il 5,8% e il 2,1 % delle risorse (nel 1999 contavano insieme per poco più del 5%).

L'osservazione della composizione per funzioni obiettivo ci fornisce qualche ulteriore elemento per valutare se sia eventualmente intervenuta una modifica nelle scelte di destinazione della spesa. Nella tavola sono state selezionate quelle funzioni che tra il 1999 e il 2000 hanno visto crescere le somme stanziate per un importo particolarmente significativo. Si è scelto di selezionare quegli obiettivi che hanno fatto registrare variazioni superiori del 50% alla media complessiva registrata nella spesa: in altre parole gli obiettivi che hanno marcato una crescita superiore al 10,75% (l'incremento complessivo è infatti del 7,5%).

Si tratta naturalmente di un elemento non conclusivo: molti possono essere i fattori che incidono sulla variazione degli stanziamenti nell'arco di un biennio, in

[2] Le analisi contenute nell'8° Rapporto sugli aiuti di Stato, elaborato dalla Commissione Europea per gli anni 1996/1998 indicano una riduzione nell'ammontare totale degli aiuti statali nel Paese passati da 10.451 milioni di Euro nel periodo 1993-1995 a 8.864 milioni di Euro nel periodo 1996-1998. Espresso in percentuale del PIL, il volume totale di aiuti erogati in Italia nel biennio 1996-1998 è stato pari all'1,57%, in diminuzione rispetto all'1,83% rilevato nel precedente rapporto (1993-1995). I dati relativi agli stanziamenti per il 1999 e il 2000 sembrano indicare come questa tendenziale riduzione si sia consolidata.

primis, la presenza di difficoltà di spesa e l'accumulo di residui. Non si può tuttavia non considerare che se verrà confermato l'orientamento che emerge nelle direttive elaborate per il 2001 ad una indicazione degli obiettivi e delle risorse a queste dedicate, la analisi per funzioni obiettivo potrà assumere in futuro un rilievo maggiore e un carattere di verifica significativo.

Si tratta di un limitato numero di funzioni a cui è, peraltro, riconducibile, nel complesso, poco più del 67% degli stanziamenti.

Tavola 6

Le funzioni obiettivo che crescono ad un tasso superiore a quello medio +50%

		Stanziamenti			
		In milioni di lire		Peso sul totale	
Le funzioni obiettivo		2000	1999	2000	1999
4111	Pianificazione e regolamentazione per la politica com	35.030	14.771	0,1	0,0
4117	Azioni di supporto e interventi finanziari di sviluppo	2.230.474	1.378.592	5,8	3,9
4118	Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse	11.504.906	9.955.640	30,0	27,8
4110	Programmaz.Coord.Politica internazionale	155.105	135.643	0,4	0,4
4111	Attuazione e coordinamento della politica com.intù	801.503	448.275	2,1	1,3
4213	Sostegno alla trasform e comm, tutela prodotti	166.355	148.213	0,4	0,4
4214	Incentivi all'agricoltura nelle aree depresse	44.810	956	0,1	0,0
4216	Intreventi di bonifica irrigua aree depresse	258.233	29.828	0,7	0,1
4219	Documentazione e informazione sul settore agroalim	12.968	7.035	0,0	0,0
4231	Programmazione regolazione e vigilanza pesca e caccia	149.755	127.194	0,4	0,4
4322	Incentivazione industria petrolifera	4.169	13	0,0	0,0
4323	Interventi finanziari per la metanizzazione	30.000	15.000	0,1	0,0
4351	Regolazione e vigilanza elettricità	12.008	5.372	0,0	0,0
4422	Sostegno alle imprese manifatturiere	2.720.543	1.795.369	7,1	5,0
4425	Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali	1.243.618	1.111.183	3,2	3,1
4611	Programmazione indirizzo e normativa per il settore	95.578	44.763	0,2	0,1
4614	Regolazione vigilanza e controllo di qualità per i servizi di telecom	113.651	84.697	0,3	0,2
4616	Interventi finanziari per le Poste spa	2.724.445	2.402.573	7,1	6,7
4712	Sostegno alle attività di distribuzione commerciale	1.220.968	538.073	3,2	1,5
4733	Interventi finanziari per lo sviluppo turistico aree depresse	22.873	2.914	0,1	0,0
4831	Contributi alla ricerca in materia di energia	460.179	223.150	1,2	0,6
4841	Sostegno alla ricerca applicata per le attività estrattive	1.816	1.545	0,0	0,0
4842	Sostegno alla ricerca applicata	2.072.135	697.251	5,4	1,9

Anche in questo caso emergono alcune evidenze di un certo interesse:

- tra le funzioni più "dinamiche" vi sono quelle che riguardano gli interventi nelle aree depresse: non tanto quelli a sostegno dell'accumulazione delle imprese

manifatturiere quanto quelli per lo sviluppo economico e, anche se di dimensioni economiche più contenute, a favore del turismo, della agricoltura e della bonifica delle zone irrigue;

- è confermato anche in termini di dinamica il ruolo delle misure di sostegno del settore manifatturiero, della distribuzione commerciale e della ricerca (sia per il manifatturiero che in tema di energia);
- cresce soprattutto il volume di risorse destinate all'attività di regolazione e programmazione: nel settore agricolo (le funzioni-obiettivo Sostegno alla trasformazione e tutela dei prodotti; Documentazione e informazione sul settore agroalimentare; Programmazione regolazione e vigilanza delle pesca e caccia), per la programmazione nazionale (Attuazione e coordinamento della politica commerciale e di tutela del consumatore; Pianificazione e regolamentazione per la politica commerciale e per il commercio internazionale) in quello elettrico (Regolazione e vigilanza nel settore dell'elettricità) e nelle telecomunicazioni (Programmazione indirizzo e normativa per il settore; Regolazione e controllo di qualità per i servizi di telecomunicazione).

L'esame svolto sembra quindi indicare elementi di coerenza tra la gerarchia degli obiettivi e l'andamento delle spesa per funzioni obiettivo: viene infatti rafforzato l'impegno per il sostegno alle aree depresse e alla ricerca; si destinano maggiori risorse alle funzioni di regolazione e di controllo. Non muta, tuttavia, il peso dell'intervento finanziario per le imprese manifatturiere; e ciò nonostante la maggiore attenzione al mercato. L'attenzione alle procedure di accelerazione e semplificazione negli accessi alle normative agevolative (e l'allentamento del vincolo di bilancio imposto dagli obblighi comunitari) hanno consentito una accelerazione nei pagamenti. Da questo punto di vista, la riduzione degli impegni (ed il conseguente aumento dei residui di stanziamento) non indica la presenza di difficoltà permanenti nella gestione e/o nell'efficacia degli interventi, ma il passaggio di adeguamenti normativi imposti dal rispetto dei vincoli posti dalla U.E. per la tutela della concorrenza.

2. L'evoluzione della politica per i settori produttivi.

Come si diceva la politica seguita ha posto particolare attenzione all'alleggerimento dei vincoli burocratici, al completamento di un processo di revisione del ruolo dello Stato nell'economia e al consolidamento della concorrenza in settori centrali per lo sviluppo del paese. Nell'ultimo decennio con una crescente adozione di misure di privatizzazione delle imprese, di liberalizzazione dei mercati, la produzione pubblica è stata ridotta ed è diminuita la quota di bilancio pubblico assorbita dai servizi di pubblica utilità. L'insoddisfazione del ruolo svolto dallo Stato ha condotto ad una profonda ridefinizione delle funzioni di indirizzo e regolazione delle amministrazioni centrali, delle regioni e degli enti locali. Un processo che, pur condizionato dai vincoli imposti dal processo di risanamento finanziario, ha caratterizzato fortemente l'impostazione delle politiche (e dei relativi risultati) per i comparti produttivi, per la concorrenza e la regolazione e per il riequilibrio territoriale.

2.1 Il ridisegno istituzionale e l'adeguamento normativo.

Il processo di semplificazione ed adeguamento alle esigenze del tessuto produttivo riguarda innanzi tutto l'ampio, ma spesso complesso, sistema di sostegno alle piccole e medie imprese. Riaffermato il rilievo che esse rivestono nell'ambito del rinnovamento imprenditoriale (in quanto flessibilità e agilità produttiva costituiscono strumenti essenziali per adattare, rapidamente, le caratteristiche della produzione ai progressi tecnologici e al cambiamento di gusti dei consumatori), il Governo ha ritenuto essenziale creare le opportunità necessarie ad incentivare gli imprenditori al rischio, sostenendo al contempo gli sforzi di innovazione tecnologica ed organizzativa messi in atto dai medesimi. Sottolineata la rilevanza del rapporto ricerca-industria e le difficoltà di collegamento tra il sistema della ricerca e le piccole e medie imprese, si evidenzia sin da subito la necessità sia di stabilire un rapporto di collaborazione tra le diverse amministrazioni, sia di valutare, con la collaborazione delle regioni, la diffusione dell'innovazione tra le piccole imprese sul territorio: migliorare l'accesso alle risorse e alla legislazione vigente rende necessario un più efficace coordinamento degli enti preposti a tale compito (Enea, Cnr ecc.), onde evitare sovrapposizioni e realizzare sinergie.

Abbandonato il riferimento a leggi specifiche, si affronta il tema della costruzione di una nuova politica industriale per le PMI, ispirandosi all'obiettivo di creare un sistema in grado di garantirne la competitività e l'internazionalizzazione con l'adozione di norme di razionalizzazione e di semplificazione degli strumenti di incentivazione. Un ridisegno contenuto nel disegno di riforma Bassanini (legge 15 marzo 1997, n.59) e nel provvedimento Bersani (legge n. 266 del 1997).

Nel corso del 1998 e nei primi mesi del 1999, prende forma questa svolta negli assetti istituzionali della politica industriale. In attuazione della delega conferita al Governo con la legge n. 59, il d.lgs. n. 31 marzo 1998, n. 123 definisce le misure di razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese; parallelamente il d.lgs. n. 31 marzo 1998, n.112, in attuazione del capo I della medesima legge, trasferisce funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli enti locali.

Il decreto n.123 risponde all'esigenza di restituire razionalità e, quindi, possibilità di orientamento, all'intero apparato della politica di incentivazione. Senza riformare i singoli strumenti (le disposizioni relative alle spese ammissibili, alle tipologie di iniziativa, ai settori di attività), né entrare nel merito delle competenze, il provvedimento cerca di ricostruire una coerenza tra procedimenti di concessione degli aiuti (automatici, valutativi e negoziali) e modalità di erogazione delle agevolazioni, da un lato, e obiettivi dei provvedimenti e caratteristiche dei destinatari dall'altro[3].

Con il d.lgs. n. 112 si provvede, invece, a definire in positivo le residue competenze statali in materia di industria rispetto all'attribuzione generale e ordinaria di tutte le funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali. All'amministrazione centrale sono conservate, tra le altre, o piene competenze riferite a specifici strumenti

[3] Sulla base delle indicazioni di legge, le Amministrazioni competenti dovranno determinare, per ciascuna normativa, la procedura applicabile e le relative modalità di erogazione nell'ambito di quelle individuate in via generale. Il d.lgs. n.123 del 1998 prevede che la procedura automatica si applichi qualora non risulti necessaria, per l'attuazione degli interventi, un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario del programma di spesa. L'intervento è concesso quindi in misura percentuale, ovvero in misura fissa di ammontare predeterminato, sulle spese ammissibili sostenute, successivamente alla presentazione della domanda ovvero nel corso dell'esercizio precedente. "La procedura valutativa si applica a progetti o programmi organici e complessi da realizzare successivamente alla presentazione della domanda; sono tuttavia ammissibili, nei casi previsti dalle leggi vigenti, anche le spese sostenute nell'anno antecedente ovvero, nel caso di procedimento a graduatoria, a partire dal termine di chiusura del bando precedente". "La procedura negoziale si applica agli interventi di sviluppo territoriale o settoriale, anche se realizzati da una sola impresa o da un gruppo di imprese nell'ambito di forme della programmazione concertata".

della politica industriale nazionale[4] o competenze generali riferite all'insieme degli strumenti di agevolazione[5].

Per quanto riguarda la politica per le aree depresse si mantiene la gestione della legge n.488 del 1992 nell'ambito della competenza statale, attribuendo al Ministro dell'industria d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni l'emanazione delle direttive per la concessione delle agevolazioni relative. All'Amministrazione centrale è, inoltre, conservato il compito di coordinamento delle intese istituzionali di programma, definite dall'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n.662, e dei connessi strumenti di programmazione negoziata destinati ad operare, in base alla delibera CIPE del 21 marzo 1997, anche al di fuori delle aree depresse.

Nel corso del 1999 e nei primi mesi del 2000 viene completamente definito il disegno di adeguamento macro istituzionale del nostro ordinamento. In coerenza con il decentramento, si è inoltre avviata anche la revisione organizzativa di organismi già operanti a scala nazionale.

E' il caso dell'ENEA, al cui riordino si procede agli inizi del 1999. L'ENEA potrà fornire, attraverso accordi di programma, supporto tecnico specialistico e organizzativo per lo svolgimento dei compiti in campo energetico (articolo 5 della legge n.10 del 1991) e in quelli definiti dal d.lgs. n.112 del 1998 (energia, ambiente e industria). Questa possibilità rappresenta un naturale completamento delle disposizioni che attribuiscono all'Ente compiti in termini di sostegno dei processi di innovazione del sistema produttivo (in particolare in rapporto alle piccole e medie imprese) e di

---

[4] Così, per esempio, per la gestione degli incentivi della legge n.46 del 1982 sull'innovazione e la ricerca applicata, per l'attuazione delle misure della legge n.44 del 1986 sull'imprenditoria giovanile e per le prestazioni, i servizi, le agevolazioni e la gestione dei fondi per il sostegno alle esportazioni previsti dalla legge n. 227 del 1977.

[5] In base all'articolo 18, comma 1, lettera n, rimane di competenza statale "la determinazione dei criteri generali per la concessione, per il controllo e per la revoca di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi, benefici di qualsiasi genere all'industria....., la fissazione dei limiti massimi per l'accesso al credito agevolato alle imprese industriali, la determinazione dei tassi minimi d'interesse a carico dei beneficiari di credito agevolato". L'articolo 19 del d.lgs. n.112 del 1998 dispone che "..sono incluse fra le funzioni delegate alle regioni quelle inerenti la concessione di agevolazioni ....., ivi compresi quelli per le piccole e medie imprese, per le aree ricomprese in programmi comunitari, per programmi di innovazione e trasferimento tecnologico, nonché quelli per singoli settori industriali ..., per il sostegno agli investimenti per impianti e acquisto di macchine, per il sostegno allo sviluppo della commercializzazione e dell'internazionalizzazione delle imprese, per lo sviluppo dell'occupazione dei servizi reali alle industrie".

trasferimento tecnologico e di applicazione di esperienze acquisite in campo energetico ed ambientale[6].

Il Governo, in coerenza anche con quanto previsto nel Patto per il lavoro, ha puntato ad ampliare la spesa per l'attività di ricerca attraverso interventi che mirano:

- ad attivare gli organismi di coordinamento, programmazione e valutazione della politica nazionale della ricerca previsti dal d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204[7];
- a razionalizzare il sistema pubblico della ricerca[8];
- a sburocratizzare tutti gli strumenti a sostegno delle attività di ricerca, mirando a consentire un più agevole accesso ai finanziamenti pubblici, privilegiando forme associative tra imprese, enti di ricerca ed università.

Nel solco di questo processo di revisione degli istituti della politica industriale, possono essere collocati anche i provvedimenti che hanno riguardato la gestione del credito all'esportazione (d.lgs. n. 143 del 1998, emanato in attuazione dell'articolo 4, comma 4 e 11 della legge n. 59 del 1997), i servizi assicurativi al commercio estero (delibera CIPE del 6 giugno 1999) e il sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica (decreto legislativo emanato in attuazione di quanto previsto dagli articoli 11 e 18 della legge n. 59 del 1987).

Con il d.lgs. n.143 del 1998 si è innanzitutto riordinato l'insieme degli strumenti di sostegno alle esportazioni, modificando, inoltre, le strutture di gestione della Sace, trasferendo alla Simest la gestione delle leggi di incentivazione all'export prima affidate al Mediocredito Centrale, e ampliando le misure già previste per il sostegno degli investimenti italiani all'estero[9]. Con la delibera CIPE del 6 giugno 1999 sono state

---

[6] In definitiva l'INVA tende a trasformarsi in direzione di un'agenzia specializzata, destinata a collaborare principalmente (ma non esclusivamente) con la pubblica amministrazione centrale e locale. Questa trasformazione è resa evidente oltre che dalla specificazione delle funzioni anche dalle modalità di finanziamento.

[7] "Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera d), della legge 15 marzo 1997, n. 59". Per ciò che concerne gli organismi previsti dal d.lgs. n. 204 del 1998, il 25 febbraio 1999 sono stati nominati i componenti del Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR) e del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR).

[8] Il riordino del sistema è stato portato a termine in attuazione dell'art. 11, comma 1, lett. d), della legge n.59 del 1997: in attuazione della relativa delega sono stati emanati, oltre al citato d.lgs. n. 204 del 1998, tre decreti legislativi concernenti il Consiglio nazionale delle ricerche (C.N.R.), l'Agenzia spaziale italiana (A.S.I.) e l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (E.N.E.A.).

[9] In particolare, il provvedimento ha modificato sostanzialmente la legge n. 100 del 1991, eliminando la limitazione dell'intervento agevolativo alle società miste (italiane ed estere). E' stata inoltre estesa la platea dei beneficiari, che comprende ora anche le imprese controllate da imprese italiane aventi stabile organizzazione in uno Stato dell'Unione Europea. E' stata poi introdotta la possibilità di concedere finanziamenti fino al 25% dell'impegno

quindi apportate ulteriori modifiche all'operatività della SACE, con un intento di ampliamento delle possibilità di accesso da parte delle PMI. Nella medesima direzione si è mossa la deliberazione del CIPE in materia di servizi assicurativi[10].

Per quanto riguarda il comparto agricolo, il d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 ha completamente trasferito alle Regioni le funzioni e i compiti svolti dal Ministero, relativi alle materie di "agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione". Esso ha disposto la soppressione degli enti e istituti e aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero e la messa in liquidazione dell'AGECONTROL S.p.A.. Questo decreto ha previsto che con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri si provveda al trasferimento alle regioni dei beni e delle "risorse umane, strumentali ed organizzative", ivi compresi quelli del Corpo Forestale dello Stato, " non necessari all'esercizio delle funzioni di competenza statale". Al MIPAF si prevedeva che restassero i compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale "in coerenza con quella comunitaria"; le funzioni di rappresentanza nelle sedi comunitarie ed internazionali; di disciplina e di coordinamento in numerose materie di rilevanza statale.

2.2 I provvedimenti per la rimozione dei vincoli amministrativi, finanziari e fiscali.

Sempre collegati alla legge n. 59 del 1997, sono gli interventi avviati nella legislatura per la semplificazione dei procedimenti amministrativi gravanti sulle imprese, che comportano costi per lo più fissi e quindi più elevati per le PMI.

Tale processo si è valso dell'istituzione dello strumento della legge annuale di semplificazione prevista dalla legge n. 59 del 1997, e realizzata per la prima volta con l'approvazione della legge n. 50 del 1999. Il provvedimento, con riferimento alle attività produttive, ha interessato un numero elevato di procedimenti disponendone la

---

finanziario previsto; la quota di partecipazione è cresciuta al 25% del capitale, conservabile sino a un massimo di otto anni (eventualmente prorogabile): in precedenza la quota di partecipazione della finanziaria pubblica non poteva eccedere il 15% e l'intervento doveva risolversi entro 4 anni.

[10] Con le nuove polizze si rende possibile assicurare rischi di: mancato rimborso di finanziamenti bancari per l'acquisto di materie prime e semilavorati necessari alla produzione dei beni destinati all'esportazione; mancato recupero dei costi di produzione o revoca di commessa (nel caso di fornitura per un cliente che rescinde il contratto, si rimborsano i costi vivi sostenuti); variazioni dei prezzi relativi in caso di accordi counter-trade. In molti paesi in via di sviluppo è comune il pagamento in natura: vengono, quindi, coperte eventuali variazioni di prezzo dei beni intervenute tra la firma del contratto e la scadenza dello stesso; investimenti all'estero (anche bancari se funzionali alle esportazioni); operazioni di finanza strutturate (project financing).

delegificazione e la semplificazione[11]. Per accelerare l'operare delle amministrazioni pubbliche, la legge n.50 del 1999 ha esteso e potenziato la conferenza di servizi[12], introdotta dalla legge n.241 del 1990 come strumento per la rapida composizione di interessi particolarmente complessi fra amministrazioni ed altri soggetti pubblici.

Con il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, è stato regolato lo sportello unico, istituito con il d.lgs. n.112 del 1998, che risponde alla duplice funzione di semplificazione delle procedure e di informazione, consulenza e supporto alle imprese che intendano avviare un'attività industriale. La funzione di semplificazione delle procedure ha come obiettivo l'unificazione di tutti i procedimenti di autorizzazione necessari per la realizzazione, l'ampliamento, la riconversione di impianti produttivi in un solo procedimento, con il rilascio di un solo provvedimento da parte di un unico interlocutore in termini funzionali e di responsabilità e l'individuazione di tempi certi di conclusione del procedimento stesso. Per quanto riguarda la funzione informativa e di consulenza, è previsto l'accesso gratuito, anche in via telematica, all'archivio informatico predisposto dalla struttura dello sportello unico alle informazioni sulle procedure di autorizzazione.

Più di recente, il d.P.R. n. 161/2001 ha dettato disposizioni finalizzate all'introduzione dello sportello unico regionale per l'internazionalizzazione[13] della attività produttive previsto dall'articolo 24 del d.lgs. n.143 del 1998. Come nel caso dello sportello unico, quello per l'internazionalizzazione non si limita ad assolvere a compiti informativi ma è adibito direttamente al rilascio degli atti finali. Allo sportello spetta la diffusione e l'accesso territoriale ai servizi finanziari, assicurativi, informativi e promozionali inerenti alle opportunità e agli strumenti di internazionalizzazione delle imprese; l'assistenza e l'orientamento ai mercati internazionali, l'informazione sugli

---

[11] La cancellazione d'ufficio dal registro delle imprese, società consorzi ed altri enti non più operativi; la produzione e commercializzazione di prodotti alimentari, l'iscrizione all'albo degli spedizionieri, l'acquisto e la locazione di nuove macchine utensili o di produzione, l'installazione, trasformazione, ampliamento e manutenzione di impianti tecnologici.

[12] Il ricorso alla conferenza di servizi viene reso obbligatorio quando l'amministrazione responsabile del procedimento non ottenga entro 15 giorni le intese e gli assensi richiesti ad altre amministrazioni pubbliche.

[13] La costituzione degli sportelli è demandata ad accordi da stipulare tra il Ministero del commercio con l'estero e le Regioni, con l'eventuale partecipazione dell'ICE, della SIMEST, della SACE, della FINEST e di Sviluppo Italia.

adempimenti e sul rilascio di autorizzazioni all'esportazione, la presentazione delle domande per ottenere misure di sostegno[14].

Misure per l'accesso al credito delle PMI. Con l'avvio della fase di risanamento della finanza pubblica e la riduzione dei tassi di interesse in linea con quanto è avvenuto negli altri paesi aderenti all'UEM, nella seconda parte del decennio il peso degli oneri finanziari per il finanziamento delle imprese si è ridotto in misura significativa. Un beneficio che tuttavia non elimina le difficoltà di accesso al credito per le imprese di minori dimensioni. Oltre al contributo che può attendersi da uno sviluppo del venture capital, legato allo sviluppo dei fondi chiusi, l'azione del governo ha puntato sull'intervento dei Confidi. Con la legge n.266 del 1997 si è proceduto alla riforma del fondo centrale di garanzia attribuendogli funzioni di controgaranzia o di co-garanzia dei Confidi[15].

Misure per ridurre l'onere fiscale e contributivo sono state introdotte già a partire dalla riforma tributaria avviata nel 1997. La riforma ha interessato tutti i soggetti che svolgono attività economica e ha determinato una ricomposizione del gettito di notevole entità. I provvedimenti di riforma hanno previsto l'abolizione dei contributi (a carico di lavoratori e imprese) al servizio sanitario nazionale e di alcuni contributi minori, l'eliminazione dell'Ilor, dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, della Iciap, di alcune altre concessioni e tasse minori. E' stata inoltre modificata la tassazione del reddito di impresa con l'introduzione della Dit (Dual Income Tax): il reddito di impresa veniva di fatto sottoposto a due diversi regimi con l'obiettivo di favorire il reinvestimento nell'impresa degli utili di esercizio[16].

La perdita di gettito connessa alla revisione normativa doveva essere compensata attraverso l'introduzione di un nuovo tributo (l'IRAP), la rimodulazione delle aliquote

---

[14] Lo sportello provvede ad inoltrare ai soggetti competenti le domande presentate. I diversi soggetti sono tenuti a far pervenire gli atti autorizzativi o di consenso entro i termini fissati dalle rispettive normative o, in mancanza, non oltre i novanta giorni a decorrere dalla data di ricevimento.

[15] La riforma del fondo gestito dal Mediocredito Centrale mira a ridefinire i compiti e a rinnovare i criteri della politica pubblica della garanzia, riconoscendo e valorizzando in quest'ambito il ruolo dei Confidi. Il fondo centrale oltre ad agire come garante diretto interviene come controgarante a favore dei Confidi coprendo fino al 90% del loro impegno verso banche.

Irpef, l'introduzione di una addizionale Irpef e la maggiore Irpeg dovuta all'aumento di base imponibile indotta dalla diminuzione del costo del lavoro e dalla soppressione di alcuni tributi minori.

Per quanto riguardava la tassazione dell'attività economica tre erano i risultati attesi dalla riforma. Uno dei principali era la riduzione del costo del lavoro. La soppressione dei contributi sanitari sul costo del lavoro doveva determinare naturalmente effetti differenziati per settore, in funzione delle retribuzioni medie prevalenti e delle aliquote di fiscalizzazione fino ad allora vigenti[17]. La valutazione dell'impatto sul costo del lavoro deve essere condotta distinguendo le imprese che non avevano diritto alla fiscalizzazione e quelle industriali localizzate nel centro nord o nel sud del Paese (principali destinatari della fiscalizzazione). Proprio per ovviare a questo inconveniente, la normativa aveva previsto una specifica detrazione Irap che permettesse anche a queste imprese di trarre (in media) vantaggi in termini di costo del lavoro sin dal 1998.

Un secondo obiettivo riguardava la riduzione delle distorsioni in tema di fonti di finanziamento. La non neutralità del regime fiscale sulle scelte economiche dell'impresa si era certamente amplificata negli anni novanta con la considerevole crescita delle aliquote nominali sui redditi delle imprese societarie. La crescita delle aliquote (ben 17 punti percentuali tra il 1980 e il 1997), si poneva come fenomeno assolutamente isolato nel panorama comunitario, non solo in relazione ai livelli raggiunti, ma anche rispetto alla semplice direzione del mutamento[18].

---

[16] Una prima quota pari al rendimento figurativo del nuovo capitale investito rispetto a quello presente nel 1996 viene tassata al 19%; una seconda costituita dal rendimento residuo viene invece tassata all'aliquota ordinaria del 37%.

[17] L'aliquota nominale massima dei contributi aboliti (cioè quella gravante sulle retribuzioni inferiori ai 40 milioni e per le attività per le quali non è prevista fiscalizzazione) era del 11,46%. Nel confronto con un prelievo all'11,46%, il vantaggio lordo della diminuzione del costo del lavoro era (in termini di retribuzione) di circa 5,4 punti percentuali. Il beneficio del nuovo sistema doveva manifestarsi nei casi di aliquote contributive in origine superiori al 6,1%.

[18] L'incentivo fiscale accordato all'indebitamento con il sistema della corporation tax è direttamente proporzionale al livello dell'aliquota legale. La deducibilità degli interessi passivi dalla definizione del reddito imponibile aveva dunque alterato notevolmente la struttura finanziaria ottimale, determinando una continua crescita del leverage a fini elusivi e minando lo stesso sviluppo dei mercati di borsa. Con la legislazione 1997, ad aliquota combinata Irpeg+Ilor al 53,2%, un indebitamento bancario al 10% costava effettivamente all'impresa che evidenziava "capienza" solo il 4,7%. Con l'introduzione della riforma lo scudo fiscale, e dunque l'incentivo a scegliere o sovradimensionare l'esposizione debitoria, doveva ridursi notevolmente. Considerando simultaneamente l'Irpeg e il meccanismo messo in moto dalla Dual Income Tax si poteva ipotizzare un'aliquota media del 32% e dunque un costo effettivo pari al 6,8%. Considerando inoltre che gli interessi passivi non più deducibili dalla base Irap, e dunque gravati di un'aliquota ulteriore del 4,25%, il costo reale del finanziamento in debito sarebbe cresciuto al 7,2%.

Nel corso del 1999 e nel 2000 si è nuovamente intervenuti sul carico fiscale delle imprese. Un primo provvedimento ha esteso il meccanismo di sostegno degli investimenti introdotto con la "Dit" [19]. Con la finanziaria per il 2001, infine, l'aliquota massima Irpeg viene ridotta al 36% e viene eliminata la soglia minima di tassazione del 27% prevista nel caso di applicazione della Dit.

Agli interventi di carattere strutturale devono aggiungersi alcuni interventi a carattere temporaneo. Destinato a ridurre il carico fiscale sulle imprese ed indurre un riequilibrio delle strutture di finanziamento è l'intervento volto ad incentivare gli investimenti finanziati, attraverso l'incremento di capitale proprio previsto con l'art. 2 ("Modifiche alla disciplina dei redditi di impresa") della legge n. 342 del 2000 (collegato ordinamentale alla manovra di finanza pubblica per il 2000)[20].

Alla riduzione dell'onere contributivo è diretto il credito di imposta per le imprese operanti nei territori dell'obiettivo 1 del regolamento CEE n. 2052/88 introdotto con la finanziaria per il 2000. L'incentivo per ogni nuovo lavoratore assunto a tempo indeterminato nel triennio 2000-2002, è stato rivisto ed esteso con la finanziaria per il 2001[21].

2.3 Le politiche di liberalizzazione e regolazione.

Il settore dei servizi di pubblica utilità è stato segnato nel corso degli anni Novanta da un ampio processo di riforma degli assetti di mercato e di regolazione,. Si è passati da una situazione caratterizzata dal prevalere della produzione pubblica dei

---

[19] La legge n.133 del 1999 ha conferito delega al Governo per un intervento di natura automatica a sostegno delle imprese che prevedano investimenti finanziati con apporti di capitale proprio. La legge delega ha trovato attuazione con il d.lgs. n. n.9 del 2000 che introduce un coefficiente moltiplicativo nel calcolo della quota degli incrementi di capitale, sulla cui remunerazione ordinaria (fissata al 7%) si applica l'aliquota ridotta del 19%. Il coefficiente è pari a 1,2 nel 2000, per salire a 1,4 negli anni successivi. Inoltre, è previsto che per le persone fisiche l'agevolazione venga calcolata sullo stock di capitale e non più sui soli incrementi del capitale rispetto alla chiusura dell'esercizio in corso al 30 settembre 1996.

[20] Viene così sottoposto alla tassazione agevolata (con l'aliquota del 19% in luogo del 37%) un valore pari al minore tra il volume degli investimenti in beni strumentali nuovi (al netto di ammortamenti e dismissioni) e il valore dell'incremento del capitale (inteso come apporto di fondi e accantonamento degli utili). L'agevolazione è aggiuntiva rispetto alla Dit ordinaria e non prevede il vincolo dell'aliquota effettiva minima del 27%. Per l'impresa, il risparmio fiscale può dunque essere compreso tra un minimo di 8 punti percentuali (nel caso l'aliquota effettiva fosse già al 27%) e un massimo di 18 punti (nel caso l'impresa non usufruisse della Dit).

[21] Per i datori di lavoro che incrementano la base occupazionale assumendo tra il 1 ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003 nuovi dipendenti a tempo indeterminato, anche a tempo parziale rispetto alla media degli occupati nel periodo 1 ottobre 1999 30 settembre 2000 è destinato un credito di imposta di 800.000 lire mese per un triennio. I nuovi dipendenti devono avere età superiore ai 25 anni e non aver svolto attività dipendente a tempo indeterminato da

servizi, da una politica tariffaria disomogenea, da vincoli di bilancio morbidi per i gestori in deficit, a una situazione profondamente mutata: trasformazione di alcuni dei principali soggetti erogatori in società per azioni e loro privatizzazione, almeno parziale; costituzione di autorità indipendenti di regolazione nei settori dell'energia elettrica, del gas e delle telecomunicazioni; avvio, anche nei servizi privi di authorities, di una regolamentazione tariffaria di tipo price cap da parte del CIPE e dei ministeri competenti con l'obiettivo di stimolare guadagni di efficienza e di trasferirli a vantaggio dei consumatori[22]; rafforzamento dei vincoli di bilancio per gli operatori in deficit; regolazione delle condizioni di accesso alle reti volta a consentire il rafforzamento della concorrenza "nel" mercato a monte e a valle dei segmenti di monopolio naturale; ricorso a procedure di affidamento tramite gara che consentono la concorrenza "per" il mercato nell'assegnazione delle licenze nel settore delle telecomunicazioni e, in prospettiva, in altri settori come i trasporti ferroviari regionali e i servizi pubblici locali. Passi importanti devono ancora essere effettuati sulla strada della liberalizzazione e regolazione dei mercati, ma il processo appare ormai avviato.

Il settore elettrico. A partire dal 1999 è stato ridefinito il regime normativo e la struttura del settore elettrico. Le modifiche introdotte con il d.lgs. n.79 del 1999 di attuazione della normativa comunitaria prevedono la riduzione della capacità di generazione dell'ENEL: questa dovrà cedere 15 GW di generazione elettrica attribuiti a tre Società di generazione - Eurogen, Elettrogen e Interpower – che saranno vendute ad investitori privati[23]. La gestione della rete di trasmissione nazionale è attribuita al Gestore della rete di trasmissione nazionale - una S.p.A. controllata dal Tesoro – che ha iniziato ad operare nell'aprile 2000. Su di essa, scorporata dall'ENEL e rimasta in mano pubblica, la Sezione enti della Corte ha disposto la continuazione del controllo, ai fini del referto

---

almeno due anni. Il contributo si applica all'intero territorio nazionale. Per le nuove assunzioni nelle aree depresse il beneficio viene incrementato di 400.000 lire.

[22] Si tratta di una metodologia che punta a ricostituire un regime di prezzo parametrico per l'impresa, analogo per quanto possibile a quel che si avrebbe in un mercato concorrenziale, così da scremare la rendita del monopolista a favore dei consumatori e da spingere l'impresa a guadagnare efficienza e a ridurre i costi (si usa dire che il price cap è uno schema di incentivazione "ad alto potenziale"). Inoltre, il price cap lascia all'impresa rilevanti margini di flessibilità nella sua politica di prezzo: in relazione all'esigenza di aderire all'evoluzione della domanda di mercato, un'impresa multiprodotto può adottare l'articolazione tariffaria preferita, purché la media ponderata si collochi entro il cap definito dal regolatore.

al Parlamento, in attuazione dei principi affermati nella n. 466 del 1993 della Corte dei conti. I rapporti tra il Gestore e le Società che possiedono la rete (la maggiore delle quali è TERNA, una società sussidiaria completamente posseduta dall'ENEL) sono soggetti a una apposita regolazione. Definito anche il percorso di liberalizzazione dal lato della domanda: tutti i consumatori finali ed i consorzi che abbiano un consumo annuale minimo di 20 GWh (circa il 35% della domanda totale italiana) potranno scegliere il proprio fornitore. Il cosiddetto "Acquirente Unico" effettuerà, invece, gli acquisti per conto dei consumatori più piccoli (definiti "non idonei") assicurando loro il prezzo concorrenziale più basso possibile. In un secondo momento la liberalizzazione verrà, comunque, estesa anche ai consumatori minori, sia individualmente che raggruppati in consorzi: dal 1° gennaio 2002, il limite minimo di consumo annuale per poter scegliere il proprio fornitore sarà abbassato a 9 GWh e, dopo la vendita dei 15.000 MW dell'ENEL, il limite per i consumatori finali sarà fissato in 0,1 GWh, corrispondenti ad una apertura del mercato pari al 70%. Finché l'Acquirente Unico non diverrà operativo, i distributori continueranno ad acquistare l'elettricità dalle società di generazione.

Nel settore elettrico il price cap è stato applicato dall'Autorità dell'energia elettrica e del gas (Aeeg) sia alla tariffa utenti che a quella di vettoriamento (trasporto ad alta tensione).

La regolazione della tariffa all'utenza finale è finalizzata, oltre che a garantire la tariffa unica sul territorio nazionale scelta dal decreto legislativo di recepimento della direttiva UE, soprattutto a evitare che le imprese di distribuzione sfruttino il loro potere di monopolio locale a danno dei consumatori[24].

La tariffa di vettoriamento sottopone a regolazione il segmento di mercato subito a monte, con effetti positivi sulla tariffa all'utenza finale ma anche con l'obiettivo di evitare che l'Enel pratichi tariffe di accesso alla rete di trasporto ad alta tensione che

---

[23] Il Governo ha stabilito che non più del 30% del capitale dell'acquirente (sia una singola impresa che un consorzio) può essere controllato dallo Stato.

[24] Il decreto legislativo di recepimento della direttiva UE di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica prevede che solo gli utenti sopra una certa soglia di consumo sono "clienti idonei", che contrattano cioè in prima persona prezzo e condizioni di fornitura con le imprese di generazione e vendita (all'Enel è stato inoltre imposto un tetto antitrust sull'attività di generazione, tetto che si ridurrà progressivamente al 50% del mercato nei prossimi anni); gli altri utenti, e in particolare le famiglie, restano "clienti vincolati" a fornirsi presso il proprio distributore locale e quindi si pone per loro il problema di una regolazione della tariffa e delle condizioni di fornitura del servizio.

mettano fuori mercato le imprese concorrenti nella generazione di energia elettrica, il segmento di mercato su cui più accentuato appare il processo di liberalizzazione in atto.

Le tre componenti della tariffa di vettoriamento – corrispettivi per la potenza impegnata, corrispettivi per l'uso del sistema e corrispettivi di copertura delle perdite sulla rete – sono regolate dall'Aeeg in modo da risultare orientate ai costi di produzione del servizio di trasporto, evitando discriminazioni a sfavore dei concorrenti di Enel[25].

A sua volta, la tariffa utenti è la risultante di tre distinte componenti, prezzo di generazione, oneri di sistema e tariffa di distribuzione e fornitura (tariffa base). Solo quest'ultima componente è sottoposta a un regime di price cap. Il prezzo di generazione si forma liberamente sul mercato e il suo riversamento in tariffa finale è regolato da un meccanismo di indicizzazione simmetrico – in aumento e in diminuzione - che ne consente un aggiornamento a scadenza bimestrale, qualora si verifichi una variazione superiore al 2% nel prezzo di un paniere di combustibili fossili sui mercati internazionali. Gli oneri di sistema sono stabiliti dall'Aeeg e si articolano al momento in quattro tipologie: il rimborso all'Enel di oneri straordinari, i costi per la produzione di energia con nuovi impianti da fonti rinnovabili e assimilate, la perequazione dei contributi sostitutivi dei regimi tariffari speciali, il finanziamento dell'attività di ricerca[26].

Il settore del gas. Con il d.lgs. n.164 del 21 giugno 2000, che recepisce la Direttiva Comunitaria 98/30 in tema di liberalizzazione del mercato del gas, è stata ridefinita la regolamentazione del settore. Ogni singolo operatore non potrà superare nella fornitura e nella vendita del gas determinate quote. Inoltre dall'entrata in vigore del decreto, tutti i consumatori che superano un consumo annuale di 200.000 metri cubi possono approvvigionarsi direttamente. Dal 2003 non saranno più previste quote minime di consumo per acquisti sul mercato libero, creando così i presupposti per una riduzione ulteriore dei costi. Inoltre, il requisito dell'asta pubblica per la distribuzione del gas

[25] Le prime due componenti sono sottoposte a price cap (delibera dell'Autorità n. 13 del 1999) per stimolare riduzioni prospettiche dei costi e della tariffa e quindi rafforzare gli effetti di apertura del mercato alla concorrenza e di riduzione della tariffa finale all'utenza.

[26] In prospettiva l'Aeeg sta studiando una riforma della struttura della tariffa all'utenza finale che consenta di razionalizzare la tutela dei cittadini in particolare situazione di bisogno, attraverso la ristrutturazione

consentirà lo sviluppo della concorrenza. Il decreto legislativo prevede inoltre la separazione societaria tra le diverse attività del settore: i servizi di trasporto ad alta pressione, stoccaggio e di distribuzione secondaria, dalle altre attività del settore. E' previsto, in particolare, lo scorporo della rete di trasmissione nazionale, attualmente controllata da ENI S.p.A. Il processo verrà rafforzato dalla separazione societaria e dalla prevista quotazione della rete di alta pressione.

Il d.lgs. n. 164 ha inoltre attribuito all'Aeeg poteri di regolazione dei prezzi di accesso allo stoccaggio e alle reti di trasporto e quindi anche dei prezzi di vettoriamento sulla rete nazionale, gestita dalla Snam, e sulle reti di distribuzione locale (la gestione di queste ultime sarà in prospettiva affidata dagli enti locali tramite gara a evidenza pubblica, realizzando così per la distribuzione una concorrenza "per" il mercato). Mentre fino ad oggi l'Aeeg poteva regolamentare il prezzo di vendita all'utenza finale, in ispecie alle famiglie[27], ma non i prezzi di accesso alla rete e di vettoriamento, ora potrà regolamentare anche questi ultimi. Queste modifiche puntano da un lato a potenziare la concorrenza nell'importazione e nella vendita e dall'altro a consentire una regolazione dei prezzi di accesso e di vettoriamento sui segmenti caratterizzati da condizioni di monopolio naturale: ambedue queste misure mirano a produrre una significativa discesa dei prezzi finali all'utenza.

Il settore delle telecomunicazioni. Il mercato italiano delle TLC è stato liberalizzato nel 1998. Telecom Italia, pur conservando ancora la posizione di operatore dominante, ha perso una quota di mercato, pari a circa il 23%, nel segmento delle interurbane. Nel settore della telefonia mobile, TIM è il maggiore operatore in Europa con più di 20 milioni di abbonati ad agosto 2000, mentre Omnitel - con più di 13 milioni di abbonati -

---

dell'articolazione tariffaria per potenza impegnata e consumi e l'introduzione di una sola fascia sociale cui gli utenti accedono in base all'indicatore di situazione economica (Ise).

[27] Con la delibera n. 41 del 1998, l'Aeeg ha modificato l'indicatore adottato per l'indicizzazione del prezzo del gas all'utenza, sostituendo il prezzo del gasolio rilevato in Italia – che non reagiva alla discesa del prezzo internazionale - con il prezzo del gasolio cif Mediterraneo L'adozione come indicatore del prezzo di una risorsa alternativa è dovuto alla indisponibilità per il gas di fonti dei prezzi internazionali certe e trasparenti.. Un ulteriore miglioramento è stato introdotto con la delibera n. 52 del 1999 che fa riferimento agli indicatori "usati per la determinazione del criterio di indicizzazione del prezzo del gas nei contratti internazionali predeterminati e sottratti al diretto controllo dei produttori e degli importatori di gas naturale", così da spingere gli importatori a cercare di spuntare i più bassi prezzi di approvvigionamento L'indicatore prescelto è costituito da una media ponderata delle variazioni del prezzo del gasolio, del greggio e della benzina e gli aggiornamenti sono bimestrali ma riferiti alla media mobile dei prezzi nei sei mesi precedenti e condizionati a una variazione dell'indicatore superiore al 5%.

è diventato il secondo operatore europeo, con una quota di mercato pari al 35%. Wind, il terzo operatore del segmento mobile ha raggiunto circa 3,6 milioni di clienti in meno di un anno di attività. Blu, la cui licenza è stata rilasciata nell'agosto 1999, ha iniziato ad operare ad agosto 2000.

E' stata completata nell'autunno 2000, la gara per l'allocazione delle licenze UMTS che per un ricavato di 23.550 mld di lire ha portato alla concessione di 5 licenze della durata di 15 anni, a partire dal 1° gennaio 2002. Sono state inoltre adottate delle misure per l'introduzione delle reti radio a banda larga, con l'approvazione da parte dell'Autorità delle procedure di assegnazione delle frequenze e di concessione delle relative licenze[28]. L'introduzione di questo sistema accelererà la concorrenza, rafforzando la posizione di mercato dei nuovi entranti nel settore della telefonia fissa. L'apertura del mercato alla concorrenza sarà completata con la liberalizzazione dell'ultimo miglio[29].

Per quanto riguarda i prezzi all'utenza finale, mentre i prezzi di telefonia mobile sono definiti liberamente da ogni operatore, i prezzi di telefonia fissa praticati da Telecom Italia sono regolamentati dall'Agc e sottoposti da quest'ultima a un regime di price cap: Telecom Italia resta, infatti, al momento operatore dominante del mercato della telefonia fissa e quindi, in analogia a quanto avviane anche in altri paesi che pure hanno sperimentato da tempo processi di liberalizzazione (Gran Bretagna, Stati Uniti e Canada), l'autorità mantiene un potere di regolazione tariffaria.

I provvedimenti adottati fino al 1998 dal governo e poi dall'Autorità hanno avviato un processo di riduzione della media ponderata delle tariffe di telefonia fissa (processo che andrà accelerando nei prossimi anni alla luce delle ultime delibere dell'Agc). L'apertura alla concorrenza pone peraltro in questo settore un problema specifico di "ribilanciamento" tariffario. In passato, per motivi essenzialmente di ordine sociale canone di abbonamento e tariffe urbane risultavano inferiori ai rispettivi costi mentre le tariffe delle chiamate interurbane e internazionali superavano largamente i costi di questi due servizi, consentendo a Telecom Italia di compensare lo squilibrio del

[28] Tale sistema permette ai nuovi operatori entranti di interconnettersi con il ripetitore locale per terminare le chiamate attraverso un terminale fisso. Si tratta di un accesso alternativo rispetto all'utilizzo della rete di Telecom, necessario finché non diverrà operativa l'apertura dell'ultimo miglio.

primo segmento e di realizzare nell'insieme elevati profitti. Questa forma di "sussidio incrociato" non è più sostenibile in condizioni di apertura del mercato, giacché il divario tra tariffe e costi nei segmenti interurbano e internazionale consente l'entrata di concorrenti che possono praticare su questi servizi prezzi più bassi di quelli Telecom. Si è posto quindi il problema di un allineamento delle tariffe dei singoli servizi ai rispettivi costi che causa a sua volta problemi rilevanti, specie di tipo distributivo: il "ribilanciamento" consiste infatti in un aumento dei canoni e in un aumento (o comunque in una minor riduzione) delle tariffe urbane che riguardano soprattutto l'utenza domestica e in una forte riduzione delle tariffe interurbane e internazionali, che riguardano soprattutto l'utenza affari.

Il servizio postale. Anche nel settore postale è in atto, nell'ambito di una progressiva liberalizzazione del mercato, un processo di mutamento. Il decreto legislativo di recepimento della direttiva 97/67/CE mira a garantire la continuità del servizio universale, attraverso la possibilità di accesso a determinati servizi per tutti gli utenti a prezzi ragionevoli, trasparenti e non discriminatori, perseguendo nel contempo un miglioramento dell'efficienza dei costi.

Le novità più rilevanti hanno riguardato la trasformazione in società per azioni di Poste Italiane nel corso del 1998 e la ridefinizione (operata dal d.lgs. n. 261 del 1999 che ha recepito la Direttiva UE) dell'ambito dei servizi riservati a Poste S.p.A. in quanto gestore del servizio universale. Solo i servizi compresi nella riserva sono soggetti a regolazione da parte del Ministero delle comunicazioni e del Nars (nucleo di consulenza del Cipe per la regolazione delle utilities), mentre per le altre attività comprese nel servizio universale è previsto un potere di sorveglianza del Ministero.

L'ultimo aumento tariffario nel settore è quello che nell'aprile 1997 ha portato la tariffa base della posta ordinaria da 750 a 800 lire. Nel corso del 1999 è stato introdotto il cosiddetto corriere prioritario, con tariffa base di 1.200 lire, che tendenzialmente sostituisce, con risultati qualitativi superiori, il servizio di corriere espresso che ha tariffa pari a 3.000 lire. Nars e Ministero delle comunicazioni hanno imposto all'azienda

[29] La sperimentazione è iniziata in tre città (Roma, Milano e Torino) ad ottobre 2000 con il coinvolgimento di 11 operatori

obiettivi qualitativi stringenti sia sulla posta prioritaria che su quella ordinaria, volti ad avvicinare i tempi di consegna agli standard europei. Il contratto di programma, varato dal Cipe il 22 giugno 2000, conferma questi obiettivi di qualità e mantiene ferme le tariffe per tale anno, prevedendo poi un price cap per il periodo 2001-2002 (pari al tasso di inflazione programmato meno l'1% annuo) tale da determinare una riduzione delle tariffe in termini reali.

Il settore radiotelevisivo. Nel contesto delle misure di regolamentazione del settore, tenuto conto anche del processo in atto di convergenza dei servizi di telecomunicazione e radio-televisivi, sono stati adottati interventi di carattere giuridico e finanziario (erogazione di incentivi alle emittenti televisive locali che dismettono i propri impianti di trasmissione e di contributi a quelle che rispondono a determinati requisiti strutturali) finalizzati, alla razionalizzazione delle frequenze impegnate per conseguire l'ottimale sfruttamento dello spettro disponibile (particolarmente nella radiodiffusione televisiva locale). Sul piano gestionale tali misure non hanno conseguito effetti significativi per l'esiguo numero di domande pervenute, quasi tutte ritenute inammissibili dall'Amministrazione e per la mancata erogazione dei contributi in carenza di determinati provvedimenti che costituiscono presupposto necessario per la procedibilità delle istanze pervenute.

Nel settore radio-televisivo nel corso del 2000 si è pervenuti alla formalizzazione del nuovo contratto di servizio fra il Ministero delle Comunicazioni e la RAI S.p.A. per il triennio 2000/2002 (d.P.R. 8 febbraio 2001, in G.U.R.I. del 21 aprile 2001): tale negozio giuridico, nel contesto della c.d. "convenzione-quadro Stato/RAI", approvata con d.P.R. 28 marzo 1994, ha sostituito il precedente contratto di servizio per il triennio 1997/1999, approvato con d.P.R. 29 ottobre 1997 .

Con D.M. 28 febbraio 2000, inoltre, è stato adottato il nuovo P.N.R.F. (Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze): il P.N.A.F. (Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze) televisive, che costituisce uno degli strumenti applicativi del citato P.N.R.F., è stato più volte rivisto dall'AGC per adattarlo al mutato quadro normativo, mentre il P.N.A.F. radiofoniche risulta ancora in fase istruttoria.

Per quanto concerne, infine, il recupero dei canoni concessori non versati dalle varie emittenti l'Amministrazione ha comunicato dati molto positivi in termini di incremento delle entrate sostenendo che la specifica previsione normativa (art. 3, comma 5-sexies del D.L. n. 15/1999) con la quale si è voluto varare una sorta di "sanatoria" per gli anni dal 1994 al 1998 ha conseguito pienamente gli effetti sperati.

La riforma del commercio e la liberalizzazione degli ordini professionali.

Nell'ambito delle politiche per l'apertura dei mercati si pongono gli interventi a livello normativo, nel campo della riforma del commercio e liberalizzazione degli ordini professionali.

La riforma del commercio attuata con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, emanato nell'ambito della riforma amministrativa avviata con la legge n.59 1997, ha conferito alle regioni il compito di disciplinare l'insediamento delle attività commerciali, ha previsto l'abolizione della licenza per l'apertura dei piccoli esercizi e ha ridotto da 14 a 2 le tabelle merceologiche. Sono state inoltre introdotti altri elementi di liberalizzazione in ordine agli orari di apertura dei negozi, alla vendita di giornali e a forme speciali di vendita.

Ancora da attuare è invece il processo di liberalizzazione delle professioni, che prevede l'eliminazione di "quei vincoli amministrativi che limitano la concorrenza e garantiscono rendite di monopolio a molte professioni liberali". La creazione di ordini professionali sarà consentita soltanto laddove essa possa fornire un'effettiva tutela ai consumatori, mentre saranno vietate "ingiustificate limitazioni al numero complessivo dei professionisti" e saranno fissate regole di condotta che garantiscano la deontologia professionale.

2.4 La politica agricola.

In materia di politica agricola accanto a leggi per la soluzione di problemi specifici (ad es. questione dei Consorzi agrari o interventi settoriali, dei quali alcuni di rilievo: quote latte, vino, riproduzione animale, carcasse bovine, tutela del bergamotto), ne sono state approvate altre con carattere programmatico, o che, comunque, perseguono finalità strutturali. Spicca tra queste la legge n. 449 del 23 dicembre 1999, il

cui titolo indica la volontà di riforma e di sviluppo nel rispetto delle linee del D.P.E.F. (come afferma esplicitamente il suo art. 1):" Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, alimentare, agroindustriale e forestale". Queste leggi a carattere generale fanno seguito a leggi con effetti limitati nel tempo, come la legge n. 380 del 18.7.1996 per il rifinanziamento di interventi e la legge n.578 del 5.11.1996. Di notevole importanza per il loro carattere "strutturale " sono il d.lgs n.173 del 30.4.1998 (in attuazione dell'art.55, commi 14 e 15, della legge n. 449 del 27.12.1997 recante misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole; le leggi n. 441 del 15.12.1998 per la diffusione e valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura; la legge n. 423 del 2.12.1998 su interventi strutturali e urgenti nel settore agricolo, agrumicolo e zootecnico; legge n. 164 del 21.5.1998 in materia di pesca ed acquacoltura; n. 353 del 21.11.2000, che costituisce la legge quadro in materia di incendi boschivi.

A seguito dei profondi mutamenti che il MIPAF ha subito in questi ultimi dieci anni, peraltro già in atto all'inizio degli anni '70 col decentramento regionale, questo Ministero svolge ormai essenzialmente funzioni di programmazione, coordinamento e regolamentazione. In relazione a quest'ultima funzione sono stati approvati alcuni provvedimenti legislativi che, peraltro, sono legati alla ristrutturazione del Ministero, di cui si dirà più ampiamente in seguito (cfr. paragrafo 4). Si tratta in particolare dei d.lgs. n.419 e 454 entrambi del 29.10.1999, che riguardano rispettivamente il riordinamento degli enti pubblici e la riorganizzazione del settore della ricerca in agricoltura, nonché i d.lgs. n. 165 del 27.5.1999 e 188 del 15.6.2000 sulla soppressione dell'AIMA e l'istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), ed infine del DPR n. 169 dell'8.4.1998 sul riordino della disciplina dei giochi e delle scommesse relative alle corse dei cavalli.

Al termine della legislatura è stata approvata la legge 28 marzo 2001, n. 122 che contiene disposizioni integrative della normativa che disciplina il settore agricolo e forestale.

Vanno infine ricordate, per l'importanza che rivestono ai fini della tutela della salute, anche se esse per ciò stesso vanno al di là della materia agricola, le due leggi in

materia di lotta alla encefalopatia spongiforme bovina, n. 3 del 19.1.2001 e n. 49 dell'11.1.2001.

3. Un quadro dei risultati raggiunti.

3.1 Primi passi verso una valutazione di efficacia.

L'osservazione dei soli dati finanziari non consente di trarre valutazioni sull'efficacia delle politiche attuate. Essa come si è visto fornisce al più una informazione sul grado di realizzazione degli interventi previsti e/o sulla coerenza della distribuzione della risorse tra strumenti con la gerarchia degli obiettivi.

Riscontrare una coerenza nelle destinazioni delle risorse di bilancio con le priorità anticipate nei documenti programmatici non rappresenta condizione sufficiente per valutare positivamente, almeno in termini di efficacia, l'azione intrapresa. Gli stessi risultati economici settoriali anche quando positivi, come è avvenuto negli anni più recenti, non consentono automaticamente di indicare un efficace operare delle scelte in materia di politica pubblica. Si tratta allora di guardare alle performance degli interventi attuati, misurando la capacità che questi hanno dimostrato di incidere su quegli obiettivi (intermedi) che, nella fase programmatica, sono stati indicati come centrali per garantire una crescita economica duratura.

Per far questo, è necessario abbandonare il solo dato finanziario per arricchire l'analisi con informazioni desumibili, da un lato, dalla stessa gestione dell'intervento e, dall'altro, dagli andamenti di variabili extracontabili relative alle diverse realtà produttive e in grado di fornire una "misurazione" della condizione su cui la politica attuata intendeva intervenire.

Nel caso delle politiche per i settori produttivi si tratta innanzitutto di arricchire l'analisi con un dettaglio dei risultati raggiunti nell'attuazione degli interventi: in altre parole, leggere i dati finanziari anche alla luce dei risultati misurati in termini fisici (investimento attivato, occupazione creata, modifiche nelle strutture dei mercati...ecc.). Una analisi che, grazie al sistema di monitoraggio costruito dalla Amministrazione, è oggi possibile (ma solo a livello aggregato) per l'insieme degli interventi che prevedono il sostegno finanziario dello Stato. Un esame che può essere esteso anche al

monitoraggio del livello di realizzazione del disegno normativo quando esso rappresenta un tassello rilevante nel processo di rimozione dei "vincoli" allo sviluppo.

Anche questa analisi, pur consentendo una misurazione dell'incidenza della politica sulla realtà preesistente, non consente, tuttavia, di "chiudere" la verifica delle misure adottate. Per ottenere indicazioni ulteriori è necessario riferirsi ad indagini più approfondite relative, ad esempio nel caso delle politiche di incentivazione, alle caratteristiche dei soggetti beneficiari: sarà in questo modo possibile valutare la qualità del meccanismo di selezione utilizzato e la rispondenza dell'intervento agevolativo alle caratteristiche richieste per il raggiungimento dell'obiettivo dell'intervento. Su questo aspetto aiuta l'analisi svolta, ormai in maniera ricorrente, dalle amministrazioni competenti riguardo a tre strumenti in particolare: la legge n. 46 del 1982 che governa il principale provvedimento di sostegno della ricerca e dell'innovazione, la legge n. 488 del 1992 che regola il sostegno dei settori produttivi nelle aree depresse e la legge n. 215 del 1992 che regola il sistema di sostegno dell'imprenditori femminile. Pur se solo parziali queste analisi già forniscono una prima evidenza della efficacia degli strumenti agevolativi.

Naturalmente l'analisi diventa più difficile quando dall'esame del singolo strumento si debba passare ad una valutazione complessiva dell'efficacia delle politiche attuate. Quando, in altre parole, si voglia capire se l'intervento disposto sia riuscito ad incidere sull'obiettivo (intermedio) dell'azione amministrativa (ad esempio rimuovere gli ostacoli alla diffusione dell'innovazione e della ricerca tra le piccole e medie imprese o migliorare la qualità e ridurre il livello dei prezzi di servizi di pubblica utilità cruciali per la competitività del nostro sistema produttivo). Per misure di dimensioni finanziarie contenute o per insiemi di interventi di dimensione relativa ridotta non si può certo ricorrere a tecniche di valutazioni controfattuali: simulare, cioè, cosa sarebbe successo (a parità di altre condizioni) in mancanza dell'intervento. Per questa seconda verifica si tratta quindi di ricorrere ad un insieme di informazioni che pur allontanandoci dal singolo intervento, consentono di raccogliere elementi convergenti e convincenti sull'avvenuta modifica o meno delle condizioni di partenza a seguito della politica intrapresa. La leggibilità di tali variazione, in rapporto alle politiche adottate, risente

naturalmente dei tempi di trasmissione all'economia nel suo complesso degli effetti attribuibili alle scelte dell'amministrazione.

3.2 Un breve sguardo all'evoluzione dei settori produttivi nel quadriennio.

Nel 2000 il tasso di crescita dell'economia ha raggiunto il 2,9%, un valore che era stato toccato solo a metà degli anni novanta, prima dell'accelerazione impressa al processo di risanamento finanziario. Il valore aggiunto ai prezzi di mercato per il complesso dell'economia è aumentato del 2,8%. Un risultato dovuto soprattutto alla dinamica dei servizi (+3%) ed alla crescita del valore aggiunto del comparto industriale: +2,7 % l'industria in senso stretto, +2,6% le costruzioni. Negativo invece è stato il risultato dell'agricoltura che ha registrato un arretramento del 2,3%.

L'attività industriale è stata caratterizzata da un andamento particolarmente positivo rispetto agli anni precedenti: la produzione è cresciuta del 3,2%. Tale risultato è dovuto in primo luogo ai comparti tradizionali (prodotti in legno, prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi, comparti legati alla dinamica del comparto edilizio), ma trova alimento anche nella dinamica positiva dei settori legati alla produzione di beni di investimento (la meccanica, i mezzi di trasporto, le apparecchiature elettriche).

Tra i servizi, significativo risulta l'incremento dei servizi alberghieri e dei pubblici servizi; in crescita anche trasporti e comunicazioni, il cui andamento più dipende dal risultato economico complessivo. Una crescita quella dei servizi che comunque risulta soprattutto legata al comparto dell'intermediazione monetaria e finanziaria.

Segnali meno positivi si colgono sul fronte delle esportazioni di beni e servizi: nonostante l'accelerazione a tassi vicini a quelli del 1995, le vendite complessive sono risultate crescere ad un tasso inferiore a quello ottenuto nell'area euro. Si tratta di un risultato da ricondurre soprattutto ad una debole espansione delle esportazioni del comparto servizi. Ma permangono anche segnali non rassicuranti sulla capacità competitiva delle merci italiane sui mercati internazionali. Le esportazioni italiane sono cresciute soprattutto verso i paesi extra UE (+17,2%). Molto più contenuto è stato, invece, il risultato verso i paesi dell'Unione (+5,9%) area verso la quale l'interscambio

è progressivamente peggiorato. Il saldo commerciale con questi paesi torna ad essere negativo (come nei primi anni novanta), soprattutto per il peggioramento degli scambi con la Germania in atto da metà degli anni 90. Un risultato connesso alla progressiva perdita di quote di mercato dovuta alla concorrenza di prodotti provenienti da mercati dell'Est Europeo e dall'Asia.

Si tratta di una tendenza a cui non è estranea la forte specializzazione del Paese nei settori tradizionali e nelle macchine e attrezzature nate come indotto di questi comparti. Peggiora, inoltre, la posizione commerciale nei settori caratterizzati da un elevato contenuto tecnologico.

3.3 L'andamento dell'occupazione e degli investimenti.

L'impulso alla crescita si è riflesso in un più rapido incremento dell'occupazione. Tra il 1997 e il 2000, il volume di lavoro utilizzato (misurato in unità standard) è cresciuto di 762.000 unità, di cui 722.000 di lavoro dipendente e 40.000 di indipendenti. La riduzione degli occupati in agricoltura (-170.000 unità standard) è stata compensata da una forte crescita dei servizi (+860.000) e da una variazione contenuta dell'industria (+93.000). Un risultato quello dell'industria dovuto per 68.000 unità al comparto della trasformazione industriale.

Nel 2000 si registrata un'accelerazione del processo di accumulazione. Dopo i risultati positivi degli ultimi anni (sono cresciuti nel complesso tra il 1996 e il 1999 del 11,4%), gli investimenti fissi lordi sono ulteriormente aumentati nel 2000 del 6,1% in termini reali. Un risultato che, nel 1995, era stato ottenuto dopo tre anni di variazioni negative o nulle degli investimenti. Le buone prospettive della domanda, l'elevato grado di utilizzo degli impianti e gli incentivi fiscali all'attività di investimento hanno favorito gli investimenti in macchine e attrezzature che sono cresciuti di quasi il 7% (in ulteriore accelerazione rispetto agli anni precedenti). Gli investimenti in mezzi di trasporto, nonostante la forte crescita del recente passato (+17,7 nel 1998 e +8,4 nel 1999), sono cresciuti ad un tasso vicino al 10%. Dopo due anni di crescita a tassi superiori al 12%, si è confermata anche nel 2000 la grande vivacità degli investimenti in beni immateriali che hanno rappresentato in media, come nell'ultimo quinquennio, il 4% degli investimenti fissi lordi.

3.4 I nodi strutturali e gli obiettivi intermedi dell'azione pubblica.

Nell'intento di rafforzare il sistema economico consentendo di consolidare il processo di crescita e l'aumento dell'occupazione, l'intervento pubblico per i settori produttivi nella seconda metà degli anni novanta è stato rivolto alla rimozione di limiti di natura diversa. Si tratta di barriere:

- tecnologiche, legate alla bassa diffusione dei processi di ricerca e di innovazione cui corrisponde una minore capacità di modifica dei prodotti e dei processi produttivi;
- amministrative, frutto di una regolamentazione eccessiva che impone un pesante carico amministrativo e fornisce prestazioni e servizi di qualità inferiore agli standard dei paesi avanzati;
- finanziarie, gravanti specie sul tessuto di piccole e medie imprese che soffre della scarsità di mezzi finanziari, indispensabili per la loro crescita;
- fiscali, dovuti all'elevato carico tributario e contributivo che caratterizzavano il nostro paese tra quelli dell'Europa continentale;
- di carattere formativo, connesse ad una offerta di lavoro non sempre corrisponde alle mutate esigenze del mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda l'uso delle nuove tecnologie;
- concorrenziali, dovute al mantenimento di posizioni monopolistiche con costi dei servizi in media superiori a quelli dei principali paesi avanzati in troppi comparti cruciali per lo sviluppo (oltre che per i servizi ai cittadini).

Limiti che toccano in misura differente i diversi comparti. Per alcune delle politiche attuate è possibile una prima valutazione, attraverso un esame sia dei risultati ottenuti grazie alla politica intrapresa, sia dall'osservazione delle variabili che, tra quelle disponibili, meglio sembrano consentire una misurazioni dei progressi (o regressi) accusati dal nostro Paese in quel campo.

Sotto quest'ultimo aspetto, è utile il riferimento agli indicatori assunti di recente in sede comunitaria per il monitoraggio delle condizioni economiche dei paesi aderenti all'Unione.

Al Consiglio straordinario di Lisbona del marzo 2000 è stata lanciata una sfida per trasformare l'Europa "nell'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata

sulla conoscenza e capace di una crescita economica sostenibile con maggiori e migliori posti di lavoro e maggiore coesione sociale". A questo scopo, la Commissione Europea ha selezionato alcuni indicatori strutturali da utilizzare come riferimento comune per una nuova fase di indirizzo strategico delle politiche economiche. Si tratta di un insieme di oltre 27 indicatori, suddivisi in quattro aree tematiche occupazione, ricerca e sviluppo, riforme economiche e coesione sociale – scelte in quanto ritenute i pilastri fondamentali per una crescita duratura e sostenibile. L'idea di fondo è che l'uso di indicatori comuni permette il confronto fra gli Stati membri e fra questi ed i paesi esterni all'area. La logica sottostante è quella del benchmarking: una volta individuate le best practice, ovvero il paese che ha registrato la migliore performance in termini di crescita e di occupazione, gli altri paesi saranno chiamati a replicare le politiche economiche.

Ciò che rileva ai nostri fini non è tanto l'identificazione delle best-practice quanto il rilievo attribuito a detti indicatori. Si tratta, infatti, di una scelta metodologica chiara secondo la quale gli indicatori sono stati scelti perché in grado di fornire una misurazione sintetica dei risultati conseguiti dai diversi paesi, nelle aree considerate più "sensibili" per garantire una crescita duratura e sostenibile. Naturalmente, una analisi che miri a fornire una prima valutazione delle politiche pubbliche adottate dall'Italia in questi anni non può prescindere dalla considerazione di essi.

Quattro sono le aree considerate; di queste, due attengono ai risultati ottenuti dai diversi paesi nelle politiche per i settori produttivi: si tratta in particolare degli indicatori scelti per valutare la performance in termini di ricerca e innovazione e di quelli adottati per misurare il procedere delle riforme economiche. Nel primo gruppo sono stati inseriti sia indicatori, diretti o indiretti, di policy (parametri che misurano l'impatto diretto della politica pubblica), sia indicatori di performance (più mirati a cogliere le modifiche indotte dalle politiche). Ai primi appartengono la quota sul PIL di spesa pubblica per l'educazione e quella della spesa per ricerca e innovazione finanziata dal pubblico; ai secondi la quota su PIL della spesa per ricerca e innovazione del settore privato, quella per il comparto delle tecnologie della comunicazione, la percentuale di cittadini che hanno accesso ad Internet, il numero di brevetti pro-capite, la quota delle esportazioni di prodotti ad alta tecnologia sul totale dell'export, gli investimenti nel venture-capital in

quota di PIL. Nel secondo gruppo di indicatori, che misurano lo stato di avanzamento delle riforme, sono invece compresi indicatori di integrazione commerciale, di investimento (in quota PIL), di andamento dei prezzi (in particolare nei comparti delle telecomunicazioni, dell'energia e del gas), di protezione (misurata in base alla quota di commesse pubbliche aperte, al peso degli aiuti ai settori produttivi su PIL...).

Tali indicatori sono richiamati nell'analisi che segue, insieme ad altri, per consentire un esame dell'evoluzione dell'impatto delle politiche perseguite nel corso della legislatura sugli obiettivi intermedi.

3.5 Le risorse stanziate per obiettivo, gli investimenti agevolati e l'occupazione prevista: il ruolo dell'intervento di sostegno.

L'esame per funzioni obiettivo, svolto in precedenza, consente solo in parte di seguire nel tempo l'evoluzione nella composizione degli obiettivi. Limitato è l'orizzonte temporale per il quale è disponibile una disaggregazione delle spesa in base alle funzioni obiettivo; e comunque ancora insufficiente è il dettaglio disponibile in termini di funzioni, nonostante la Corte abbia sviluppato negli ultimi due esercizi l'analisi ampliando la classificazione COFOG a tre cifre fornita dalla Amministrazione. Una ricostruzione della composizione "per obiettivi" delle risorse trasferite nel quadriennio 1996-1999 si può trarre dalla Relazione allegata al Documento di programmazione economico finanziaria per il 2001-2003. Gli stanziamenti ivi indicati differiscono, tuttavia, dalla funzioni obiettivi oltre che per la diversa riclassificazione, proprio in ragione delle diversa logica di costruzione. Nella Relazione infatti si tratta di una semplice somma degli stanziamenti per interventi, mentre nella classificazione per funzioni obiettivo lo stesso aggregato complessivo differisce a ragione della considerazione, tra le spese per intervento, anche di quelle necessarie per la gestione degli stessi che vengono aggiunte nella somma ripartita[30].

[30] Va inoltre considerato che in molti casi come si diceva nel precedente paragrafo 2 la ripartizione tra gli obiettivi Cofog adottata dalla Corte risente della qualità sperimentale delle indicazioni fornite dalla amministrazione che, in questa fase, appaiono ancora approssimative.

Tavola 7

Stanziamenti per obiettivo nel periodo 1996-1999

(valori in miliardi di lire)

	1996	1997	1998	1999
Ricerca e Sviluppo	**460**	**585**	**1.242**	**1.212**
Internazionalizzazione	**229**	**487**	**281**	**244**
Aiuti all'export	198	387	177	82
Investimenti diretti all'estero	32	100	104	162
Sviluppo produttivo	**12.310**	**8.519**	**6.726**	**8.259**
Aiuti all'investimento industriali e artigiani	11.575	8.058	6.327	6.537
Aiuti agli investimenti turistici e commerciali	271	25	10	1.422
Creazioni di imprese	385	377	303	250
Interventi per i consorzi	79	59	86	50
Equilibrio gestione finanziaria	**117**	**170**	**80**	**856**
Capitalizzazione	91	0	0	658
Miglioramento condizioni creditizie	26	170	80	198
Razionalizzazione di settore	**508**	**389**	**450**	**428**
Calamità naturali	**205**	**105**	**110**	**163**
TOTALE	**13.829**	**10.255**	**8.888**	**11.162**

Stanziamenti per obiettivo nel periodo 1996-1999 (composizione percentuale)

	1996	1997	1998	1999
Ricerca e Sviluppo	**3,33**	**5,70**	**13,97**	**10,86**
Internazionalizzazione	**1,66**	**4,75**	**3,16**	**2,19**
Aiuti all'export	1,43	3,77	1,99	0,73
Investimenti diretti all'estero	0,23	0,98	1,17	1,45
Sviluppo produttivo	**89,02**	**83,07**	**75,68**	**73,99**
Aiuti all'investimento industriali e artigiani	83,70	78,58	71,19	58,56
Aiuti agli investimenti turistici e commerciali	1,96	0,24	0,11	12,74
Creazioni di imprese	2,78	3,68	3,41	2,24
Interventi per i consorzi	0,57	0,58	0,97	0,45
Equilibrio gestione finanziaria	**0,85**	**1,66**	**0,90**	**7,67**
Capitalizzazione	0,66	0,00	0,00	5,90
Miglioramento condizioni creditizie	0,19	1,66	0,90	1,77
Razionalizzazione di settore	**3,67**	**3,79**	**5,06**	**3,83**
Calamità naturali	**1,48**	**1,02**	**1,24**	**1,46**
TOTALE	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Relazione sulle leggi e provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive. Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato Giugno 2000

Con questi limiti, tuttavia, l'analisi della Relazione consente di valutare il mutare nel peso degli interventi: tra il 1996 e il 1999 è più che triplicato il peso degli interventi a sostegno della ricerca e dell'innovazione (a questo obiettivo erano dedicate nel 1996 solo il 3,3% cresciute a circa l'11% nel 1999); ed è aumentato al 7,7% il peso di quelli per il riequilibrio finanziario delle imprese. Si è ridotto, invece, il peso degli interventi a sostegno dello sviluppo produttivo in genere. Tale contrazione non riguarda, tuttavia, nè gli interventi per le aree depresse, né i settori turistico e commerciale, che anzi hanno visto, almeno nel 1999, un forte aumento delle risorse assorbite. Un risultato da attribuire, in parte, al provvedimento di riforma del commercio (con l'introduzione di incentivi per la rottamazione delle licenze) e all'avvio del programma di sostegno al turismo nelle aree depresse.

Tavola 8

Ammontare degli investimenti agevolati nel periodo 1997-1999 per area geografica e tipologia di beneficiario

(importi in miliardi di lire)

Localizzazione /tipologia	Piccole imprese	Medie imprese	Grandi imprese	non classificate	Consorzi imprese	Altro	Beneficiari non classificati	Totale
Centro nord	32.664	16.173	18.556	4.589	2.718	350	13.132	88.182
Mezzogiorno	27.281	6.128	7.557	2.476	1.530	18	583	45.573
Non classificata	14	53	1.920	1.749		4	2.090	5.830
Totale	**59.959**	**22.354**	**28.033**	**8.814**	**4.248**	**371**	**15.805**	**139.585**

Incremento occupazionale previsto dichiarato nel periodo 1997-1999 per area geografica e tipologia di beneficiario

Localizzazione /tipologia	Piccole imprese	Medie imprese	Grandi imprese	non classificate	Consorzi imprese	Altro	Beneficiari non classificati	Totale
Centro nord	75.126	11.586	15.987	10.909	15.597	0	0	129.205
Mezzogiorno	142.391	19.941	11.452	10.648	4.894	0	1.498	190.824
Non classificata	0	0	437	0	0	0	0	437
Totale	**217.517**	**31.527**	**27.876**	**21.557**	**20.491**	**0**	**1.498**	**320.466**

Fonte: Relazione sulle leggi e provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive. Ministero dell'Industria del commercio e dell'artigianato. Giugno 2000.

L'analisi appena ricordata consente di risalire anche all'ammontare complessivo dell'investimento agevolato e dell'incremento occupazionale previsto. Nella tavola sono riportati i risultati di sintesi letti per area territoriale e dimensione di impresa. Tra il 1997 e il 1999, sono stati agevolati investimenti per quasi 140.000 mld che, a regime, è previsto generino un incremento occupazionale pari ad oltre 320.000 unità. Una misura del rilievo di un tale sistema di intervento è dato dal rapporto tra gli investimenti agevolati tra il 1997 e il 1999 e il complesso degli investimenti fissi lordi (al netto di quelli in abitazioni): il sistema agevolativo ha raggiunto circa il 16,8% di quanto realizzato nel periodo. Si tratta di un misurazione che deve essere letta con prudenza giacchè, ad esempio, non l'intero ammontare agevolato viene realizzato in un arco temporale così limitato. Tuttavia, la misura offre un'indicazione sufficientemente chiara del ruolo giocato dal sistema di sostegno.

Stessa cautela deve tenersi nella valutazione del contributo all'occupazione atteso degli interventi agevolativi rispetto a quella realizzata effettivamente nel periodo. In questo caso poi si tratta solo di un parametro di valutazione, giacché il rapporto con gli incrementi di occupazione non consente di considerare i nuovi impieghi sostitutivi. In ogni caso il rilievo del sistema di sostegno finanziario è evidente: nel periodo 1997-1999 l'occupazione è crescita di oltre 420.000 unità, mentre i progetti agevolati hanno previsto, a regime, la creazione di oltre 320.000 nuovi posti di lavoro.

Un sistema di intervento di tutto rilievo di cui valutare l'efficacia.

3.6 Risultati ed efficacia delle misure per la rimozione degli ostacoli alla ricerca e innovazione

Come si diceva in apertura, tutte le misure di sostegno finanziario alla ricerca e innovazione sono state interessate, nel corso degli ultimi anni, da un processo di revisione tendente a ridurre gli ostacoli al funzionamento e, attraverso un ridisegno del sistema di selezione, a concentrare la valutazione delle condizioni di accesso sulle caratteristiche tecnologiche ed economico-finanziarie dei progetti.

Tra i Fondi destinati al sostegno dell'innovazione e della ricerca delle imprese, il Fondo per la Ricerca Applicata è il più rilevante per importi agevolati: tra il 1996 e il 1999 sono state deliberate agevolazioni per oltre 7.300 mld. I progetti agevolati sono

cresciuti considerevolmente già nel 1999, successivamente al varo del d.lgs. n. 297/99 con cui è stato avviato il riordino degli interventi a favore della ricerca: dai 1.591 mld del 1998 si è passati agli oltre 2.200 del 1999. Le agevolazione deliberate hanno superato i 1.300 mld (contro i circa 1.000 mld del 1998): un risultato dovuto agli interventi per le grandi imprese (+42,8%) ma soprattutto per le piccole imprese (+70,6%). Un risultato che sembra, quindi, confermare il superamento delle difficoltà di accesso che avevano condizionato la fruizione dei benefici del Fondo e il successo delle modifiche normative e procedurali a questo fine introdotte, ma che, tuttavia, è profondamente diverso a livello territoriale: crescono gli importi nel Centro Nord (+62,4%), mentre si riducono quelli nelle aree obiettivo 1 (-12,2%).

Buona anche l'operatività del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (FIT): sempre tra il 1996 e il 1999, gli investimenti ammessi sono stati superiori ai 5.500 mld. Sul funzionamento, che è stato garantito negli ultimi anni dalle risorse provenienti dai rimborsi delle imprese (per effetto dell'elevato numero di contratti di finanziamento in fase di ammortamento, ma anche del crescente numero di imprese che hanno estinto anticipatamente il finanziamento a causa degli alti tassi dei contratti stipulati in rapporto agli attuali tassi di mercato) sembra non aver troppo pesato il basso livello di incentivazione concessa (il finanziamento agevolato copre nella stragrande maggioranza solo il 35% dei costi sostenuti dall'impresa) e la consistente concorrenza del Fondo ricerca applicata. Nel 1999 sono stati ammessi alle agevolazioni del Fondo 289 programmi, per un investimento di oltre 1.890 mld. Il numero dei progetti e gli importi ammessi relativi alle grandi imprese, cresciuti particolarmente negli ultimi anni, si riducono in fine periodo, mentre crescono significativamente in numero (+35,5%) e per importo (+89,4%) i progetti delle piccole e medie imprese.

Un sguardo a parte meritano i provvedimenti mirati al sostegno dell'innovazione nelle piccole e medie imprese, oggetto nel 2000 del trasferimento alle regioni. Negli ultimi anni, rimasta la legge n. 317/91 sostanziamente inattiva (nel 1999 sono stati concessi contributi per investimenti innovativi a 17 imprese, per un investimento di 22,8 mld e contributi pari a 3,1 mld), il sostegno ai processi innovativi è stato affidato alla

legge 140/97[31], che prevede un bonus fiscale per il sostegno dell'attività di ricerca e sviluppo, e alla 598/94 nata per finanziare le operazioni di consolidamento finanziario delle PMI, ma in seguito estesa al finanziamento di progetti innovativi e di carattere ambientale. Nei primi due anni di operatività sono state accolte, in base alla legge 140/97, 4.563 domande per un investimento complessivo di 2.836 mld ed un contributo agevolativo di circa 440 mld. Solo nell'ultimo bando avviato nel 2000, il primo anno del passaggio della gestione a livello regionale, gli investimenti ammessi sono stati pari a circa 3.000 mld per una agevolazione richiesta di oltre 500 mld.

Particolarmente rilevante l'incremento conosciuto dalla legge n. 598/94: tra il 1997 e il 2000 sono state presentate oltre 6.600 domande di agevolazione (di cui 5.749 solo nel 2000), per un importo ammissibile di circa 3.600 mld (2.800 nel 2000). Le domande accolte sono state 4.897, per circa 2.000 mld di investimento ed un contributo di 156 mld. La crescita di questo intervento gestito, anche dopo il passaggio alle regioni, dal Mediocredito Centrale, in base ad atti aggiuntivi (integrativi rispetto alle convenzioni stipulate tra il Tesoro e lo stesso Mediocredito Centrale) stipulati dalle singole regioni con l'Istituto, è stata particolarmente rilevante: nel secondo semestre 2000 (momento in cui ha avuto avvio effettivo il decentramento) sono state accolte 2.787 domande, per 916 mld ed un intervento di circa 70 mld.

Nel complesso, i dati e gli andamenti appena ricordati consentono di rilevare come gli interventi dedicati al sostegno dei processi innovativi abbiano:

- risposto positivamente alle modifiche introdotte nella seconda metà degli anni novanta;
- superato le possibili difficoltà connesse al passaggio della gestione alle regioni, grazie anche al fatto di essersi giovati dell'esperienza del Mediocredito Centrale. Nella fase iniziale era infatti previsto il convenzionamento con questo Istituto, per garantire continuità alla gestione degli interventi per le imprese minori e, al tempo stesso, per

[31] Il provvedimento prevede la concessione di un contributo alle spese sostenute per l'acquisizione di nuove conoscenze finalizzate alla messa a punto di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi per il miglioramento di prodotti e processi esistenti. Coerentemente con la disciplina comunitaria, le misure agevolative sono state fissate per le piccole imprese nel 30% dei costi sostenuti nelle aree di cui alla deroga prevista dall'articolo 87.3a del Trattato, 25% in quelle 87.3c e 20% nelle restanti aree. Per le medie imprese l'agevolazione è ridotta del 5% per ciascuna area e per le grandi imprese di un ulteriore 5%. Il beneficio è garantito nella forma del bonus fiscale, che l'impresa può utilizzare per pagare le imposte che transitano sul suo conto fiscale.

consentire alle regioni di "acquisire" un modello di gestione che, come quello adottato a livello centrale, ha dato prova di godere di vantaggi gestionali considerevoli;

- dimostrato di poter attivare un volume di investimento considerevole sia pure in presenza di un livello di sostegno via via decrescente.

Si tratta di elementi positivi, ma che ancora non consentono di esprimere una compiuta valutazione sull'efficacia dell'intervento. Su questo fronte aiutano le analisi avviate, sia pure con riferimento solo ad alcune leggi, dal Ministero dell'Industria in base a quanto disposto dalla legge n. 266/97.

Come rilevato nella Relazione allegata al D.P.E.F. 2001-2003, "attraverso le leggi di incentivazione si persegue l'obiettivo di accrescere il numero dei progetti realizzati e quindi di elevare l'output della ricerca restituendo all'operatore privato parte del differenziale tra benessere pubblico e benessere privato". La validità del meccanismo è fortemente condizionata dal modo in cui le imprese destinatarie reagiscono all'agevolazione: i soggetti incentivati hanno la possibilità di attivare investimenti che avrebbero comunque effettuato, limitandosi in tal modo a sostituire con il finanziamento pubblico mezzi propri o indebitamento; o possono invece utilizzare i fondi ottenuti come risorse addizionali, con cui effettuare investimenti che non avrebbero realizzato in assenza di risorse pubbliche.

L'analisi svolta dal Ministero relativamente alla legge n. 46/82, che ha istituito il Fondo Innovazione tecnologica, ha puntato attraverso uno studio a livello micro a dimostrare la complementarietà fra finanziamento pubblico e spesa privata. La variabile osservata è stata quella delle immobilizzazioni immateriali come proxi di quelle in R&S.

L'esercizio sembra aver prodotto una evidenza empirica a favore della complementarietà. In quota del fatturato le immobilizzazioni erano in media pari al 3,9%, per crescere durante le fasi di investimento agevolato al 4,1%, e ridursi quindi di nuovo alla fine del periodo ai livelli iniziali. A due anni dalla fine del progetto, l'accumulazione di macchinari ed attrezzature torna a crescere. L'utilizzo di nuove tecnologie richiede infatti un processo di adeguamento del capitale immateriale.

Vanno poi valutati gli effetti degli incentivi sulla performance delle imprese agevolate. L'impatto della legge emerso dall'analisi è positivo in termini di crescita della produttività, anche se nel medio periodo non si osserva ancora una crescita differenziale delle imprese agevolate in termini di fatturato e occupazione. Il finanziamento pubblico crea investimenti in R&S aggiuntivi con effetti positivi sul capitale umano.

Nel caso del Fondo per la ricerca applicata, non è stata fornita per ora alcuna analisi specifica riguardo la performance in termini differenziali delle imprese agevolate rispetto alle non agevolate in termini di ricerca e innovazione, né una verifica empirica sul tema della additività degli investimenti agevolati. Secondo gli esperti del Ministero non sono disponibili sufficienti informazioni relative alle imprese agevolate. In questo caso, quindi, l'analisi è stata limitata ad un esame delle caratteristiche delle imprese agevolate rispetto al totale delle altre. E' stato così possibile evidenziare se gli incentivi del Fondo hanno aiutato le imprese più dinamiche, "capaci quindi di trarre i maggiori benefici in termini di redditività ed efficienza dalla realizzazione degli investimenti in ricerca, o se invece sono stati utilizzati per incentivare la ricerca in imprese con scarsa capacità di sviluppo. "L'ipotesi di lavoro è che, se esistono spillover positivi (che favoriscono la diffusione delle nuove conoscenze presso le imprese che non hanno investito direttamente nell'attività di ricerca), questo può garantire un miglioramento competitivo dell'intero sistema industriale. I risultati di questo confronto sono positivi: le imprese agevolate sono quelle che hanno una quota di immobilizzazioni immateriali sul fatturato più elevata rispetto al campione di controllo. L'agevolazione è stata infatti diretta a imprese più capital intensive, con una maggiore propensione all'utilizzo della ricerca prodotta internamente o acquistata. Non univoci invece i risultati in termini di redditività: se infatti risulta migliore la capacità di remunerare il capitale proprio delle imprese agevolate, leggermente inferiore risulta la redditività del capitale investito. Le imprese agevolate sono caratterizzate da un minor livello di indebitamento e dal fatto che investono in misura più rilevante rispetto alle altre. La maggiore quantità di investimenti attivata, con un minor ricorso a debito, rappresenta un segnale positivo a favore dell'ipotesi che, negli anni successivi, le imprese agevolate utilizzeranno la

liquidità per realizzare investimenti aggiuntivi, e non per migliorare la propria posizione debitoria.

Tavola 9

La spesa pubblica per l'istruzione - in percentuale del PIL

Paesi	1995	1996	1997	1998
Belgio	5,2	5,2	5,1	4,9
Germania	4,7	4,7	4,7	4,6
Spagna	4,7	4,7	4,6	4,5
Irlanda	5,1	4,5	4,8	4,5
Italia	**4,6**	**4,7**	**4,6**	**4,9**
Portogallo	5,3	5,5	5,6	5,7
Regno Unito	5,1	4,9	4,7	4,7
EU 15	5,4	5,5	5,4	5,5

Fonte: Unesco(Oecd/Eurostat

La spesa in ricerca e sviluppo (Berd)

Paesi	1996	1997	1998	1999
Belgio	1,3	1,3	1,3	nd
Germania	1,5	1,6	1,6	1,6
Spagna	0,4	0,4	0,5	0,5
Irlanda	1,0	1,0	nd	nd
Italia	**0,5**	**0,5**	**0,6**	**0,6**
Portogallo	nd	0,1	nd	0,2
Regno Unito	1,3	1,2	1,2	
EU 15	1,2	1,2	1,2	1,2

Fonte: Eurostat/OECD

La spesa in ricerca e sviluppo - (Gerd)

Paesi	1996	1997	1998	1999
Belgio	1,8	1,8		
Germania	2,3	2,3	2,3	2,4
Spagna	0,8	0,8	0,9	0,9
Irlanda	1,4	1,4	nd	nd
Italia	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**
Portogallo	nd	0,6	nd	0,8
Regno Unito	1,9	1,8	1,8	nd
EU15	1,9	1,9	1,9	1,9

Fonte: Eurostat

Le spesa in tecnologie della comunicazione (in % Pil)

Paesi	1996	1997	1998	1999	2000
Belgio	4,5	4,9	4,9	5,4	5,4
Germania	4,2	4,5	5,0	5,3	5,6
Spagna	3,7	5	5,5	6,1	6,1
Irlanda	5,6	5,7	5,4	5,4	4,6
Italia	**3,7**	**3,9**	**4,5**	**5,0**	**5,2**
Portogallo	4,5	5,4	6,1	6,4	6,4
Regno Unito	6,1	6,4	6,2	6,6	6,1
EU15	4,5	4,9	5,2	5,6	5,8

Fonte: EITO

Numero di brevetti depositati all'ufficio Brevetti Europeo (importo procapite per milione)

Paesi	1996	1997	1998	1999
Belgio	74,7	86,2	101,8	99,5
Germania	146,8	168,8	196,4	221,7
Spagna	7,2	9,8	11,0	12,1
Irlanda	22,1	32,6	49,3	43,4
Italia	**40,5**	**43,2**	**49,4**	**52,2**
Regno Unito	56,9	67,8	67,2	69,7
EU15	78,5	89,9	101,1	111,2

Fonte: European Patent Office (EPO)

Quota di esportazioni in prodotti ad alta tecnologia

Paesi	1996	1997	1998	1999	2000
Belgio	6,3	6,6	7,1	7,9	7,6
Germania	11,7	12,5	13,1	14,2	14,8
Spagna	6	5,2	5,5	5,9	5,7
Irlanda	36,7	37,5	37,7	39,4	39,8
Italia	**7,2**	**6,9**	**7,4**	**7,5**	**7,9**
Portogallo	3,6	3,6	4,0	4,3	4,6
Regno Unito	21,8	21,1	23,2	24,4	23,5
EU15	15,7	16,3	17,6	18,9	19,3

Fonte: Comext

I risultati in termini di investimento attivato e le evidenze dell'efficacia dei provvedimenti agevolativi testimoniano di un contributo positivo fornito dalla politica pubblica alla riduzione delle barriere all'innovazione e alla ricerca delle imprese. Si tratta di vedere se questo risultato rivela una effettiva capacità della politica intrapresa

di incidere sulla capacità innovativa del sistema paese. Di qui il ricorso ad indicatori più generali utilizzati nella valutazione delle performance innovative.

Gli indicatori utilizzati in sede europea offrono un risultato noto non modificato dalle politiche attuate negli ultimi anni. Nel caso di tutti gli indicatori il dato italiano è significativamente sotto la media dei 15 paesi aderenti all'UE. Per alcuni tuttavia si possono rilevare tra il 1995 e il 2000 segnali di un graduale riduzione del gap. E' il caso della spesa pubblica per istruzione per il quale si riduce il gap con gli altri paesi: l'importo destinato a tale obiettivo, nel 1996 pari all'85,2% del dato medio europeo è nel 2000 il 90%.

Migliora anche la quota della spesa in termini di PIL destinata a ricerca e sviluppo e quella per le tecnologie dell'informazione. Ma mentre per quest'ultima il divario in termini di PIL è solo del 10% rispetto alla media europea ed è dimezzato rispetto a quella di inizio periodo, la spesa in ricerca e sviluppo finanziata da privati risulta ancora pari alla metà di quella media dei 15. Gli altri indicatori pur denunciando un qualche progresso nel quinquennio vedono peggiorare la posizione relativa dell'Italia rispetto ai partner europei. E' il caso della capacità brevettale che in termini pro-capite cresce (da 40 a 52,2) ma vede ulteriormente peggiorare la performance italiana che scende al di sotto del 50% di quella media dei 15. La stessa leggera crescita (dal 7,2% al 7,9%) della quota di export ad alta tecnologia non è sufficiente a mantenere il già rilevante distacco con la media europea (il valore italiano è di poco superiore al 40% di quello medio dei 15).

3.7 Risultati ed efficacia delle misure di riduzione dei limiti allo sviluppo imprenditoriale nelle aree depresse.

Dal 1996 all'ottobre 2000 con la legge 488/92 sono stati agevolati nel comparto industriale e in quello dei servizi 18.377[32] programmi di investimento. Di questi, 10.515 sono localizzati nel Mezzogiorno del Paese. Le agevolazioni concesse pari a 19.092 mld (16.098 nel Mezzogiorno) dovrebbero comportare 58.251 mld di investimenti (di cui oltre 34.600 nel Mezzogiorno). A completamento dei programmi di investimento,

[32] Si tratta dei progetti agevolati i base ai primi 4 bandi ordinari, con quello speciale destinato alle aree terremotate dell'Umbria e delle Marche e con quello straordinario del 1999 per il Centro-Nord.

l'incremento occupazionale atteso è di oltre 234.400 unità, di cui circa 150.000 nelle aree meridionali. Nel 1999 è stato inoltre realizzato il primo bando riservato al settore turistico alberghiero: sono state ammesse ad agevolazione 1.135 iniziative per un ammontare di investimenti di circa 3.770 mld (a fronte di un contributo di circa 950 mld), a cui dovrebbe ricondursi un incremento occupazionale di oltre 12.900 unità (gli investimenti agevolati nel Mezzogiorno sono pari a 2.951 mld per un incremento dell'occupazione di quasi 11.200 unità).

Alcuni elementi consentono di valutare la qualità dell'intervento. Al 31 ottobre 2000, 14.667 iniziative avevano avviato la realizzazione del programma di investimento (il 9,3% del totale); di queste 8.506 risultavano completate e 4.396 avere iniziato l'investimento (ma non completato). Gli investimenti realizzati erano pari a circa 31.010 mld, il 52,4% dell'investimento previsto dalle imprese monitorate. Di questi, circa 18.000 mld erano localizzati nel Mezzogiorno (il 49,4 % dei previsti). In termini occupazionali, le iniziative completate avevano realizzato un incremento occupazionale di 64.777 unità (contro le 94.045 previste). A fronte di tale risultato, alla stessa data risultavano erogati 9.587 mld di contributi. Un risultato quello occupazionale che deve essere valutato considerando che guardando alle sole imprese che hanno terminato il primo esercizio a regime (4.777), l'incremento occupazionale realizzato è pari a 49.064 unità contro le 52.358 previste (il risultato è positivo sia nel Mezzogiorno, 16.055 contro le 16.752 unità previste che al Centro Nord 33.009 rispetto alle 35.606 previste). Particolarmente rilevanti ai fini della valutazione del provvedimento sono l'attività di controllo e quella di verifica. Il controllo ha riguardato (entro il 15 gennaio 2001) 819 unità produttive (sulle 1.040 programmate). La gestione e il monitoraggio delle iniziative in essere ha portato alla concessione di proroghe per 655 unità produttive, variazioni per 258 unità e revoca in 1.601 casi.

Sono state programmate 904 ispezioni: di queste, 444 sono state completate e per 71 di esse è stata riscontrata una qualche irregolarità riguardanti le norme del ambiente di lavoro, la sicurezza, i certificati antimafia, ma anche, e prevalentemente, aspetti particolare della 488/92 (capitale proprio, spese ammissibili, cumulatività con altre agevolazioni, occupazione).

Anche in questo caso i risultati ottenuti in termini di investimento e occupazione non esauriscono la valutazione di efficacia della politica intrapresa.

Di qui l'interesse per l'indagine sugli effetti della legge contenuta nella Relazione predisposta del Ministero dell'Industria e allegata al D.P.E.F. 2001-2003.

Nel caso della legge 488/92 l'obiettivo è stato quello di monitorare l'impatto sulle imprese degli incentivi erogati. L'indagine, condotta attraverso un questionario sottoposto alle imprese, ha riguardato:

- gli obiettivi e le finalità dell'investimento agevolato, in che misura tali obiettivi sono stati raggiunti;
- l'efficienza della legge nella percezione dell'impresa;
- l'esistenza o meno di un legame tra agevolazione e capacità di indebitamento, localizzazione degli impianti, processo tecnologici, costi del finanziamento e sostituibilità delle agevolazioni.

Per le imprese, l'investimento agevolato (che ha secondo l'indagine una pluralità di obiettivi) ha raggiunto l'obiettivo in un elevato numero di casi. Solo il 2% delle imprese dichiara di non avere raggiunto l'obiettivo prefissato né pensa di poterlo fare. Guardando ai singoli obiettivi, alcuni sono stati realizzati in misura molto elevata: nel caso del miglioramento della qualità del prodotto oltre l'86%, l'innovazione di processo il 78%, l'incremento della produzione e delle vendite il 71%, l'innovazione di prodotto il 70%.

Per valutare la sostituibilità tra finanziamento privato ed agevolazioni è stato chiesto alle imprese intervistate se la decisione di attivare gli investimenti fosse stata condizionata o influenzata dalla possibilità di accedere al finanziamento. Il 41% delle imprese ha dichiarato che l'agevolazione non ha condizionato la decisione di investimento. A fronte di tale risultato medio nazionale, nel Mezzogiorno la quota scende al 27%.

La capacità della legge di dirottare investimenti verso le aree obiettivo sembra piuttosto modesta. Solo il 7% delle imprese ha deciso la localizzazione sulla base dell'accesso all'agevolazione. La mobilità del capitale sembra limitata alle imprese di maggiori dimensioni che hanno la capacità e la possibilità di affrontare i rischi che comporta la mobilità.

Il 55% delle imprese ha fatto investimenti innovativi. Il 70% ha pienamente o parzialmente raggiunto l'obiettivo di introdurre innovazioni di processo. Il 56% è riuscito a realizzare innovazioni di prodotto. Per le imprese agevolate è risultato meno oneroso il costo dell'eventuale credito bancario residuale per il finanziamento dell'investimento: esso è stato in media più basso di 3 punti rispetto al tasso di credito bancario dello stesso periodo. E' da rilevare infatti che i sussidi possono avere un'efficacia correttiva nel caso di situazioni di razionamento del credito o di difficoltà di accesso.

Positivo il giudizio sull'efficacia del provvedimento. Sono giudicati positivamente da oltre il 70% delle imprese i tempi di accettazione delle domande, i tempi di erogazione, la certezza operativa ed gli indicatori per la formazione delle graduatorie.

Una seconda analisi riguarda il conseguimento degli obiettivi della legge.

Viene considerato come centrale l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle imprese nelle aree depresse tramite agevolazioni agli investimenti trascurando l'esistenza di un eventuale effetto spiazzamento tra gli investimenti delle imprese agevolate e quelli delle imprese non agevolate.

I risultati portano a indurre che l'effetto per le imprese agevolate dell'agevolazione è positivo e significativo sulle variabili di crescita considerate ovvero fatturato e dipendenti. L'effetto sulla redditività è incerto: questo può derivare dal fatto che l'agevolazione può attivare anche progetti con redditività minore della media. Le imprese agevolate mantengono una redditività complessiva superiore a quella del campione di controllo, mostrando di utilizzare il margine di flessibilità per usufruire degli incentivi alla crescita senza determinare in modo critico la redditività. In termini dinamici questo dovrebbe consentire una maggiore disponibilità di risorse fisiche e umane.

Certamente il riferimento al solo intervento di sostegno ai comparti produttivi introdotto con la legge n. 488/92 non può esaurire la valutare l'efficacia delle politiche per lo sviluppo imprenditoriale delle aree depresse. E' indubbio, tuttavia, che questo intervento ha inciso sui risultati delle aree in ritardo nelle quale si è assistito ad una forte accelerazione degli investimenti tra il 1996 e il 1998 (ultimi dati al momento

disponibili). Diversamente dal passato la crescita ha contato sul contributo fondamentale degli investimenti e su un minor contributo dei consumi delle famiglie.

Ma i risultati continuano ad essere alterni. Nel periodo la crescita delle aree meridionali ha quindi superato quella del Centro-nord ma le importazioni nette (differenza tra importazioni ed esportazioni) hanno continuato a diluire l'impatto della crescita sul PIL. Un risultato a cui ha contribuito il forte contenuto di importazioni tanto degli investimenti che delle esportazioni "Da un lato dunque la nuova fase di crescita appare caratterizzata da una maggiore qualità e sostenibilità della precedente; dall'altro, tuttavia, continua a pesare sul Mezzogiorno la scarsa quota dell'industria produttrice di beni di investimento, un fattore che potrebbe incidere seriamente sulle prospettive dei prossimi anni, se non corretto da nuovi insediamenti e crescita produttiva in questo settore"[33].

Di qui l'interrogarsi sulla rispondenza dei sistemi di selezione delle iniziative adotti con la legge n. 488/92 alle necessità di riqualificare la struttura produttiva meridionale. Di qui l'importanza di un sistema di selezione che con le modifiche apportate di recente alla stessa legge n. 488/92 dipende sempre più da scelte operate a livello territoriale.

3.8 Risultati ed efficacia degli interventi volti a rimuovere i vincoli di natura amministrativa, finanziaria e fiscale.

Degli interventi che mirano a ridurre gli ostacoli di natura amministrativa, finanziaria e fiscale alla crescita non è facile misurare l'efficacia. Alcuni elementi assoluti (la riduzione dei costi generata o l'estensione dei beneficiari) possono consentire di valutarne il rilievo, ed alcune riflessioni comparate (ad esempio il livello di tassazione nei principali paesi concorrenti) possono misurarne l'impatto sulla competitività del nostro sistema produttivo.

Nel caso, ad esempio, delle misure adottate per semplificare il rapporto degli operatori economici con la pubblica amministrazione è presto per avere elementi di valutazione dell'efficacia. L'esperienza dello sportello unico, quella che appare la misura più significativa adottata per la semplificazione delle modalità di avvio ed

esercizio dell'attività economica è ancora in fase di avvio. Alla fine del 2000, in base ai dati del Ministero dell'Industria, circa il 40% dei comuni ha istituito le sportello unico, consentendo in questa maniera di garantire la copertura del servizio per oltre il 60% della popolazione.

Le attese per questa misura sono rilevanti per le imprese giacchè in base ai dati forniti dall'OCSE (Regulation Database 2000), il nostro Paese avrebbe fatto finora registrare la peggiore performance misurata in termini di numero di procedure, numero di servizi ottenuti e tempo necessario: in termini di procedure superata solo dalla Grecia, in termini di tempi necessari inferiore solo a Spagna, Portogallo e Germania. Le elaborazioni fornite dal Ministero dell'Industria indicano un forte recupero sia nel numero delle procedure che dei tempi per l'avvio delle imprese. Non si tratterebbe solo di una semplificazione dei procedimenti ma di un vero e proprio abbattimento dei costi amministrativi per l'avvio delle imprese.

Dal 1998 al 2000 le ditte individuali avrebbero potuto contare in fase di avvio su un dimezzamento delle procedure con un passaggio a 4 delle settimane richieste. In termini di costo questo ha significato la riduzione da una media di 2,3 a un milione. Ancor più forte la riduzione per le società: il numero delle procedure richieste si sarebbe ridotto da 21 ad un massimo di 7, da 4 a 2 i servizi governativi da contattare, il numero di settimane richieste sceso da 22 a 4. In termini di costo si sarebbe passati da un importo di circa 16 milioni a poco più di 7 milioni.

L'acceso alle fonti di finanziamento, per una struttura produttiva per il 94% composta da imprese con meno di 10 addetti, ha sempre costituito un dei vincoli più stringenti alla crescita. Potenziare il funzionamento dei consorzi fidi, riordinando ed estendendo i sistemi di garanzia esistenti, ha rappresentato una scelta coerente con la necessità di "ridurre" i costi di valutazione del merito di credito, che si finivano per scaricare sulle stesse imprese. Difficoltà di valutazione che avevano inoltre limitato i risultati ottenuti dall'avvio di nuovi strumenti quali i prestiti partecipativi.

La scelta di riorganizzare e potenziare gli interventi a favore dei Confidi, per abbattere i costi di accesso al credito, si è rilevata senza dubbio più efficace di altre misure adottate per attivare forme alternative di accesso ai mercati dei capitali per le

[33]Mezzogiorno: tendenze Aggiornamento Autunno 2000, Ministero del Tesoro e della Programmazione economica

imprese minori. In termini aggregati gli oltre 110 Confidi esistenti (27 aderenti alla Fincredit (Confapi) e 85 alla Federconfidi (Confindustria)) a fine 1999 contavano circa 60.000 imprese beneficiare, fidi accordati per circa 12.000 mld e garanzie prestate per circa 4.300 mld. La dimensione media nazionale delle strutture è cresciuta dal valore di 64 mld del 1997 agli oltre 91 mld del 1999, il valore medio dei fidi accordati è così passato dai 152 milioni del 1997 ai circa 194 della fine del 1999.

Come viene posto in rilievo in una recente analisi[34], il fido accordato appare estremamente variabile per regione sia in valore assoluto che per importo medio. Nel 1999 si passa da valori molto modesti (al di sotto dei 4 milioni) per alcune regioni meridionali, a valori inferiori ai 100 mld per la grande maggioranza delle strutture, a valori superiori ai 500 mld per una sola struttura; la dimensione media del fido è anch'essa ad elevata variabilità: si passa dai 20 milioni unitari della Puglia ai circa 700 della Sardegna (con una larga prevalenza di valori inferiori ai 150 milioni). Nonostante la frammentazione lo strumento registra un impatto positivo in termini di tassi praticati che risultano tra 0,3 e 0,6 punti percentuali al di sotto del tasso medio sui prestiti segnalato dalla Banca d'Italia. Buoni anche i risultati in termini di insolvenze: si tratta di valori prossimi all'1% ben al di sotto dei valori medi nazionali (le sofferenze indicate dalla Banca d'Italia per l'industria in senso stretto erano pari nel 1999 al 5,8%). La dimensione dell'impegno pubblico appare largamente prevalente nella costituzione dei Fondi rischi: il contributo pubblico passa dal 1997 al 1999 dal 61% al 66% dell'ammontare globale, con un impegno incrementale pari a ben 183 mld e con un flusso annuo superiore a quello di molte leggi nazionali di incentivazione. La valutazione dell'adeguatezza dei costi per lo Stato e dei benefici per le imprese è complessa: da un lato infatti se si rapporta il valore degli impieghi al solo beneficio in termini di tasso per la durata media dei fidi accordati in un solo anno il valore è relativamente ridotto dall'altro la natura del fondo e le scarse insolvenze registrate consentono una vita prolungata dell'intervento a parità di risorse.

Ancora più frammentata l'organizzazione che opera a favore dell'artigianato. Nel 1999 operavano 406 i Confidi. I soggetti beneficiari sono oltre 508.000 per un fido

[34] Mediocredito toscano, Una valutazione delle politiche industriali tra continuità ed innovazione, Firenze 2001.

accordato di oltre 5.700 mld. Le sofferenze sono sensibilmente superiori a quelle indicate dai consorzi delle imprese, ma ancora inferiori alle sofferenze bancarie.

Una valutazione di sintesi dell'efficacia della scelta operata non risulta facile: da un lato infatti il basso livello delle sofferenze (0,3%) indica buone possibilità di utilizzo ed attivazione di credito alle imprese minori ed artigiane; dall'altro sembra invece prefigurare se confrontato con la media del settore bancario la adozione di meccanismi di selezione particolarmente prudenti e basati su formule rigide. Inoltre ferma restando la limitata convenienza in termini di tassi lo strumento vive i limiti di una struttura particolarmente frammentata sul territorio.

Puntare sul riordino dei fondi di garanzia non ha significato rinunciare allo sviluppo di alternative al credito bancario. Nelle attività di venture capital, sono stati fatti progressi: gli investimenti in capitale di rischio sono aumentati dai 998 mld di lire nel 1996 ai 5.112 mld nel 2000 (Fonte AIFI). Parallelamente è aumentato il ricorso a tale strumento per finanziare investimenti destinati al settore dell'alta tecnologia (la cui percentuale, sul totale degli investimenti, è passata dal 6% nel 1996 al 46% nel 2000) ed è cresciuto il numero dei fondi di investimento rivolti alle piccole e medie imprese, a seguito della mutata regolamentazione dei fondi chiusi.

Nonostante tali progressi la struttura finanziaria delle imprese in Italia continua a risultare sbilanciata verso l'indebitamento. Dai dati di recente diffusi dalle associazioni degli industriali emerge come la quota del capitale proprio sul capitale investito continua a rimanere su livelli notevolmente più bassi di quelli degli altri paesi. Un fenomeno quello italiano strettamente collegato al funzionamento del trattamento fiscale delle diverse fonti di finanziamento.

Proprio l'eliminazione di ogni discriminazione di trattamento del capitale proprio e del capitale di debito è uno dei risultati più significativi del processo di riforma fiscale portato a termine in questi anni, ma di cui è ancora presto per poter valutare, sotto questo profilo, gli effetti.

Un processo che ha comportato una riduzione del cuneo fiscale gravante sulle società di capitale e la pressochè completa eliminazione di uno svantaggio competitivo delle imprese italiane con quelle dei principali partner europei. Anche guardando alle ulteriori misure introdotte negli altri Paesi europei nel 2001, risulta che, in termini di

aliquote minime complessive, l'Italia potrà contare sulla aliquota più contenuta, mentre, avrà ancora il livello massimo più elevato. Mentre quindi non sembrano corrette le valutazioni che attribuiscono al nuovo sistema elementi di svantaggio rispetto agli altri sistemi, condivisibile appare l'osservazione avanzata sulla sua ancora eccessiva complicazione. E' senza dubbio vero che la competitività del sistema si misura anche sulla sua comparabilità con quelli degli altri Paesi, valutazione che richiede omogeneità degli elementi base. Si tratta, quindi, di un processo che dovrà essere completato necessariamente con il completamento del processo di unificazione economico finanziaria.

3.9 Risultati e efficacia delle misure di liberalizzazione.

Un primo elemento per una valutazione dell'attività di regolazione è rappresentato dalla dinamica seguita dalle tariffe dei servizi di pubblica utilità negli ultimi quattro anni.

Tavola 10

I prezzi controllati : tassi di crescita tra il 1996 e il 2000

	1996	1997	1998	1999	2000
Indice generale dei prezzi al consumo	**4,0**	**2,0**	**2,0**	**1,7**	**2,5**
Elettricità	-3,7	-3,2	1,6	-4,1	8,2
Gas	2,6	7,1	-1,6	-2,5	10,7
Servizi postali	3,5	8,1	3,8	0,0	0,1
Telefonici	-0,1	-1,2	0,0	-2,1	-3,0

Fonte: Istat

L'andamento delle tariffe dei diversi servizi tra il 1996 e il 1999 è eterogeneo: alcune tariffe diminuiscono; altre aumentano meno dell'inflazione e quindi si riducono in termini reali; altre ancora crescono più dell'inflazione e quindi aumentano anche in termini reali. I servizi che mostrano una dinamica tariffaria più accentuata sono l'acqua, le poste e, in misura più contenuta, i trasporti. Le tariffe del gas aumentano in termini assoluti ma diminuiscono in termini reali. L'energia elettrica ed i servizi telefonici mostrano tariffe in discesa.

L'andamento delle tariffe del gas di uso domestico ha seguito una dinamica contenuta, conseguendo nell'intero periodo un aumento di circa il 5,6%, con un tasso di crescita su base annua di poco superiore a un punto percentuale. In maggior dettaglio, la tendenza alla crescita delle tariffe del gas riscontrata nel periodo tra la fine del 1996 e l'inizio del 1997 ha subito un'interruzione, invertendo successivamente la tendenza per attestarsi su una pressoché costante diminuzione, a partire dai primi mesi del 1998. Questa diminuzione è avvenuta in corrispondenza della discesa dei prezzi delle materie prime[35], anche se l'introduzione della delibera dell'Autorità n. 41/98, con la quale sono stati modificati i criteri di indicizzazione delle tariffe, ha contribuito in misura significativa a ridurre l'onere complessivo a carico dei consumatori.

Le tariffe dell'energia elettrica sono quelle che presentano la maggiore riduzione, pari ad oltre il 9% nell'arco dei 4 anni considerati e superiore al 2,4% su base annua. Questo andamento è dovuto soprattutto all'intervento del giugno 96. Dopo questo intervento sono state effettuate alcune correzioni (in entrambe le direzioni) che hanno comportato una ulteriore riduzione delle tariffe rispetto al livello registrato nel giugno 1996[36].

Le tariffe postali e telefoniche presentano andamenti estremi: i primi servizi mostrano un aumento complessivo del 15,4%, pari al 3,8% su base annua; i secondi manifestano una riduzione complessiva del 3,6%, pari all'0,9% su base annua. I prezzi dei servizi postali sono stati ridefiniti sostanzialmente una sola volta, nel maggio 1997, mentre il mercato della telefonia, sempre più aperto alla concorrenza, ha assistito ad una revisione delle tariffe molto più frequente, prevalentemente al ribasso[37].

Dal giugno 1999, la tendenza alla riduzione in termini reali del complesso delle tariffe dei servizi considerati si arresta, subendo un'inversione nei mesi successivi. L'inversione di tendenza è sicuramente da attribuire agli effetti sulle tariffe

---

[35] La discesa, dovuta al meccanismo di indicizzazione, avviene con un lag temporale di sei mesi rispetto alla caduta dei prezzi petroliferi.

[36] È da sottolineare l'effetto calmieratore della delibera 161/98 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas con la quale è stata abolita la componente tariffaria A1, a cui era stato affidato l'obiettivo del ripianamento del conto dell'onere termico relativo agli anni 1994-1996.

[37] Come già segnalato, l'aggregato riguardante le tariffe telefoniche rilevato dall'Istat congloba i prezzi del servizio di telefonia sia fissa che mobile. Solo nel primo caso si può parlare di tariffe regolate, poiché il mercato della telefonia mobile è ormai aperto alla concorrenza e i relativi prezzi sono determinati dal mercato stesso. L'impossibilità di disporre della disaggregazione dell'indice impone cautela nella valutazione del risultato, soprattutto in termini di

dell'incremento dei prezzi petroliferi i quali, raggiunto un minimo attorno ai primi mesi del 1999, sono aumentati notevolmente per tutto il corso dell'anno e nei primi mesi del 2000. L'effetto di trascinamento si è verificato per quei servizi per i quali gli idrocarburi costituiscono un input primario, ovvero energia elettrica e gas: per questi due servizi è previsto un meccanismo di indicizzazione (della componente della tariffa riconducibile rispettivamente alla produzione dell'energia e all'acquisto del gas) che automaticamente determina la trasmissione dell'impulso inflattivo[38].

Nel 2000, in seguito ad un attento studio dei costi sostenuti, l'Autorità ha operato una ristrutturazione tariffaria, riducendo le parti di tariffa legate alla copertura dei costi industriali di trasporto, generazione e distribuzione di elettricità.

La ridefinizione dei meccanismi di indicizzazione delle tariffe ha consentito di contenere e distribuire nel tempo l'effetto del rialzo dei prezzi del petrolio sulla tariffa pagata dai consumatori. Ciò nonostante, le tariffe elettriche e del gas sono risultate le voci più dinamiche facendo registrare in media d'anno una crescita rispettivamente dell'8 e dell'11% circa.

Continua ad essere positivo, invece, il contributo alla riduzione dei prezzi al consumo dei servizi di telefonia. Nel 2000 le tariffe risultano diminuite del 3 %, effetto sostanzialemnte di un ribilanciamento tariffario per la telefonia fissa, che ha determinato forti riduzioni per le chiamate interurbane, internazionali e per quelle da apparecchio fisso a mobile.

---

effetti distributivi. Nonostante la notevole diffusione raggiunta nel nostro paese dalla telefonia mobile, non si può certamente supporre che i benefici della riduzione dei loro prezzi siano equamente ripartiti tra la popolazione.

[38] E' bene ricordare che il meccanismo di indicizzazione deve essere valutato in entrambe le direzioni; si deve infatti tener conto che la simmetria dei meccanismi consentirebbe guadagni nel caso di una diminuzione del prezzo internazionale del greggio. Inoltre, valutando in aggregato il periodo preso in esame, le diminuzioni riscontrate nel periodo precedente riferibili ad assestamenti strutturali delle tariffe, hanno comunque consentito di contenere l'incremento delle tariffe al disotto dell'indice generale.

Tavola 11

I prezzi dell'energia elettrica per usi domestici (Lire/Kwh)

	Consumo annuale							
	600 Kwh		1200 Kwh		3600 Kwh		7500 Kwh	
	2000 Lire/kwh	2000/1999 var.%	2000 Lire/kwh	2000/1999 var.%	2000 Lire/kwh	2000/1999 var.%	2000 Lire/kwh	2000/1999 var.%
Tariffa totale	138,2	19,6	144,6	12,1	307,0	-7,2	280,2	-7,5
Parte della tariffa collegata ai costi variabili (principalmente petrolio)	46,0	127,7	46,0	127,7	99,0	40,2	99,0	40,2
Tariffa al neto dei costi variabili	92,2	-3,3	98,6	-9,4	208,0	-20,1	181,2	-22,0
EU 15 Media ponderata	305,9	-2,8	242,3	-3,4	200,2	-3,8	183,8	-4,2

Fonte: Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas; Eurostat

I prezzi dell'energia elettrica per usi industriali (Lire/Kwh)

	Consumo annuale							
	150000 Kwh		2GWh		10Gwh		24Gwh	
	2000 Lire/kwh	2000/1999 var.%	2000 Lire/kwh	2000/1999 var.%	2000 Lire/kwh	2000/1999 var.%	2000 Lire/kwh	2000/1999 var.%
Tariffa totale	201	2,7	150	-0,3	150	-0,3	131,2	3,4
Parte della tariffa collegata ai costi variabili (principalmente petrolio)	62,5	75,6	62,5	75,6	62,5	75,6	62,5	75,6
Tariffa al neto dei costi variabili	138,5	-13,4	87,5	-23,8	87,5	-23,8	68,7	-24,8
EU 15 Media ponderata	173,7	-3,1	118,4	-3,5	112,2	-7,7	96,3	-6,1

Fonte: Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas; Eurostat

Tavola 12

I prezzi del gas per usi domestici (Lire/m3)

	Consumi annuali		
	8,37GJ	**83,7GJ**	**125,6GJ**
Tariffa totale	743,1	593,2	581,5
Parte della tariffa collegata ai costi variabili (principalmente petrolio)	179,0	142,9	140,1
EU 15 Media ponderata	931,9	486,7	464,8

I prezzi del gas per usi industriali (Lire/m3)

	Consumi annuali			
	418,6GJ	**4186GJ**	**41860GJ**	**418.600GJ**
Tariffa totale	572,3	384,7	247,9	208,6
Parte della tariffa collegata ai costi variabili (principalmente petrolio)	137,9	92,7	208,6	175,5
EU 15 Media ponderata	458,1	305,7	261,5	210,4

Fonte: Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas; Eurostat

Con riferimento alle tariffe elettriche, l'esercizio di cui si propongono nella tavola 11 i principali risultati, vuole dimostrare quanto abbia inciso sulla tariffa la variazione del prezzo del petrolio sul mercato internazionale e quanto avrebbe invece operato la correzione dei costi prevista dal meccanismo tariffario adottato. Sotto questo punto di vista i dati forniti dall'Autorità per l'energia, distinti tra utenti domestici e utenti industriali, sono indicativi. Nel caso dei prezzi al consumo domestico, per tutte le classi di consumo il nuovo meccanismo tariffario avrebbe comportato, al netto dei costi variabili una riduzione superiore a quella ottenuta in media nei paesi della UE.

L'esercizio presentato consente anche di rilevare due ulteriori elementi:

- il processo di revisione operato tra il 1999 e il 2000 ha determinato una sorta di ribilanciamento all'interno delle tariffe applicate tra gli utenti distinti in fasce di consumo. Pur in una fase di crescita del prezzo, la variazione del prezzo unitario per le fasce di consumo medie e medio alte è stata negativa. Si è così evitato di accentuare la penalizzazione di tali utenti rispetto alla media UE;
- le tariffe per tutte le fasce di utenti (domestici e industriali) sono ancora notevolmente superiori alla media UE.

Un risultato che si qualifica ulteriormente guardando all'analisi comparata utilizzata nell'ambito dell'esame per indicatori previsto in ambito U.E [39].

In sintesi, la forte dipendenza nella produzione di energia dal petrolio[40] le cui variazioni incidono in misura consistente sulla tariffa applicata, non consentono di cogliere appieno i vantaggi di una maggiore concorrenza sul mercato europeo. Il ruolo dell'Autorità di settore si presenta di particolare complessità dovendo questa vigilare su una adeguata apertura del mercato ma anche su meccanismi di determinazione dei prezzi che non finiscano per mandare fuori mercato i produttori nazionali o che di fatto portino a dover scaricare sui clienti non idonei l'aumento dei costi dovuti ad un diverso mix produttivo.

[39] Nella tavola sono riportati i prezzi in euro per 100 Kwh applicati all'utente domestico e alle imprese nei principali paesi europei. Nel caso dell'utente domestico il prezzo si riferisce ad un consumo annuo di 3.500 Kwh. Il dato relativo all'Italia è quello più alto. Tra il 1997 e il 1999 il prezzo ha cominciato a flettere rimanendo tuttavia su livelli ben superiori ai principali partner europei. Nel caso delle imprese, il prezzo considerato è quello applicato ad un consumatore annuale di 2Gwh. Anche in questo caso il costo rimane tra i più elevati ma il gap con gli altri paesi si riduce notevolmente tra il 1997 e il 1999. Più degli altri paesi si è mantenuto in Italia negli anni un forte differenziale tra i prezzi dei due tipi di utenze. Nel 2000 la variazione del costo petrolio produce un aumento particolarmente consistente del prezzo soprattutto nel nostro Paese.

[40] Secondo i dati OCSE, oltre il 77% della produzione interna di elettricità dipende da impianti a combustione, contro il 50% medio della UE.

Tavola 13

Le telecomunicazioni: il costo delle chiamate urbane - numeri indice

Paesi	1997	1998	1999	2000
Belgio	121,3	123,0	124,8	127,0
Germania	115,7	108,5	109,2	111,2
Spagna	53,1	78,4	79,5	71,6
Irlanda	157,3	145,1	122,8	130,1
Italia	**63,1**	**58,7**	**59,5**	**64,6**
Portogallo	72,6	61,6	67,7	59,9
Regno Unito	176,4	162,6	165,0	167,9
EU 15	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: DG INFSO

Le telecomunicazioni: il costo delle chiamate interurbane nazionali - numeri indice

Paesi	1997	1998	1999	2000
Belgio	105,8	97,5	116,8	152,6
Germania	135,6	164,7	124,8	108,8
Spagna	152,0	199,1	177,9	162,5
Irlanda	130,4	114,7	85,3	82,4
Italia	**110,1**	**121,5**	**113,8**	**151,5**
Portogallo	152,0	142,0	144,4	112,8
Regno Unito	68,5	73,6	88,1	115,2
EU 15	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: DG INFSO

L'elettricità: prezzi per consumi industriali - costo in EURO per 100Kwh

Paesi	1996	1997	1998	1999	2000
Belgio	7,6	7,5	7,6	7,4	7,6
Germania	8,8	8,3	8,2	7,9	6,8
Spagna	7,5	6,9	6,2	6,2	6,4
Irlanda	6,5	7,1	6,6	6,6	6,6
Italia	**6,8**	**7,1**	**6,6**	**6,6**	**7,9**
Portogallo	7,5	7,3	7,1	6,5	6,4
Regno Unito	5,4	5,9	5,8	5,9	7,0

Fonte: Eurostat

L'elettricità: prezzi per consumi domestici - costo in EURO per 100 Kwh

Paesi	1996	1997	1998	1999	2000
Belgio	12,2	11,9	12,0	11,8	11,7
Germania	12,9	12,5	12,6	12,9	12,1
Spagna	10,8	10,3	9,5	9,1	9,0
Irlanda	7,7	8,5	8,0	8,0	8,0
Italia	**16,1**	**16,5**	**15,6**	**15,9**	**16,1**
Portogallo	12,5	12,5	12,5	12,0	12,0
Regno Unito	9	10,6	10,2	10,3	10,2

Fonte: Eurostat

Il gas: prezzi per consumi industriali - costo in EURO per GJ

Paesi	1996	1997	1998	1999	2000
Belgio	4	4,3	4,0	3,5	5,3
Germania	4,7	5,2	4,8	3,9	6,2
Spagna	3,5	3,3	3,2	3,1	4,8
Irlanda	3,3	3,2	3,0	3,2	3,9
Italia	**4**	**4,4**	**3,9**	**3,4**	**5,3**
Regno Unito	2,2	3,2	3,2	3,4	3,5

Fonte: Eurostat

Il gas: prezzi per consumi domestici - costo in EURO per GJ

Paesi	1996	1997	1998	1999	2000
Belgio	6,8	7,0	6,7	6,4	8,3
Germania	6,7	7,1	6,9	6,2	8,0
Spagna	9,1	9,1	9,1	8,4	10,2
Irlanda	7,2	7,7	7,3	7,4	7,3
Italia	**8,3**	**9,1**	**8,4**	**8,1**	**9,9**
Regno Unito	5,3	6,5	5,8	5,9	6,4

Fonte: Eurostat

Anche nel caso del gas la crescita dei prezzi del greggio (a cui è collegato il meccanismo di determinazione tariffaria) ha interrotto il processo di convergenza sulle tariffe prevalenti nei principali paesi europei, avviato a partire dal 1996. Sia nel caso delle utenze industriali che in quello delle domestiche, i prezzi unitari praticati risultano tra i più elevati tra i principali paesi europei. Sono superati solo dalla Germania nel caso di quelli industriali e dalla Spagna nel caso di quelli per il consumo domestico.

Nel caso delle telecomunicazioni, infine, il confronto con i costi negli altri paesi rileva il peso del ribilanciamento tariffario sulla struttura complessiva. Il costo delle chiamate urbane risulta ancora il più basso tra i maggiori paesi europei. Ancora più contenuto rispetto a paesi come il Portogallo e la Spagna che sembrano aver seguito come l'Italia una politica tariffaria agevolata per le utenze urbane. Questa caratteristica incide sull'andamento dei costi delle chiamate interurbane nazionali che, ancor più che nel caso degli altri maggiori paesi dell'Unione non seguono la tendenza prevalente soprattutto nei Paesi nordici (Danimarca, Olanda, Lussemburgo, Finlandia, Svezia) ad una forte riduzione delle tariffe.

Una ulteriore valutazione dell'efficacia del processo di liberalizzazione può essere tratta dall'esame degli effetti che l'incremento delle concorrenza ha esercitato sulla qualità del servizio reso. E' quanto ha mirato a valutare la Autorità di settore lo scorso anno in relazione ai comparti del gas e dell'elettricità.

I risultati evidenziano, negli ultimi anni, un miglioramento della qualità del servizio offerto in special modo dagli operatore di maggiori dimensioni in conseguenza della crescente pressione concorrenziale derivante dalle aspettative di apertura del mercato. Si sono significativamente ridotte le interruzioni nell'erogazione dell'elettricità da parte dell'Enel sia in numero che in durata; si è ridotta la differenza tra il nord ed il sud anche se è rimasta a livelli ancora molto elevati. Migliorati inoltre i tempi medi necessari per ciascun servizio. Per alcuni di questi il servizio reso dall'operatore di maggiori dimensioni è risultato superiore a quello garantito dai distributori locali. Ancora più netto il miglioramento che si desume dall'osservazione dei servizi forniti dai fornitori di gas di grandi dimensioni.

Il processo di liberalizzazione nel commercio. La riforma del settore è ancora troppo recente per poterne valutare gli effetti. Tuttavia, dai dati definitivi dei primi 8 mesi successivi all'abolizione del sistema delle licenze per i negozi al dettaglio (maggio-dicembre1999), emerge un saldo positivo, tra nuovi esercizi aperti ed esercizi chiusi, pari a 5.568 nuovi esercizi al dettaglio. Nello stesso periodo, grazie allo snellimento delle procedure burocratiche, gli operatori del settore hanno mostrato particolare interesse verso ampliamenti di superficie, accorpamenti e trasferimenti, che hanno

consentito di recuperare efficienza in termini dimensionali e di localizzazione degli esercizi in attività. Ora che la programmazione regionale è stata completata le autorità locali sono impegnate nell'attuazione della riforma. Da un'indagine effettuata dall'ANCI alla fine di luglio 2000, emerge che più del 60% dei Comuni ha adottato (o sta adottando) le misure necessarie per adeguare le aree urbane alla riforma.

L'Italia pur mantenendo secondo un indicatore di sintesi elaborato sulla base dei dati OCSE (Regulation database, OCSE, 2000) un livello di regolamentazione mediamente elevato tra i maggiori paesi europei, presenta valori ben al di sotto delle altre maggiori economie ad esempio in materia di regolazione degli orari dei negozi, tema su cui sembrava, prima della riforma fossimo particolarmente in ritardo rispetto ad altre economie europee. In media e in molti casi migliore la performance in materia di controllo delle larghe superfici, tradizionalmente uno degli elementi che rendeva più difficile la diffusione della struttura commerciale di grandi dimensioni.

3.10 Risultati e efficacia delle misure in campo agricolo.

Le profonde, radicali, modifiche intervenute nell'attribuzione delle funzioni e nella struttura del Ministero delle politiche agricole e forestali, rendono difficile, come si cercherà di spiegare, la valutazione sull'attività di questo Ministero o, quanto meno, ne circoscrivono fortemente l'ambito; analogamente non appare agevole identificare degli indicatori di risultato.

Va considerato che questo Ministero ha subito una vera e propria trasformazione passando da centro con funzioni di intervento diretto e operativo a centro di programmazione, coordinamento di regolamentazione.

Le funzioni, in ossequio al dettato costituzionale, sono state trasferite in massima parte alle Regioni.Successive disposizioni legislative ordinarie hanno trasferito alcune funzioni ad altri Ministeri (in particolare all'Ambiente). L'esistenza stessa del Ministero è stata oggetto di due referendum, ne è stata stabilita l'estinzione con legge e disposta la rinascita con profonde modifiche, anche nella denominazione più volte mutata sino a quella attuale.

Per il MIPAF, più che di indicatori di carattere finanziario, materiali (attinenti alla produzione, alla produttività ecc.), si possono individuare indicatori afferenti alla sua nuova configurazione.

Uno di questi potrebbe essere la realizzazione stessa in concreto della funzione di programmazione. In questo senso si può affermare che un risultato può essere individuato nella individuazione dei programmi, sia di carattere generale che per singoli settori, che il Ministero ha predisposto in questi anni. Analogo risultato può essere considerata l'approvazione, su iniziativa del MIPAF, di alcune leggi di programmazione di carattere generale (la citata legge n. 499/99), e per singoli comparti.

Data la trasformazione, come si è prima sottolineato, delle funzioni di questo Ministero, tra le quali spicca quella di regolamentazione, va registrato positivamente lo sforzo di razionalizzazione e di regolazione di vari settori (tipico esempio è la legge quadro sugli incendi boschivi).

Per quanto riguarda gli indicatori di risultato in termini di attività e obiettivi concreti, si possono indicare: l'aumento di produttività; il miglioramento della bilancia agro-alimentare; l'aumento dell'occupazione e il suo miglioramento qualitativo; l'accrescimento delle superfici ad agricoltura biologica; una nuova dimensione della pesca; lo sviluppo rurale.

In merito alla produttività, i dati della Relazione sulla situazione economica nel 2000 stanno a dimostrare che si è verificato un incremento della produzione agricola con una diminuzione degli occupati e della superficie agricola utilizzata (SAU) e, quindi, un aumento della produttività. Per il settore della pesca il risultato nel 2000 è stato ancora più vistoso con un aumento del valore della produzione superiore del 10,9% rispetto all'anno precedente ed un recupero del 9,8% delle quantità pescate di fronte ad un ridimensionamento del cd. sforzo di pesca e della stessa flotta, in ossequio alle disposizioni comunitarie e internazionali.

Si è registrata una diminuzione dell'uso di prodotti chimici e un aumento delle superfici di agricoltura biologica.

In merito all'interscambio agro-alimentare, pur permanendo uno sbilancio, si è registrata nel 2000 una riduzione del saldo negativo pari al 2,4%. E' interessante in proposito notare il forte incremento delle esportazioni di prodotti tipici mediterranei

(per il comparto frutticolo sono più che raddoppiate ed ancor più positivo è stato il risultato per gli agrumi).

Per l'occupazione e lo sviluppo rurale, si attende l'effetto positivo dell'attuazione della riforma della PAC, del Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000-2006 e della legge a favore dei giovani agricoltori. Un segnale positivo è comunque costituito dal forte incremento dell'agriturismo che tende a favorire un aumento dell'occupazione. Ciò è tanto più rilevante se si considera che il Mezzogiorno contribuisce a questo settore per il 30%, avviando, sia pure in un campo ancora limitato, il riequilibrio tra le diverse aree del paese,il quale costituisce allo stesso tempo un obiettivo della politica economica italiana e di quella perseguita dall'Unione europea con la coesione economica e sociale.

4. L'attuazione del d.lgs. n. 300/99: il Ministero delle attività produttive e delle politiche agricole e forestali.

4.1 L'attuazione del d.lgs. n. 300/99: il Ministero delle attività produttive.

Con la XIV legislatura prende avvio la riforma della struttura di governo disegnata dal d.lgs. n. 300/99.

L'articolo 27 del d.lgs. n. 300/99 prevede la creazione del Ministero delle attività produttive come risultante del processo di integrazione di tre Ministeri esistenti: il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il Ministero del commercio estero e il Ministero delle telecomunicazioni. Il nuovo Ministero eredita funzioni, risorse e personale delle amministrazioni preesistenti; inoltre ad esso sono conferite le risorse materiali e umane corrispondenti ad alcune funzioni esercitate dai Ministeri del tesoro, della sanità, del lavoro e della previdenza sociale e dell'università. In particolare i compiti e le funzioni affidati al nuovo Ministero sono quelli rientranti nelle aree funzionali "sviluppo del sistema produttivo", "commercio estero" e "internazionalizzazione del sistema economico", "comunicazione e tecnologie dell'informazione".

Nella prima area funzionale ricadono le funzioni riconducibili alle politiche per lo sviluppo dell'industria, del commercio e dei servizi, del turismo e della cooperazione, cui possono essere ricondotte le competenze in materia di erogazione di incentivi alle

imprese su tutto il territorio nazionale e nelle aree depresse, compresi gli incentivi alla ricerca applicata. In essa ricadono inoltre le funzioni riconducibili al controllo e alla certificazione degli aspetti tecnici e tecnico-giuridici delle attività industriali, commerciali e dei servizi, anche con riferimento agli standards di sicurezza e qualità.

Nella seconda area funzionale sono ricomprese le competenze in materia di commercio estero e internazionalizzazione del sistema economico, attribuite nella precedente struttura di governo al Ministero del commercio estero.

Nella terza, infine, sono ricomprese le funzioni, attribuite finora al Ministero delle comunicazioni, attinenti alla radiodiffusione sonora e televisiva, quelle in materia di stampa ed editoria e produzioni multimediali nonché quelle relative alle tecnologie dell'informazione[41].

Il decreto legislativo introduce inoltre due ulteriori modifiche nell'attribuzione di competenze e nell' organizzazione dei compiti in materia di attività produttive. Vengono infatti trasferite al Ministero dell'economia le funzioni inerenti ai rapporti con l'istituto per la vigilanza delle assicurazioni e viene prevista l'istituzione di due agenzie di carattere tecnico operativo.

La prima è l'Agenzia per le normative ed i controlli tecnici cui sono attribuite le competenze in materia di controlli di conformità delle macchine, degli impianti e dei prodotti, la predisposizione e la vigilanza delle norme tecniche e degli standard per la certificazione dei prodotti, il rilascio di titoli di abilitazione all'esercizio dei servizi radioelettrici e i requisiti tecnici di apparecchiature e procedure di omologazione. Si tratta di attività che nell'organizzazione preesistente erano attribuite a diverse direzioni dei Ministeri. Il riordino prevede quindi una struttura destinata a operare trasversalmente assorbendo diverse competenze del ministero; inoltre, per l'esercizio di tali competenze l'agenzia può stipulare convenzioni con le regioni ed avvalersi delle Camere di commercio oltre che degli uffici territoriali del Governo.

La seconda struttura è l'Agenzia per la proprietà industriale. In questo caso vengono assegnate alla nuova Agenzia le funzioni svolte dall'Ufficio italiano brevetti e marchi del Ministero dell'industria.

Non si tratta tuttavia di un semplice accorpamento di strutture finora distinte. Con il compimento del disegno di riforma previsto dall'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 la riorganizzazione delle competenze di governo vede il realizzarsi dell'unificazione in una unica struttura amministrativa centrale di pressocchè tutte le competenze che riguardano la regolazione ed il sostegno dei settori produttivi finora distribuite tra più amministrazioni a detrimento di una unitarietà di gestione politico-strategica ed amministrativa. Di qui, l'interesse per l'esercizio condotto sul bilancio 2000 di ricostruzione della nuova struttura di governo, sulla base delle indicazioni tratte dal regolamento di attuazione approvato dal governo nel marzo del 2001.

4.1.1 Il regolamento del Ministero per le attività produttive.

Il regolamento di attuazione approvato nel marzo del 2001 (d.P.R. n. 175 del 26 marzo 2001) prevede l'articolazione del nuovo ministero in quattro dipartimenti: il Dipartimento delle imprese, quello per l'internazionalizzazione, quello delle reti e quello per il mercato[42].

Il dipartimento per le imprese ha competenza in materia di competitività e sviluppo dei settori produttivi e dell'impresa. Ad esso competono gli interventi per il riequilibrio territoriale e la coesione economica, sulla base della programmazione e degli indirizzi del CIPE. Viene pertanto distinta la funzione di gestione delle misure di sostegno delle imprese nelle aree depresse in attuazione degli interventi programmati dal CIPE, da quella di programmazione economico finanziaria assegnata al Ministero dell'economia e delle finanze cui competono anche le funzioni di coordinamento e di verifica degli interventi rispetto agli obiettivi programmatici.

Il Dipartimento per le imprese si articola in 5 direzioni generali:

- la Direzione per lo sviluppo produttivo e la competitività, cui spettano le funzioni di coordinamento della politica industriale e di definizione delle iniziative normative e di vigilanza sulla Agenzia per la proprietà industriale. Opera in quest'ambito il Nucleo degli esperti di politica industriale;

[41] Va segnalato che con l'avvio della XIV legislatura il Governo ha presentato il decreto legge n. 217 del 12 giugno 2001 che modifica l'impianto originario del d.lgs. n. 300/99 prevedendo tra l'altro un Ministero delle comunicazioni distinto da quello delle Attività produttive.

- la Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese che esercita le funzioni rimaste di competenza statale in materia di incentivi ai settori produttivi e per il riequilibrio territoriale, e svolge funzioni di vigilanza sulla gestione degli incentivi affidati a Sviluppo Italia;
- le Direzioni per il turismo e quella per il commercio, con specifiche funzioni settoriali;
- la Direzione generale per la cooperazione, cui sono attribuite le funzioni, già di competenza del Ministero del lavoro, in materia di sviluppo e vigilanza della cooperazione.

Il Dipartimento per l'internazionalizzazione si articola invece in tre direzioni generali:

- la Direzione per la politica commerciale cui spettano l'elaborazione e la negoziazione di accordi commerciali multilaterali e di accordi bilaterali in materia di collaborazione economica;
- la Direzione per le politiche di internazionalizzazione cui sono attribuite funzioni di indirizzo strategico delle politiche di internazionalizzazione, di promozione degli investimenti esteri in Italia e di promozione e diffusione degli sportelli unici per l'internazionalizzazione. Vengono attribuite a questa direzione compiti di vigilanza in materia di credito e assicurazione all'esportazione;
- la Direzione per la promozione degli scambi che gestisce gli incentivi, nazionali e comunitari, a sostegno dell'internazionalizzazione e coordina le attività, compresa quella svolta dall'ICE, di promozione internazionale del sistema produttivo italiano.

Il Dipartimento per le reti è a sua volta composto da quattro direzioni:

- la Direzione per l'energia e le risorse minerarie, cui è attribuita l'elaborazione delle linee di politica in materia di energia e miniere, i rapporti con le regioni l'UE, l'attuazione delle normative comunitarie e di sicurezza degli impianti e la vigilanza sull'attività dell'ENEA;

[42] La decisione del governo di mantenere distinto il Ministero delle comunicazioni da quello delle Attività produttive, se confermato dopo l'esame parlamentare, comporterà una modifica del regolamento.

- la Direzione per le comunicazioni elettroniche e la gestione delle frequenze cui sono attribuite la predisposizione del piano regolatore nazionale delle telecomunicazioni e dei piani di ripartizione e di assegnazione delle frequenze a livello nazionale, e la vigilanza sulla loro attuazione, in applicazione del regolamento internazionale delle radiocomunicazioni. A questa direzione spetta il controllo delle emissioni radioelettriche, tramite il Centro nazionale controllo emissioni radioelettriche nonché la collaborazione nei settori di competenza con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;
- la Direzione per i servizi di comunicazione, cui sono assegnate le funzioni in materia radiotelevisiva, di telecomunicazioni, di stampa editoria e produzioni multimediali. In particolare la direzione svolge funzioni nel rilascio delle concessioni, licenze e autorizzazioni alle emittenti televisive private e adotta i relativi disciplinari, nell'attuazione della convenzione e del contratto di servizio con la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, negli adempimenti in materia di stampa editoria e produzioni multimediali, agevolazioni all'editoria e alle emittenti radiotelevisive. Presso la direzione operano il Consiglio superiore delle comunicazioni e il Forum permanente delle comunicazioni[43];
- la Direzione per le tecnologie delle comunicazioni e dell'informazione, che ha competenza in materia di ricerca applicata per le tecnologie innovative, standard tecnici, accreditamento, certificazione e omologazione.

Infine il Dipartimento per il mercato articolato in tre direzioni generali:

- la Direzione per l'armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori cui spetta l'elaborazione di politiche e normative in materia di tutela dei consumatori, il supporto al Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, nonché le funzioni di controllo in materia di prezzi, metrologia, sicurezza dei prodotti destinati ai consumatori, la vigilanza sulla Agenzia per le normative e i controlli tecnici;

[43] Si veda al riguardo la nota precedente.

- la Direzione per la regolamentazione e la qualità dei servizi postali e di telecomunicazione;
- la Direzione per i servizi interni, cui è affidata la cura degli affari attribuiti trasversalmente alla conferenza dei capi Dipartimento. Si tratta di una struttura che nella nuova struttura ministeriale svolge un ruolo di coordinamento e di raccordo per quanto concerne la gestione delle questioni orizzontali.

4.1.2 Una simulazione del Ministero delle attività produttive a partire dai dati del rendiconto 2000.

Per una corretta lettura dei risultati che emergono dall'esercizio di simulazione occorre prestare attenzione ad alcune avvertenze metodologiche valide in generale, quando si utilizza la classificazione per funzioni obiettivo ed in particolare per quanto riguarda l'esercizio in questione in riferimento al nuovo Ministero delle attività produttive.

Come è noto, le classi individuate in base alla classificazione Cofog presentano una serie di carenze in termini di informazioni necessarie alla valutazione delle politiche pubbliche perseguite dalle amministrazioni. Inoltre, nel caso dell'esercizio proposto:

- si sono dovute forzatamente cumulare tutte le spese di carattere generale sostenute dai diciotto ministeri effettivamente operanti nel 2000, non potendosi valutare quali duplicazioni verranno a cadere come conseguenze dell'accorpamento;
- non si è tenuto conto delle Agenzie previste nella nuova organizzazione della struttura di governo. Le funzioni ad esse riconducibili secondo il decreto legislativo sono state attribuite a quei ministeri che, a regime, avranno su di esse il potere di indirizzo e vigilanza.

Riguardo poi al Ministero delle attività produttive, si deve tener presente che:

- non è stato possibile separare dalla specifica competenza del Ministero del Tesoro (futuro Ministero dell'Economia) la quota delle politiche di coesione riferita all'attuazione dei contratti di programma, di area e delle programmazione negoziata. Pertanto, nella simulazione queste risorse

restano attribuite al Ministero del Tesoro e risultano distribuite, data la natura di questi strumenti di programmazione, tra diverse funzioni obiettivo riguardando infatti le infrastrutture, le agevolazioni alle imprese etc;

- le risorse per l'agroindustria risultavano già di competenza del Ministero dell'industria. Non vi è stato quindi nessun passaggio dal Ministero delle politiche agricole;
- con riferimento all'editoria si è dovuto interpretare e scegliere tra disposizioni in apparenza in contrasto: il decreto 300 ne attribuisce esplicitamente la competenza al Ministero delle attività produttive mentre il regolamento di attuazione elenca fra le competenze attribuite al Ministero solo alcune funzioni marginali come gli incentivi per l'innovazione tecnologica nell'editoria e stampa. Inoltre, la legge 62/2001 ha di recente istituito un fondo per le agevolazioni di credito alle imprese editoriali ponendolo presso la Presidenza del Consiglio – Dipartimento editoria fino alla attuazione della riforma prevista dal 300 e quindi non indicando esplicitamente la futura competenza. Nell'esercizio di simulazione si è pertanto dovuto operare una scelta attribuendo la funzione obiettivo "sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali al Ministero delle attività produttive;
- non è stato possibile estrapolare le risorse relative al "servizio per la sicurezza mineraria e la vigilanza sull'applicazione della legislazione attinente alla salute sui luoghi di lavoro" per passarle dal Ministero dell'industria a quello del Lavoro, salute, politiche sociali come previsto dal d.lgs. n. 300/99;
- è stato considerato tra i fondi di incentivazione attribuiti al Ministero delle attività produttive, quello per la ricerca applicata[44] .

[44] Una scelta operata in presenza di un apparente contraddizione tra quanto previsto dal d.lgs. n. 300 e dal regolamento del Ministero delle attività produttive. Il primo sembra mantenere la competenza sul fondo per la ricerca applicata al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; il secondo ne attribuisce la gestione al Dipartimento per le imprese, insieme agli altri incentivi alle imprese.

Tavola 14

La spesa per i settori produttivi e il nuovo "Ministero delle Attività produttive"

	Le Funzioni Obiettivo	Il Ministero delle Attività Produttive	La spesa per i settori produttivi	Quota gestita dal nuovo ministero	La composizione della spesa per funzioni del nuovo Ministero
		(a)	(b)	(c)=(a)/(b)	
411	Affari generali economici e commerciali (*)	3.885.892	3.885.892	100,0	19,5
412	Affari generali del lavoro	143.813	0		0,7
421	Agricoltura		2.266.910	0,0	
422	Silvicoltura		200.702	0,0	
423	Pesca e caccia		238.051	0,0	
432	Petrolio e gas naturale	206.657	206.657	100,0	1,0
433	Combustibili nucleari	827	827	100,0	0,0
435	Elettricità	12.008	30.197	39,8	0,1
436	Energia non elettrica	67.083	67.083	100,0	0,3
441	Attività estrattive	93.557	93.557	100,0	0,5
442	Attività manifatturiera	7.136.248	9.129.359	78,2	35,8
461	Comunicazioni	2.986.218	2.980.637	100,2	15,0
471	Distribuzione conservazione magazzinaggio	1.223.271	1.223.271	100,0	6,1
473	Turismo	253.667	253.667	100,0	1,3
482	Ricerca per l'agricoltura		178.269	0,0	0,0
483	Ricerca per combustibili ed energia	460.179	460.179	100,0	2,3
484	Ricerca per attività estrattive	2.074.404	2.074.404	100,0	10,4
486	Ricerca per comunicazioni	6.850	6.850	100,0	0,0
	Altre funzioni minori	1.367.520	4.048.962	33,8	6,9
	Totale	19.918.194	27.345.474	72,8	100,0
	Totale (esclusa Agricoltura Pesca e Silvicoltura)	19.918.194	24.461.542	81,4	100,0

(*) Per consentire una comparazione dei dati, alla voce è stato sottratto il valore riferito agli interventi per le aree depresse gestiti finora dal Tesoro e che saranno, in misura prevalente, trasferiti in gestione alla nuova struttura ma di cui non era possibile stimare l'importo con esattezza (cfr. avvertenza nel testo par.4.1.2)

(in milioni)

	Anno 2000
	Stanziamenti definitivi di competenza
(a) Ministero delle Attività Produttive	19.918.194
(b) Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato	9.113.828
(c) Ministero del Commercio con l'estero	552.033
(d) Ministero delle Politiche agricole	2.593.882
(e) Ministero delle Comunicazioni	296.165
(f) Totale Ministeri (ante d.lgs. n. 300/99)	12.555.908
(a)/(f)	1,6

Pur tenendo presente questi limiti dall'esercizio di simulazione è possibile trarre alcune interessanti indicazioni. Innanzi tutto il nuovo Ministero se misurato in termini di stanziamenti di competenze raggiunge quasi i 20.000 mld. Una quota rilevante, ben superiore a quella finora amministrata dai tre ministeri confluiti nella nuova struttura. Questo senza poter considerare in maniera esaustiva le risorse per la gestione dei contratti di programma e in generale per la programmazione negoziata.

Nella nuova struttura si riconferma il ruolo prevalente delle misure di sostegno alle attività estrattive e manifatturiere, che assorbono quasi il 36% degli stanziamenti 2000. Se a questi si aggiungono gli interventi a sostegno della ricerca applicata e destinati ai comparti industriali il peso delle risorse destinate al settore cresce ad oltre 9.200 mld, il 46% del totale. Considerando che la gestione degli interventi a sostegno delle imprese rimane concentrata tutta all'interno della Direzione generale coordinamento degli incentivi alle imprese della nuova dipartimento delle imprese, si conferma il ruolo prevalente di tale direzione nella gestione delle risorse.

Secondo il ridisegno del decreto 300, uno degli obiettivi della nuova organizzazione è quello di concentrare in una unica amministrazione la responsabilità complessiva degli interventi previsti a sostegno dei comparti produttivi. L'analisi per funzione obiettivo può in qualche misura consentire di verificare quanto il provvedimento risponde a questa necessità e se questo sia vero per tutti i comparti produttivi.

Nel caso degli interventi per il settore manifatturiero, la nuova amministrazione finisce per amministrare oltre il 78% delle risorse destinate a questo obiettivo nel bilancio dello Stato. Una quota rilevante ma ancora non totalitaria. Rimangono infatti attribuiti ad una altra amministrazione gli incentivi all'industria cantieristica e navale[45]. Rilevante è la quota per il settore minerario e delle comunicazioni. Mentre solo parziale è quanto gestito in materia energetica: solo il 40% del totale. Sia nel caso del manifatturiero che delle comunicazioni, la somma delle risorse amministrate eccede la quota che in precedenza era attribuita ai tre principali Ministeri confluiti nella nuova amministrazione. Questo, come si diceva, proprio per il passaggio di somme per incentivi un tempo gestite dal Ministero del Tesoro e da quello della Ricerca scientifica.

4.2 L'attuazione del d.lgs. n. 300/99: il Ministero delle politiche agricole e forestali.

Il Ministero delle politiche agricole ha subito negli anni profonde modifiche dovute da ricondurre al fatto che il settore dell'agricoltura e della pesca nelle acque interne è quello maggiormente sottoposto dall'art. 117 della Costituzione al trasferimento di funzioni e risorse dallo Stato alle Regioni. Anche la denominazione del Ministero è mutata più volte prima dell'attuale.

Il d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 ha completamente trasferito alle Regioni le funzioni e i compiti svolti dal Ministero, relativi alle materie di "agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione". Esso ha disposto la soppressione degli enti e istituti e aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero e la messa in liquidazione dell'AGECONTROL S.p.A.. Al Ministero è previsto restino i compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale " in coerenza con quella comunitaria"; le funzioni di rappresentanza nelle sedi comunitarie ed internazionali; di disciplina e di coordinamento in numerose materie di rilevanza statale.

Il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, ha ulteriormente definito e delimitato i compiti e le funzioni del Ministero. L'art. 27, 2° comma ha stabilito l'attribuzione al Ministero delle attività produttive delle funzioni e dei compiti spettanti allo Stato in materia di

[45] In presenza di una dizione non chiara nei due regolamenti (quello per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e quello per il Ministero delle attività produttive), nell'esercizio di simulazione si è ritenuto di mantenere tali

trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. L'art.35 ha trasferito le funzioni attribuite attualmente al Ministero delle politiche agricole in materia di polizia forestale al Ministero dell'ambiente e tutela del territorio. L'art. 33 nell'indicare la nuova denominazione di "Ministero delle politiche agricole e forestali" ha attribuito a questo funzioni e compiti spettanti allo Stato in materia di agricoltura e foresta, caccia e pesca, ai sensi dell'art. 2 del citato d.lgs. n. 143 del 1997.

Il Ministero è chiamato a svolgere per l'agricoltura e la pesca funzioni e compiti in due aree funzionali: "elaborazione e coordinamento d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, delle linee di politica agricola e forestale, in coerenza con quella comunitaria"; cura e rappresentanza degli interessi della pesca e dell'acquacoltura nella politica di mercato in sede comunitaria ed internazionale; adempimenti relativi al FEOGA; riconoscimento e vigilanza sugli organismi pagatori statali; qualità, tutela e valorizzazione dei prodotti agricoli; agricoltura biologica e produzione ecocompatibile; elaborazione del codex alimentarius; riconoscimento e sostegno delle associazioni dei produttori e accordi interprofessionali di dimensione nazionale; prevenzione e repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari; controllo sulla qualità delle merci di importazione; lotta alla concorrenza sleale.

incentivi al Ministero delle infrastrutture.

4.2.1 Il regolamento del Ministero delle politiche agricole e forestali[46].

In ossequio a quanto disposto dal d.lgs. n. 300 del 1999 il MIPAF è organizzato in soli due Dipartimenti, il primo "delle politiche di mercato", il secondo "della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi".

Il Dipartimento delle politiche di mercato ha competenza in questa materia in sede nazionale, comunitaria ed internazionale nel settore agricolo, agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura. E' articolato in due Direzioni generali. La prima " Direzione generale per le politiche agroalimentari", cura i rapporti con le istituzioni comunitarie ed internazionali e coordina le linee di politica agricola in coerenza con la PAC, di cui assicura l'attuazione, specie in riferimento al FEOGA; Ha competenza in tutti i settori di cui alla lettera a) dell'art. 33, 3° comma del d.lgs. n. 300/99. La seconda, "Direzione generale per la pesca e l'acquacoltura", ha competenza in questo settore secondo quanto previsto dalla lettera b) della norma testè citata; per le funzioni di sua competenza si avvale delle Capitanerie di porto: Con questo Dipartimento collabora il segretariato del Comitato Nazionale per il collegamento con la FAO. Per tale ultimo compito la Sezione controllo enti ha rilevato l'esigenza della riassunzione delle relative competenze nell'ambito delle strutture ministeriali.

Il Dipartimento della qualità dei prodotti agroalimentari e dei servizi si occupa della tutela e valorizzazione della qualità dei prodotti, dello sviluppo rurale, della caccia, dell'economia montana e dei servizi informatici generali.

---

[46] Va ricordato che il Governo aveva emanato un regolamento di organizzazione con d.P.R. del 25 marzo 1999, ai sensi dell'art.2, comma 4, del d.lgs 4.6.1997, n. 143, che ha soppresso il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali ed ha istituito il Ministero per le politiche agricole e forestali.La Corte dei Conti in sede di pronuncia sul visto del citato regolamento, con Ordinanza n. 441 del 10.6.1999 ha sollevato la questione di legittimità costituzionale del d.lgs n. 143/97 ritenendo che le funzioni di elaborazione e coordinamento di politica agricola, agro-industriale e forestale attribuite con d.lgs. n. 143 del 1997 dovrebbero essere svolte, data la potestà legislativa delle regioni in questa materia, non a livello amministrativo del Ministero, ma tramite una legge-quadro. La questione è ancora pendente davanti alla Corte Costituzionale. In data 28.7.2000 l'amministrazione ha ritirato il DPR del 25.3.1999 ed ha successivamente emanato il Regolamento di organizzazione del Ministero delle Politiche agricole e forestali, a seguito dell'emanazione del d.lgs. 30.7.1999, n. 300; la Corte dei conti, sezione del controllo, ha sollevato – in sede di controllo preventivo di legittimità del DPR del 28.3.2000- anche sul d.lgs. n. 300 del 1999 la questione di legittimità costituzionale per violazione di vari articoli della Costituzione (70,76, 95,117,118, e 119) (in proposito v. testo Ordinanza del 7.9.2000 della Corte dei conti, sezione del controllo sul controllo preventivo di legittimità del DPR 28 marzo 2000, in GU n. 46 dell'8.11.2000). Il Governo ha pubblicato il d.P.R. n. 450 del 28.3.2000, contenente il regolamento di organizzazione del Ministero delle Politiche agricole e forestali, sulla Gazzetta Ufficiale n. 64 del 17.3.2001, con " *l'Avvertenza*" che si dava corso alla pubblicazione " sulla base di copia conforme all'originale dell'atto, senza gli estremi di registrazione della Corte dei conti". Va chiarito che la Corte dei conti non ha registrato il Regolamento. Il governo, da parte sua, ha ritenuto di dar corso comunque alla sua pubblicazione interpretando il disposto dell'art. 27 della legge 24.11.2000, n. 340 nel senso che non sono esecutivi solo gli atti per i quali la Corte dei conti ha sollevato la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 81 della Costituzione.

Il Dipartimento è articolato in tre Direzioni generali (la prima per la qualità dei prodotti e la tutela del consumatore, la seconda, direzione generale per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale; la terza, direzione generale per i servizi e gli affari generali) e l'Ispettorato centrale repressione frodi (ICRF). Questo Dipartimento sovrintende alla gestione dei beni ed alle attività di ricerca, di sperimentazione e di competenza dell'ex Azienda di Stato per le foreste demaniali, non trasferiti alle Regioni, nonché alla gestione e al monitoraggio del sistema informativo agricolo nazionale (SIAN).

Sono previsti gli uffici di "diretta collaborazione " con il Ministro (Capo di gabinetto preposto all'Ufficio di Gabinetto; Ufficio legislativo; segreteria del Ministro; segreteria tecnica; servizio di controllo interno, dotato di autonomia operativa; Ufficio rapporti internazionali) e un Consiglio tecnico scientifico, con compiti di consulenza. Il Regolamento contiene nell'art.6 varie disposizioni organizzative, tra le quali si ricordano: la individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale (da stabilire con decreti del Ministro di natura non regolamentare); la verifica biennale degli assetti organizzativi del Ministero; il potenziamento del Comando dei carabinieri per la tutela delle norme comunitarie e agroalimentari, alle dipendenze funzionali del Ministro, che svolge, coordinandosi con l'Ispettorato (ICRF) prima richiamato; controlli straordinari sulla erogazione degli aiuti comunitari e in genere sulla corretta applicazione dei regolamenti comunitari.

Il Regolamento contiene in una Tabella allegata la pianta organica del personale non dirigenziale che prevede 1.602 unità (di cui 821 per l'area C, 590 per l'area B, e 211 per l'area A).

Ciò che non è stato ancora realizzato è il trasferimento, ai sensi dell'art.4, comma 1 del d.lgs. n. 143 1997, alle Regioni dei beni e delle risorse finanziarie e umane. Vi è da tempo una bozza di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma questa non è stata ancora approvata. Questo comporta un ritardo nel concreto avvio del disegno riformatore che doveva allo stesso tempo riguardare le strutture centrali ,attraverso un

diverso dimensionamento del Ministero e di tutta la rete di enti ad esso facenti capo, e quelle regionali[47].

[47] La bozza del DPCM prevedeva il trasferimento alle Regioni di £.638.668.502.000, di una quota pari al 15% del personale appartenente alla dotazione organica del MIPAF, effettivamente in servizio alla data del 31 dicembre 1998, di una quota del personale appartenente alla dotazione organica del Corpo Forestale dello Stato, nonché dei beni immobili (e dei mobili che ne costituiscono pertinenza) " non necessari all'esercizio delle funzioni di competenza statale".

Capitolo XII

Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture

1. Premessa.
2. L'attuazione delle riforme amministrativa e di bilancio.
3. Le politiche pubbliche di settore: *3.1 Le politiche delle infrastrutture. 3.2 Gli investimenti dello Stato in infrastrutture nell'ultimo decennio; 3.3 I preconsuntivi 2000 sull'andamento del settore costruzioni; 3.4 L'occupazione in edilizia; 3.5 La liberalizzazione del settore ferroviario; 3.6 Le politiche in materia di trasporto; 3.7 Il Piano generale dei trasporti. 3.8 Le gestioni aeroportuali; 3.9 Il dissesto idrogeologico nelle Regioni italiane; 3.10 L'impegno finanziario per la difesa del suolo; 3.11 La legge n. 36/1994 in materia di risorse idriche e la tutela delle acque; 3.12 I Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio; 3.13 Caratteristiche peculiari delle politiche di spesa in materia ambientale.*
4. L'analisi delle risultanze di consuntivo secondo la classificazione funzionale: *4.1 In particolare: l'analisi della politica delle acque; 4.2 In particolare: gli interventi per la Protezione civile.*
5. Risorse finanziarie 2000 per categorie di opere pubbliche: *5.1 In particolare: l'attività di finanziamento della Cassa depositi e prestiti in materia di investimenti.*
6. La riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato: *6.1 Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; 6.2 Il Ministero delle infrastrutture e trasporti; 6.3 La ricomposizione delle risultanze di consuntivo secondo le disposizioni dei regolamenti di attuazione della Riforma dell'organizzazione di Governo (d.lgs. n. 300/99):* 6.3.1 Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; 6.3.2 Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.
7. Il decentramento amministrativo: *7.1 Il d.lgs. n. 112/1998: i trasferimenti relativi all'area territorio, trasporti e ambiente; 7.2 In particolare: il decentramento in materia ambientale; 7.3 Segue: la devoluzione dei poteri al sistema regionale-locale in materia di difesa del suolo.*

8. La normativa in materia di lavori pubblici.
9. Il programma di sviluppo del Mezzogiorno: *9.1 La nuova programmazione degli investimenti e gli strumenti per lo sviluppo del Mezzogiorno; 9.2 Gli stanziamenti per il triennio 2001-2003; 9.3 Le intese istituzionali di programma; 9.4 Stato di attuazione dei completamenti; 9.5 Gli studi di fattibilità; 9.6 La programmazione finanziaria di medio lungo termine: l'approvazione del QCS 2000-2006 per il Mezzogiorno.*

1. Premessa.

Con il D.P.E.F. 2000-2003, il Governo ha riaffermato che l'ammodernamento delle infrastrutture costituisce un fattore essenziale per sostenere il processo di integrazione Europea e la crescente globalizzazione dei mercati. In tale contesto, la riduzione dei costi connessi allo spostamento delle merci è una variabile determinante per la competitività. Per tale ragione, anche su impulso della normativa comunitaria, si stanno ponendo le condizioni per una liberalizzazione regolata nei settori dei trasporti ferroviario, marittimo ed aereo. Tale complessa trasformazione viene accompagnata dall'introduzione nel nostro Paese del federalismo dei trasporti, iniziato con il d.lgs. n. 422/97, che affida alle Regioni il compito di programmare in modo integrato il sistema dei trasporti collettivi nell'ambito territoriale.

A tal riguardo, il Governo ha individuato una serie di priorità che sono state inserite nel Nuovo Piano generale dei Trasporti. In primo luogo, il Governo ha indicato l'obiettivo del riequilibrio delle infrastrutture per il trasporto su gomma rispetto a quello su rotaia, tenendo presente che tale processo dovrà comunque avvenire nel rispetto delle esigenze ambientali.

Speciale attenzione va dedicata al *deficit* infrastrutturale del Mezzogiorno, che costituisce il principale fattore di aggravio di costi e di disincentivo per l'insediamento di nuove attività produttive. E, a tal proposito, va evidenziato come il QCS 2000-2006 destini circa il 19% delle risorse alla realizzazione di reti infrastrutturali.

Gravi ritardi si riscontrano ancora sia nella manutenzione e sviluppo del sistema idrico ed idrogeologico, sia nella salvaguardia della difesa del suolo.

Per migliorare la mobilità nei grandi centri urbani, il decreto ministeriale dell'8 ottobre 1998 (modificato con il decreto 28 maggio 1999) ha permesso l'avvio dei

Programmi innovativi per la riqualificazione urbana e lo sviluppo sostenibile del territorio. Tali programmi tendono a coniugare il processo di trasformazione del territorio con il riequilibrio ambientale e lo sviluppo economico.

2. L'attuazione delle riforme amministrativa e di bilancio.

Il livello di attuazione delle riforme, amministrativa e di bilancio, non si presenta soddisfacente per i tre Ministeri che concorrono a formare il comparto all'esame.

La carenza di direttive programmatiche, coerenti con i principi relativi alla riforma della pubblica amministrazione ed al nuovo sistema dei controlli di gestione, costituisce un fattore negativo, anche per una efficace, ormai prossima riorganizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato. E' mancato, ancora una volta, il necessario raccordo tra misure programmatiche del D.P.E.F., note preliminari al bilancio, direttive generali ed esame del rendiconto sotto i nuovi profili gestionali, ai fini della verifica dei parametri riferibili all'efficienza-efficacia-economicità dell'azione amministrativa.

A tale situazione di carenza programmatoria, cui consegue anche una rilevante mancanza di coordinamento, si aggiunge un insufficiente svolgimento dei monitoraggi sull'andamento delle gestioni, da imputare anche alla pluralità di sedi istituzionali ed amministrative coinvolte, che non sembra abbiano finora avviato sinergiche operazioni di conoscenza e validazione dei dati. Tale ultimo aspetto, d'altra parte, è strettamente correlato al primo; e la Corte ha più volte evidenziato l'importanza dell'acquisizione di informazioni congruenti ed aggiornate, poiché funzionali a scelte programmatiche e al complessivo impatto amministrativo.

In particolare, per il Ministero dei trasporti e della navigazione, le misure programmatiche a livello di note preliminari di bilancio, per l'esercizio 2000, sono inadeguate, anche se il Ministero, per la prima volta, con la nota preliminare 2001, sembra avere invertito la tendenza ad una scarsa attenzione a tale centrale momento di pianificazione ed organizzativo. Le direttive generali risultano emanate ad esercizio inoltrato; anche se esse dimostrano una coerenza descrittiva con le competenze normative riguardanti i centri di responsabilità, non costituiscono ancora una base sufficientemente definita per la individuazione di parametri finanziari, economici e strumentali, riferibili ai centri di gestione delle risorse e dei servizi.

Per quanto riguarda il Ministero dei lavori pubblici, nonostante la particolare attenzione dedicata dal Ministero, negli anni scorsi, in ordine all'attuazione del disegno di riforma, amministrativa e di bilancio, configurata dal d.lgs. n. 29/1993 e dalla legge n. 94/97, per un recupero di efficienza dell'azione amministrativa, si sono riscontrati rilevanti ritardi nella emanazione della direttiva generale per il 2000. Ciò peraltro non ha comportato inefficienze sul piano dell'accumulo di residui di stanziamento.

Anche per il Ministero dell'ambiente, la valutazione non è positiva, in quanto non risulta che tale Amministrazione abbia dedicato particolare cura a tale strategico momento di pianificazione delle attività.

La riforma introdotta con il d.lgs. n. 300 del 1999, seguita dai regolamenti di attuazione per la riorganizzazione dell'intero comparto dei Ministeri, rende ancora più urgente l'adeguamento dei nuovi criteri di misurazione dei risultati dell'azione amministrativa, in dipendenza di un sistema di programmazione più complesso e finalizzato al coordinamento di settori organici delle politiche pubbliche di indirizzo dell'economia, anche per un più efficace raccordo con le funzioni programmatorie e di gestione di risorse per i trasporti, ora assegnate ad organismi diversi dallo Stato, nonché di ripartizione delle funzioni tra Ministero ed Agenzie.

Va, in proposito, osservato che la legge di riordino e di accorpamento tende sempre più a rendere l'ambiente un elemento essenziale per calibrare la crescita della politica del territorio verso uno sviluppo sostenibile delle infrastrutture e dell'economia del Paese.

3. Le politiche pubbliche di settore.

3.1 Le politiche delle infrastrutture.

Negli ultimi dieci anni, si è manifestata una riduzione dell'impegno finanziario dello Stato e delle altre Amministrazioni pubbliche nella realizzazione di nuove infrastrutture, evidenziato dal fenomeno dell'accumulo dei residui di stanziamento.

Solo alla fine degli anni '90 si sono registrati segni di miglioramento.

Secondo i dati della "Federation de l'industrie europeenne de la construction", nel nostro Paese, gli investimenti rappresentano l'1,5% del PIL (nel 1990 era il 2,3%), inferiore di 1,1 punti rispetto alla media dei principali Paesi europei.

La rete ferroviaria italiana, rispetto a quella dei cinque Paesi che possiedono il 76% del totale (Germania, Francia, Regno Unito, Italia e Spagna), si pone al quarto posto (con una estensione pari a 16.080 km), precedendo la Spagna (12.303 km), ma ben al di sotto di Germania (38.127 km) e Francia (31.724 km).

Analizzando i dati relativi alla rete autostradale e ferroviaria dell'Unione Europea per Paese (riferiti al 1995), il ritardo italiano rimane consistente. In rapporto agli abitanti, la rete ferroviaria italiana è del 33% inferiore alla media Europea. Anche l'estensione delle autostrade, in rapporto ai veicoli circolanti si pone di 12 punti percentuali al di sotto della media Europea, pur se, in termini chilometrici, l'Italia presenta una disponibilità di autostrade per abitante soddisfacente.

Dal raffronto comparativo del traffico merci indicato nella tabella che segue, si evidenzia lo squilibrio tra trasporto su gomma e trasporto su ferro; più dinamiche sono le tendenze dell'autotrasporto, che ha quasi integralmente acquisito l'incremento di domanda registrata nel periodo 1990-96. Infatti, in termini percentuali l'autotrasporto merci incide nella misura del 64,61 % del totale (le vie d'acqua incidono nella misura del 19,10%, la navigazione aerea dello 0,01%, la rotaia del 16,28%).

Modalità di trasporto	*1990*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*
Impianti fissi	33.009	36.981	36.662	38.788	38.457
Su strada	124.209	137.254	139.863	142.270	152.592
Vie d'acqua	35.783	35.442	40.003	44.664	45.112
Navigazione aerea	33	30	31	30	33
Totale generale	193.034	209.707	216.559	225.752	236.193

3.2 Gli investimenti dello Stato in infrastrutture nell'ultimo decennio.

Nell'ultimo decennio, si è progressivamente ridotto l'impegno economico dello Stato e delle amministrazioni pubbliche per la realizzazione di nuove infrastrutture, accompagnato da una crescente difficoltà a tradurre gli stanziamenti in spesa effettiva, come ha dimostrato il costante accumulo di residui di stanziamento. Tale tendenza ha mostrato miglioramenti solo a partire dal 1997. Secondo dati elaborati dall'Associazione nazionale costruttori edili (Ance) sui conti economici nazionali

SEC95, nel 1999, gli investimenti in opere pubbliche in Italia - come indicato nella tabella che segue - sono risultati pari a 31.052 mld di lire. Si tratta, peraltro, di un livello inferiore del 25% circa, in quantità, rispetto al 1990. Tali investimenti rappresentano l'1,5% del PIL (nel 1990, era pari al 2,3%), a fronte di una media dei principali Paesi europei pari al 2,7%[1].

Investimenti costruzioni

(miliardi di lire)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Valori correnti							
Costruzioni	149.202	158.379	159.322	161.649	168.734	180.562	189.759
Abitazioni	88.253	89.185	88.777	89.512	92.622	97.874	102.379
altre costruzioni	60.949	69.194	70.545	72.137	76.112	82.688	87.380
fabbricati non residenziali	34.653	42.817	42.893	42.946	45.060	49.621	52.640
opere pubbliche	26.296	26.377	27.652	29.191	31.052	33.067	34.740
Valori prezzi 1995							
Costruzioni	149.202	154.535	151.520	151.156	155.434	161.087	165.163
Abitazioni	88.253	87.001	84.527	83.993	85.486	87.586	89.383
altre costruzioni	60.949	67.534	66.993	67.163	69.948	73.501	75.780
fabbricati non residenziali	34.653	41.790	40.733	39.985	41.411	44.108	45.652
opere pubbliche	26.296	25.744	26.260	27.178	28.537	29.393	30.128
Variazioni % in quantità							
Costruzioni		3,6	-2,0	-0,2	2,8	3,6	2,5
Abitazioni		-1,4	-2,8	-0,6	1,8	2,5	2,1
altre costruzioni		10,8	-0,8	0,3	4,1	5,1	3,1
fabbricati non residenziali		20,6	-2,5	-1,8	3,6	6,5	3,5
opere pubbliche		-2,1	2,0	3,5	5,0	3,0	2,5

* Previsioni Ance.

Le elaborazioni sono dell'Ance su conti economici nazionali SEC 95.

Il confronto tra investimenti in opere pubbliche e PIL, effettuato nell'arco di un decennio, mette in evidenza che, nel periodo 1991-1999, l'Italia ha investito in opere pubbliche, mediamente, ogni anno l'1,6% del PIL, contro una media Europea del 2,6% ovvero, nel decennio appena trascorso, l'Italia ha investito in opere pubbliche 205.000 mld in meno rispetto alla media Europea.

Secondo i dati elaborati dall'Ance, l'Italia si situa in fondo alla graduatoria relativa agli investimenti in opere pubbliche rispetto al PIL, risultando distanziata tra lo 0,5% e l'1,1% da Regno Unito, Francia, Belgio e Germania. Peraltro, Paesi meno industrializzati rispetto all'Italia, quali Portogallo ed Irlanda fanno registrare quote di investimenti in opere pubbliche rispetto al PIL fino a quattro volte maggiori rispetto

[1] Elaborazione Ance su dati *Federation de industrie europeenne de la construction – Fiec.*

all'Italia, con ciò confermando che è in atto, in Europa, un vasto processo di ammodernamento infrastrutturale.

Dalle analisi dell'Ance, presentate nel maggio 2001, risulta poi che nel 1995, a livello nazionale l'Italia disponeva di una dotazione infrastrutturale inferiore, mediamente, del 5% rispetto alla media Europea, ma distante 24 punti percentuali dal Regno Unito, il Paese europeo che dispone della migliore rete infrastrutturale, e 22 dalla Germania. Prendendo, poi, in considerazione le opere più significative in materia di infrastrutture, e cioè trasporti, energia e telecomunicazioni, l'Italia presenta valori inferiori alla media Europea.

A livello regionale, il divario risulta ancor più marcato: 13 Regioni, e cioè il 65% del totale, presentano un indice di dotazioni infrastrutturali nel complesso inferiori a quello medio dei cinque maggiori Paesi dell'Unione Europea, con ritardi infrastrutturali fino al 50% dalla media del livello di dotazione infrastrutturale fra le Regioni dei Paesi U.E.

La scarsa infrastrutturazione comporta, peraltro, diseconomie, che si traducono in costi aggiuntivi che possono compromettere la competitività dei prodotti delle Regioni, nonché scoraggiare nuovi investimenti da parte dei privati e di quelli esteri.

Oltre alle grandi opere, si registra una forte esigenza di opere infrastrutturali minori. Al riguardo, il recente Piano generale dei trasporti quantifica i fabbisogni per investimenti nella mobilità urbana in 25.000 mld in 10 anni, dei quali 10.000 da reperire con risorse aggiuntive rispetto agli ordinari stanziamenti di bilancio. L'identificazione dei singoli interventi è demandata ai piani urbani della mobilità (PUM), che le Autorità locali avranno il compito di redigere.

3.3 I preconsuntivi 2000 sull'andamento del settore costruzioni.

Secondo le valutazioni dell'Ance, aggiornate all'ottobre 2000, gli investimenti in costruzioni ammonteranno, nel 2000, a 177.330 mld di lire. Rispetto al 1999, si rileva un incremento del 6,4% in valore che, depurato dalla dinamica inflativa stimata nella misura del 2,9%, sottintende un tasso di crescita reale pari al 3,4%. Si conferma così la tendenza al recupero dei livelli produttivi registrata nel corso del 1999 in misura più contenuta (+1,8%).

Gli impieghi in abitazioni sono stimati pari a 98.973 mld di lire, con un incremento nominale del 6,7%, che in presenza della predetta variazione dei prezzi, comporta un aumento del 3,7% in quantità. L'incremento degli investimenti in abitazioni trova la sua componente principale nel buon andamento delle attività di riqualificazione del patrimonio esistente, anche per effetto delle agevolazioni fiscali introdotte dalla legge finanziaria 1998. Nonostante la riduzione della detraibilità fiscale delle spese sostenute per interventi di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione edilizia dal 41%, previsto per gli anni di imposta 1998-99, al 36% per l'anno 2000, le domande pervenute al Ministero delle finanze, per godere dei benefici, evidenziano, nei primi nove mesi del 2000, un aumento del 9,2% nei confronti dello stesso periodo del 1999, a conferma dell'entrata a regime dello strumento agevolativo e del positivo effetto, attribuibile alla diminuzione dell'aliquota Iva dal 20 al 10%. Gli investimenti nelle attività di riqualificazione e di manutenzione straordinaria del patrimonio abitativo vengono stimati, nel 2000, in 53.365 mld di lire, registrando, rispetto l'anno precedente, incrementi dell'8% in valore e del 5% in quantità. Dopo sette anni di flessioni, che ne avevano ridotto il potenziale produttivo di circa il 32% in termini reali, gli investimenti in nuove abitazioni sono stimati, nel 2000, pari a 45.608 mld, evidenziando incrementi del 5,3% in valore e del 2,3% in quantità.

A ciò va aggiunto che il valore degli impieghi in fabbricati destinati ad attività economiche è risultato pari, nel 2000, a 45.446 mld di lire, registrando un incremento, rispetto al 1999, del 6% in valore e del 3% in quantità.

Anche gli investimenti in opere pubbliche, per il quarto anno consecutivo, si presentano in ripresa. Nel 2000, sono stimati in 32.911 mld (+6% in valore). In termini quantitativi, si registra una crescita del 3%, che fa seguito all'aumento del 5% rilevato nel corso del 1999. Nell'ultimo quadriennio, il livello degli investimenti in opere pubbliche cresce complessivamente del 14,2% in termini reali e recupera un terzo dei volumi produttivi persi nel periodo 1992/96 (la perdita tra il 1991 ed il 1996 era stata pari al 30% in termini reali dei volumi di attività).

3.4 L'occupazione in edilizia.

Prendendo a riferimento il dato Istat del luglio 2000, il settore delle costruzioni ha fatto registrare una crescita occupazionale dell'1,1%, collocandosi, insieme al terziario (+1,7%), tra i settori trainanti della crescita occupazionale complessiva (pari all'1,1%). Il dato annuale è ancora più favorevole: gli occupati nelle costruzioni sono saliti del 3,1%, pari all'ingresso nel settore di 51.000 nuovi lavoratori, di cui 38.000 sono lavoratori dipendenti (che sono passati, in termini assoluti, da 956.000 a 994.000 unità). L'incremento relativo agli indipendenti è invece di 13.000 unità, pari a +2% in un anno. In termini assoluti, gli addetti sono aumentati da 655 mila a 668 mila.

Gli occupati complessivi, in un anno, passano da 1,611 milioni a 1,662 milioni.

Lo scarto è ancora più consistente se si considerano i dati 1996, in cui gli addetti al settore erano 1,511 milioni.

3.5 La liberalizzazione del settore ferroviario.

Con le direttive comunitarie 91/440/Cee e 95/18/Ce e 95/19/Ce, è stato avviato il processo di liberalizzazione del settore ferroviario, connotato, specie nel nostro Paese, da un'accentuata situazione di monopolio, soprattutto a causa dell'unicità della rete ferroviaria.

L'ordinamento nazionale si è conformato a quello dell'Unione Europea con l'emanazione del d.P.R. 8 luglio 1998, n. 227, "Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 91/440/Cee relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie" e del d.P.R. 16 marzo 1999, n. 146, che ha recepito le altre due citate direttive relative alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura.

Il processo di ristrutturazione delle ferrovie europee si incentra sulla separazione dei servizi di trasporto dalla gestione dell'infrastruttura ferroviaria.

Sul piano delle modalità di attuazione della concorrenza nel trasporto ferroviario, la normativa prevede la sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio basato su criteri oggettivi, trasparenti, anche se l'assenza di discriminazioni in un mercato competitivo tra diversi operatori ferroviari presuppone il perfezionamento di un sistema di interoperabilità delle reti. Ed è noto che la realizzazione di tale obiettivo, già

indicato come strategico nel Rapporto Delors, è frenata dalla notevole entità degli investimenti necessari e dalla crisi finanziaria del settore. A tale riguardo, la scarsità delle risorse pubbliche disponibili implica l'apporto del capitale privato a supporto degli investimenti del settore. Ma il ricorso al *private financing* è strettamente legato alla determinazione dei canoni di accesso alla rete a garanzia di un'adeguata remunerazione degli investimenti. Il problema attende una attenta riflessione per riconsiderare le modalità e la gestione dei sussidi pubblici, tenuto anche conto della necessaria separazione tra gestione della rete e gestione dei servizi.

Nella fase di avvio della liberalizzazione, la citata normativa limita la gestione in esclusiva (regime concessorio) alle sole attività di gestione delle infrastrutture di rete, come prevede l'art. 3 della direttiva 91/440 e l'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 277/98.

Il programma di riordino del settore riguarda, poi, la societarizzazione delle Ferrovie dello Stato e la ristrutturazione finanziaria delle imprese ferroviarie nazionali, già previsto dalla direttiva c.d. Prodi del 30 gennaio 1997 e, successivamente, dalla direttiva D'Alema del 18 marzo 1999. A tal riguardo, va ricordato che il Comitato economico e sociale della Comunità Europea (Ces 248/96) ha sottolineato la necessità di un potenziamento del processo di liberalizzazione dei servizi ferroviari, separando la gestione delle infrastrutture dalle gestioni dei servizi.

In attuazione del nuovo delineato quadro normativo, l'Amministrazione dei trasporti, in applicazione del d.l. 28 marzo 2000, n. 70, recante "Disposizioni urgenti per il contenimento delle spinte inflazionistiche", ha rilasciato in data 23 maggio 2000, la prima licenza alla società ITF S.p.A. per il trasporto dei passeggeri, avviando il processo di apertura del mercato. Il decreto-legge è stato però convertito dalla legge 26 maggio 2000, n. 137, soltanto con riferimento all'art. 2, comma 2, con ciò ponendo il problema della validità della licenza rilasciata sulla base di un decreto non convertito; per tale ragione, con un apposito d.d.l. (A.S. n. 4629), era stato riprodotto il testo dell'art. 5 del d.l. n. 70/2000, non convertito. Successivamente, con l'art. 31 della legge finanziaria per il 2001 (legge n. 388/2000), la previsione di cui all'art. 5 del d.l. decaduto è stata definitivamente reintrodotta nell'ordinamento.

Pertanto, dal 1° gennaio 2001, è consentito l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per il trasporto merci e convenzionale combinato ad ogni impresa che dimostri il

"possesso della licenza", ovvero di altro titolo equiparato, rilasciato da uno Stato membro dell'Unione Europea, che legittimi l'espletamento di servizi internazionali di trasporto merci per ferrovia.

A trainare la crescita del trasporto merci su rotaia ha contribuito, in maniera determinante, lo sviluppo del traffico diretto verso i porti, dove la Società Ferrovie dello Stato può disporre di quote di trasporto rilevanti sia per *container* (+22%) che per tonnellate di merci solide (+17%).

Inoltre, di rilievo, anche ai fini del processo di liberalizzazione, è la delibera Cipe 5 novembre 1999, n. 180 ("Canone di pedaggio per l'accesso alla rete infrastrutturale ferroviaria") e il decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione 21 marzo 2000, recante "Criteri di determinazione del canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria", che ha definito l'algoritmo di calcolo sul quale dovrà in futuro basarsi il computo del canone di pedaggio.

Il sistema dell'*access pricing*, disciplinato dalla delibera Cipe n. 180/99 e dal citato decreto ministeriale, coinvolge importanti profili riguardanti il processo di liberalizzazione e di regolazione del settore trasporti, in quanto le modalità soggettive ed oggettive di fissazione del canone implicano la eliminazione delle esistenti distorsioni tra i diversi sistemi di trasporto, anche in termini di interoperabilità delle reti europee.

3.6 Le politiche in materia di trasporto.

Come si evince dalla Comunicazione della Commissione dell'U.E. del 1998[2], la politica comunitaria dei trasporti va assumendo sempre maggiore importanza, sia a seguito della crescita della globalizzazione dell'economia, che in vista della possibile entrata nell'Unione Europea dei Paesi dell'Europa centro-orientale.

In tal senso, nell'Agenda 2000, si sottolinea, inoltre, come "saranno necessari investimenti molto considerevoli nelle infrastrutture di trasporto dei Paesi candidati per evitare strozzature dovute all'aumento dei flussi e consentire a questi Paesi di beneficiare pienamente dell'integrazione".

---

[2] Commissione UE, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento nonché al Comitato economico-sociale e al Comitato delle Regioni, *Politica comune dei trasporti. La mobilità sostenibile e le sue prospettive future*, 1998.

Peraltro, la stessa politica di tutela dell'ambiente non è disgiunta, nei più recenti documenti dell'Unione Europea, dalla politica dei trasporti. La citata Comunicazione evidenzia come "lo sviluppo di sistemi di trasporto efficienti ed integrati permetterà di farsi carico dell'esigenza di proteggere e valorizzare l'ambiente, sia a livello locale che su scala mondiale, assicurando che i trasporti offrano il proprio contributo per il raggiungimento degli obiettivi ambientali". Dal che anche la necessità di promuovere e sviluppare forme di trasporto alternativo a quello su strada, come i trasporti intracomunitari combinati, ferroviari e marittimi.

Più radicali sono state le liberalizzazioni intervenute nel settore marittimo ed aereo.

A seguito del quadro normativo introdotto in sede Europea[3], sono state eliminate le riserve di traffico esistenti a favore delle navi di bandiera disposte unilateralmente ovvero mediante accordi bilaterali. Relativamente ai traffici marittimi interni, l'abolizione delle barriere all'ingresso nel mercato è stata disposta dal regolamento Cee n. 3577/92 del 7 dicembre 1992, con efficacia dal 1° gennaio 1999.

La decisiva accelerazione della liberalizzazione nel settore del trasporto aereo è stata introdotta con il regolamento Cee n. 2407/1992. Per effetto di tale disciplina, l'esercizio dei trasporti aerei di linea è ora subordinato al regime autorizzatorio, e cioè al rilascio di una licenza. Inoltre, è consentito svolgere liberamente traffici commerciali sulle rotte intracomunitarie. Sono stati anche caducati i poteri tariffari previsti dalle legislazioni nazionali. L'intervento pubblico può solamente imporre oneri di servizio pubblico riguardo ai servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto che serve una Regione periferica o in via di sviluppo o una rotta a bassa densità di traffico, considerata essenziale per lo sviluppo economico della Regione. Ma l'effettiva liberalizzazione del settore dipende dai limiti di ricettibilità delle strutture aeroportuali, e cioè dalla possibilità del vettore aereo di operare su un aeroporto in determinate fasce orarie (c.d. *slots*).

[3] V.: regolamento Cee n. 954/1979 del 17 maggio 1979; regolamento Cee n. 4055/1986 del 31 dicembre 1986.

3.7 Il Piano generale dei trasporti.

A distanza di dieci anni dall'aggiornamento del primo Piano generale dei trasporti (di cui al d.P.C.M. 10 aprile 1986, n. 36), avvenuto con d.P.R. 29 agosto 1991, n. 123, a seguito delibera Cipe del 1° febbraio 2001, con il d.P.R. 14 marzo 2001, è stato approvato un nuovo Piano che sostituisce il primo.

Il nuovo Piano, in modo innovativo rispetto alle edizioni passate, presenta aspetti propriamente programmatori con riferimento ad obiettivi, strategie e sviluppo sostenibile dei singoli interventi. Esso, inoltre, si uniforma ai principi della libera concorrenza e di ottimale utilizzazione delle risorse, secondo logiche di efficienza, efficacia ed economicità.

Il documento, nelle sue due componenti del Piano generale dei trasporti e della logistica e del relativo documento tecnico, tiene conto delle politiche comunitarie di sviluppo delle reti transeuropee (Ten), delle più recenti innovazioni legislative in materia di programmazione dei lavori pubblici (legge n. 109/94 e successive modificazione e integrazioni), della programmazione statale e locale, del Sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT), degli interventi per la sicurezza, dell'innovazione tecnologica, della ricerca e formazione.

Il Piano si pone l'obiettivo di ridurre, nel lungo periodo, la quota della modalità stradale, sottolineando l'esigenza di incidere sulla stessa domanda di mobilità, e si incentra sullo sviluppo dell'intermodalità nella più ampia logica della promozione della logistica e nel contesto dell'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile e della tutela della sicurezza, affrontando altresì le tematiche delle liberalizzazioni e della tariffazione, concepita anche quale strumento per ovviare alla congestione soprattutto nel comparto stradale.

A tale riguardo, in linea con gli orientamenti comunitari, intesi al rilancio della mobilità su ferro, il rapporto tra gli investimenti indicati, rispettivamente, per il settore ferroviario e per il settore stradale è stabilito di 2 a 1. In ogni caso, gli importi indicati nel Piano rappresentano stime di costo, che, come tali, formeranno oggetto di approfondimento in sede di predisposizione dei piani di settore e/o degli altri documenti attuativi.

Il problema della mobilità in ambito urbano forma oggetto di specifica trattazione; viene in particolare ipotizzato un percorso di pianificazione integrata tra l'assetto del territorio ed il sistema dei trasporti tramite un nuovo strumento (i piani urbani della mobilità), che nel frattempo è stato disciplinato dall'art. 22 della legge 24 novembre 2000, n. 340, e del quale il regolamento attuativo di detta norma specificherà ulteriormente anche i modi di interazione con gli altri strumenti di pianificazione.

Il Piano è configurato quale piano-processo la cui attuazione viene sottoposta ad un sistematico monitoraggio anche tramite il "Sistema informativo per la pianificazione ed il monitoraggio dei trasporti" (SIMPT); il Piano stesso postula che tale monitoraggio, in un'ottica di necessaria razionalizzazione, venga raccordato con il sistema degli investimenti pubblici (MIP), previsto dall'art. 1 della legge n. 144/1999.

Il Nuovo Piano Generale dei Trasporti è stato elaborato tenendo conto del contesto europeo e internazionale e dell'esigenza di una accelerazione dei tempi per introdurre le condizioni per ammodernare e rendere competitivo il sistema dei trasporti del nostro paese.

In questo contesto, sono stati tenuti presenti gli obiettivi di sostenibilità ambientale fissati dagli accordi di Kyoto, per realizzare un significativo processo di riequilibrio modale all'interno del settore dei trasporti e della logistica e per favorire, in un quadro di economicità di gestione, la maggiore e migliore utilizzazione dei modi di trasporto intrinsecamente meno inquinanti.

Tre, dunque, sono i principi fondamentali intorno ai quali è stata incentrata la redazione del nuovo piano: (a) l'esigenza di analizzare e riorganizzare la rete dei servizi e della logistica, ottimizzando l'uso delle infrastrutture esistenti, per realizzare un sistema di mobilità e di trasporto delle persone e delle merci più efficiente e competitivo; (b) la necessità di procedere alla liberalizzazione del settore ed al superamento dei monopoli esistenti; (c) la innovazione tecnologica e gestionale per favorire non solo lo sviluppo tecnologico del settore in termini di maggiore efficienza e di sostenibilità ambientale, ma anche crescita e sviluppo dell'economia nazionale.

All'interno di questi indirizzi di carattere generale, il PGT ha individuato poi gli obiettivi principali, quali il riequilibrio territoriale, l'integrazione e il riequilibrio

modale, la mobilità e la vivibilità delle grandi aree urbane del Paese, le misure per la sostenibilità ambientale, gli interventi per la sicurezza nei trasporti.

Il quadro di riferimento del PGT tiene conto della individuazione delle criticità, delle reti e dei nodi infrastrutturali del Paese, racchiusi nello SNIT, il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti. Lo SNIT ha il compito di individuare, infatti, le criticità del sistema dei trasporti e delle infrastrutture di rilievo nazionale ed internazionale, sulle quali lo Stato nazionale deve concentrare risorse progettuali e finanziarie, lasciando alle Regioni il compito di completare, alla scala che è loro propria, la realizzazione e gestione della rete dei servizi e delle infrastrutture. Il "federalismo dei trasporti" si realizza in questa corretta ed equilibrata ripartizione di competenze e risorse finanziarie tra Stato centrale e Regioni, perché entrambi i livelli istituzionali concorrano alla realizzazione compiuta del sistema.

A tale riguardo, il Piano formula linee guida per la redazione dei Piani Regionali dei Trasporti e prevede, inoltre, l'istituzione di un fondo unico per gli investimenti nelle infrastrutture di interesse regionale, che le Regioni possano utilizzare in piena autonomia e nel quale confluiscano, nel periodo transitorio, le risorse da trasferire alle medesime nella successiva fase di applicazione dei decreti attuativi della legge n. 59/1997; istituzione che impone, però, la ricostruzione di un quadro contabile delle risorse complessivamente allocate ai trasporti.

Particolare rilevanza assume il principio della "competizione per il mercato", che va rispettato ed applicato anche per quei settori del trasporto che, ai sensi della normativa comunitaria, sono tuttora considerati servizio pubblico e quindi sovvenzionati. Anche in questo caso, la competizione è essenziale per stimolare maggiore efficienza ed economicità di gestione delle imprese, oltre che migliori servizi ai cittadini in termini di qualità e quantità.

A tal fine, il Cipe ha ritenuto come essenziale il concorso del capitale privato a sostegno degli investimenti pubblici, ribadendo l'importanza delle tecniche di *project financing* per la realizzazione e gestione di attività e servizi di pubblica utilità, già evidenziata sia nel D.P.E.F. relativo al periodo 2000-2003, che nell'analogo documento di programmazione economica e finanziaria 2001-2004. Quest'ultimo quantifica gli

importi di spesa pubblica per investimenti che dovranno essere sostenuti da capitale privato in 2.000 mld di lire per il 2002, 6.000 mld per il 2003 e 10.000 mld per il 2004.

Nell'esercizio delle funzioni di regolazione, le Pubbliche amministrazioni sono chiamate a porre le condizioni per la costruzione di un assetto equo, efficace ed efficiente di regolazione degli accessi per tutti quei servizi che usano infrastrutture che, per la loro natura, costituiscono monopoli naturali e che perciò devono veder garantito un accesso aperto e non discriminatorio a tutti gli operatori.

La tabella che segue illustra il piano degli interventi ipotizzati dal Nuovo Piano generale dei trasporti.

Le infrastrutture nel piano generale dei trasporti.

(in miliardi di lire)

Settore	Interventi previsti nel Pgt	Interventi prioritari
Strade	74.277	38.945
Ferrovie	94.660	55.560
Porti	6.116	6.116
Aeroporti	3.420	3.420
Centro merci	510	-
Trasporto pubblico locale	25.000	25.000

3.8 Le gestioni aeroportuali.

Dopo sette anni, risultano inattuati gli obiettivi posti dall'art. 10, comma 10, della ripetuta legge n. 537/1993, come modificata dalla legge 23 dicembre 1996 n. 662 (art. 2, comma 189).

Gli obiettivi indicati dalla legge sono, dunque, ancora in fase di gestazione e racchiusi nello "Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva", redatto dal Ministero dei trasporti e della navigazione di concerto con il Ministero delle finanze. Tale schema è stato sottoposto al CIPE che, con deliberazione n. 86/2000 del 4 agosto 2000, ha espresso il proprio parere favorevole in merito, indicando apposite raccomandazioni al Ministro dei trasporti, al Ministro delle finanze e all'E.N.A.C.

Permane attuale la problematica circa la differenziazione delle tariffe per ciascun aerodromo in quanto, secondo il nuovo regime normativo, la gestione di tutto il sedime aeroportuale deve essere affidata a Società di capitali, anche a maggioranza privato, con

l'obbligo di investimenti per la manutenzione ordinaria e straordinaria e lo sviluppo della struttura aeroportuale, escludendo le sovvenzioni statali.

In questa situazione, per i piccoli aeroporti i ricavi commerciali risultano di modesta entità e quindi l'economicità della gestione è maggiormente legata ai ricavi relativi al traffico aereo.

Un'ulteriore causa di rallentamento nell'attuazione delle prescrizioni normative è costituita dal ritardo nell'emanazione del contratto di programma previsto dall'art. 7 del regolamento n. 521/1997 al quale è subordinato l'affidamento delle gestioni totali aeroportuali.

Il legislatore, nella consapevolezza derivante dalle insufficienze e lentezze burocratiche dell'Amministrazione dello Stato, ha inteso affidare il compito di rendere più funzionali i sistemi aeroportuali ad un ente creato ad hoc, l'E.N.A.C., che ha assunto operativamente, dal novembre 1998, tutte le competenze gestionali previste dalla legge. Ciò al fine di colmare, in tempi rapidi, i ritardi segnalati sulla complessa riforma voluta dal legislatore e, tuttavia, delineata astrattamente a livello di principi e criteri di massima, per adeguare l'assetto degli aeroporti nazionali agli *standard* europei.

Le prospettive di espansione del mercato risultano ancora promettenti, ma richiedono, per essere conseguite pienamente, l'attuazione delle indicate misure dirette a promuovere la crescita della capacità dell'offerta, dell'efficienza e della qualità dei servizi.

3.9 Il dissesto idrogeologico nelle Regioni italiane.

Dalla mappa del territorio nazionale, redatta dal Ministero dell'ambiente nel 1999, si evince che 1.173 comuni (14,5% del totale) sono esposti a rischio idrogeologico molto elevato; 2.498 comuni (30,8%) sono esposti a rischio idrogeologico elevato.

Da ciò deriva che, sui circa 8.100 comuni italiani, 3.671, pari al 45,3% del totale, sono soggetti a rischio molto elevato o elevato di alluvioni, frane e valanghe (limitatamente alle Alpi centro-occidentali).

Tra le Regioni più esposte vi è la Lombardia, regione nella quale sono esposti a rischio 687 comuni (44,4% del totale); segue il Piemonte con 651 comuni (53,8% del

totale) a rischio; al terzo posto è la Campania, dove sono a rischio 291 comuni (52,8% del totale).

Nella classifica delle regioni con le più alte percentuali di comuni a rischio idrogeologico molto elevato ed elevato, si pone al primo posto l'Umbria con l'89,1%, seguita dalla Basilicata e dal Molise, rispettivamente con l'87% e l'86%.

Quest'ultima Regione ha la più alta percentuale di comuni a rischio molto elevato, pari al 51,5%.

Le condizioni orografiche, geologiche e pedologiche del territorio italiano rappresentano una peculiarità nel panorama europeo ed il ripetersi di fenomeni metereologici con caratteristiche più intense induce ritenere come prioritarie azioni preventive, in grado di contrastare il degrado di origine naturale, aggravato dalla intensa urbanizzazione, accompagnata da diffusi fenomeni di abusivismo edilizio.

Non a caso la legge n. 183/1989 ha innovato, in profondità, gli strumenti operativi e gli obiettivi della difesa del suolo, affermando la centralità della funzione di programmazione e della pianificazione dell'intervento sul territorio, da realizzare sulla base di un'ampia azione di recupero delle conoscenze ed affidata ad uno strumento normativo formalmente sovraordinato agli altri strumenti urbanistici, il piano di bacino.

La rilevanza e la complessità dei problemi da affrontare, nonché la scarsità dei finanziamenti (si pensi che la dotazione triennale della legge, prevista nel 1989 in lire 2.497 mld, è stata più volte rimodulata e soltanto nell'esercizio finanziario 1997 è stata raggiunta l'effettiva disponibilità dello stanziamento inizialmente assentito) hanno provocato ritardi nell'attuazione della legge.

3.10 L'impegno finanziario per la difesa del suolo.

Accanto alle risorse stanziate per il rifinanziamento della legge n. 183/1989 e del decreto-legge n. 180/98, nell'ultimo anno, si è registrato un impegno straordinario del Governo per far fronte agli ingenti danni causati dagli eventi calamitosi che hanno colpito il Paese.

In particolare, a seguito dell'alluvione in Piemonte, sono stati stanziati, con diverse ordinanze di protezione civile, ulteriori 300 mld, al di fuori delle previsioni di spesa contenute nella legge finanziaria per il 2000.

In data 24 aprile 2001, inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato il riparto, relativo al quadriennio 2000 –2003, delle nuove risorse, pari a lire 2.260 mld, stanziate con le leggi finanziarie 2000 e 2001, per le finalità di cui alla legge n. 183/1989.

Va peraltro evidenziato che, in controtendenza con quanto sopra rappresentato, la legge finanziaria 2001, nel quantificare gli stanziamenti per il 2001-2003, ha rimodulato in diminuzione lo stanziamento per il 2001, già oggetto di ripartizione, ai sensi della legge finanziaria 1999, con d.P.R. 27 luglio 1999 relativo al quadriennio 1998-2001.

Ciò ha reso necessario un nuovo riparto dei finanziamenti per il 2001 che tenesse conto della cennata diminuzione.

Le nuove risorse sono destinate al finanziamento dei piani stralcio di cui all'art. 17, comma 6 - *ter*, della legge n. 183/1989, già approvati, e degli schemi previsionali e programmatici di cui all'art. 31 della medesima legge, nel loro aggiornamento, nonché per proseguire la formazione del programma sperimentale di interventi di rilievo nazionale ai sensi dell'art. 25 della legge n. 183/1989, nelle more della definizione complessiva della pianificazione di bacino.

La quota di lire 542 mld è stata destinata a finanziare progetti strategici di rilievo nazionale che rilevino le criticità di bacino, parte dei quali già selezionati, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del richiamato d.P.R. 27 luglio 1999, con delibera del 22 dicembre 2000 del Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali ai sensi dell'art. 4 della legge n. 183/1989 ed, in parte, da selezionare, a cura del medesimo Comitato dei Ministri, sulla base delle proposte che saranno inoltrate dai competenti organi deputati alla programmazione di bacino (autorità di bacino e regioni).

La restante quota di 1.718 mld è stata destinata, nella misura di lire 35 mld, all'adeguamento funzionale, tecnico e scientifico dei Servizi Tecnici Nazionali e, nella misura di lire 1.683 mld, al riparto tra i bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale, sulla base dei parametri di superficie e popolazione, applicando un correttivo matematico che incrementi le risorse da destinare alle regioni minori.

3.11 La legge n. 36/1994 in materia di risorse idriche e la tutela delle acque.

Stando alle scadenze che la legge n. 36/1994 contemplava, la legge medesima dovrebbe già essere interamente applicata. In realtà, solo ad inizio 2001, a distanza di sette anni, si può parlare di concreto avvio.

Molteplici sono le cause del ritardo, in cui si mescolano difficoltà oggettive, tempi tecnici e resistenze da parte delle gestioni esistenti.

Tuttavia, con l'avvenuto disegno degli ambiti territoriali ottimali (Ato), la costituzione nella maggior parte dei casi delle relative Autorità, la redazione dei piani d'ambito, in circa un quarto degli Ato insediati, sembrano ora sussistenti i presupposti per il raggiungimento, in tempi relativamente brevi, degli obiettivi prefissati.

A livello centrale, i Ministeri competenti hanno, in parte, dato vita alla decretazione applicativa necessaria a dare concretezza a molte parti della legge.

Uno dei decreti più importanti, quello relativo al "Metodo normalizzato per la tariffa", era stato tempestivamente approvato già nell'agosto 1996.

A livello regionale, la legge attuativa è stata emanata da tutte le Regioni, tranne che dal Trentino Alto Adige che, anche in virtù di una pronuncia della Corte costituzionale, presenta una situazione del tutto particolare. La Corte costituzionale, infatti, con sentenza n. 412 del 7 dicembre 1994, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 - 5, ritenendoli lesivi della sfera di autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Nonostante tali Province non siano tenute a legiferare, va rilevato come, nel mese di dicembre 2000, risultavano in fase di ultimazione proposte di legge in materia di tutela delle acque, che, se approvate, porteranno all'organizzazione del servizio idrico integrato sulla base di Ato delimitati dalle Province.

Nello specifico, la Provincia Autonoma di Bolzano, per recepire i disposti dettati dai d.lgs. n. 152/1999 e 258/2000, prevede di individuare ambiti territoriali ottimali alla stregua delle Regioni a statuto ordinario, integrando i soli servizi di fognatura e depurazione, mentre la Provincia di Trento dovrebbe procedere ad un'integrazione dei tre servizi, incluso quello di acquedotto, per ciascun Ato individuato.

Nel resto d'Italia, le leggi regionali, nel loro complesso, hanno individuato 89 Ato, a fronte dei circa 8.100 soggetti che, a diverso titolo, operano attualmente in tale settore.

Su un totale di 89 Ato previsti dalla normativa regionale, ne risultano insediati 48, pari al 54% rispetto al totale, distribuiti in undici regioni.

Forte è la difformità fra le aree del Paese: al centro, gli Ambiti previsti risultano tutti insediati; al sud sono il 66%, mentre al nord, il 30% non ha ancora superato la prima fase di costituzione.

Fra gli Ato insediati, la forma associativa prevalente è quella del consorzio (art. 31 d.lgs. n. 267/2000) e lo è in modo più evidente nel centro Italia, dove tutti gli Ato, ad eccezione di quelli della Regione Lazio, hanno assunto la forma di consorzio.

Al nord, invece, risulta prevalente la forma associativa di convenzione (art. 30 d.lgs. n. 267/2000).

Nelle regioni in cui la legge attuativa lasciava libera scelta circa la forma associativa, ovvero, il Veneto, l'Emilia Romagna, il Lazio e la Calabria, tutti gli Ato hanno optato per la forma di convenzione, ad eccezione del Veneto in cui le due forme sono state, entrambe, utilizzate.

In otto regioni (Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna), nessun Ambito si è ancora insediato.

L'obiettivo della legge Galli era quello di ridurre la frammentazione delle gestioni (oggi in Italia sono 8.100), unificare l'organizzazione del ciclo dell'acqua, dalla captazione alla depurazione, e innescare un processo di industrializzazione del mercato aprendolo ai privati. Le tappe della riforma prevedevano, appunto, la costituzione degli Ato. Il passo successivo è la ricognizione delle opere esistenti, in quanto la conoscenza della situazione infrastrutturale costituisce la base informativa per predisporre il piano degli investimenti e quindi per affidare le gestioni. Il censimento, finora, è terminato soltanto nel 28% degli ambiti, è stato avviato nel 26% dei casi e non ancora partito nel 46%. I piani di investimento sono stati redatti solo da 13 ambiti, ossia dal 14% del totale.

Per quanto riguarda l'affidamento al gestore unico, solo due ambiti su 89 hanno avviato il servizio idrico integrato (l'Ato di Arezzo in Toscana e quello della Valle del

Chiampo in Veneto) e solo uno di questi (Arezzo) lo ha fatto bandendo una gara pubblica per la scelta del socio privato della S.p.A. mista a maggioranza pubblica cui sarebbe stata affidata la gestione. L'Ato della Valle del Chiampo ha affidato la gestione ad una ex azienda speciale già presente sul territorio, la Acque del Chiampo poi trasformata in S.p.A.

3.12 I Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio.

I "Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio" rappresentano un nuovo strumento strategico di programmazione negoziata per la realizzazione di interventi orientati all'ampliamento e alla riqualificazione delle infrastrutture e del tessuto economico-produttivo occupazionale e al recupero dei centri urbani interessati.

Sono state presentate 319 proposte di programma, di cui 127 sono state ammesse all'esame del comitato di selezione e valutazione. Sono stati ammessi a finanziamento 48 programmi, tra cui i 21 che hanno conseguito il punteggio più elevato per ciascuna regione. Successivamente, vista la disponibilità di risorse, da parte dell'Amministrazione dei lavori pubblici, sono stati ammessi a finanziamento anche il programma del comune di Palermo e del comune di Formia, collocati in posizione utile nella graduatoria.

I finanziamenti disponibili sono finalizzati alla definizione della fattibilità dei programmi e alla progettazione di opere pubbliche. Più in particolare i programmi riguardano, in termini finanziari:

- per più del 36% interventi finalizzati al recupero del *deficit* infrastrutturale;
- per il 25% politiche finalizzate al recupero, alla messa in sicurezza e alla valorizzazione del patrimonio ambientale (bonifiche; abbattimenti di livelli di inquinamento; sistemazioni idrogeologiche; valorizzazione del patrimonio storico artistico e architettonico);
- per il 30% politiche che perseguono fini sociali (attività produttive in grado di garantire effetti occupazionali stabili);
- per circa il 9% politiche di partenariato, sussidiarietà e concertazione locale avviate sulla base degli strumenti della programmazione negoziata.

Il totale impegnato per i 50 Prusst ammessi a finanziamento è di lire 143,6 mld. Il totale impegnato per i 48 Prusst vincitori è di lire 138,5 mld. Il totale impegnato per Formia e Palermo (aggiunti successivamente) 4,1 mld. Totale generale 142,6 mld.

Con il recente d.m. 17 maggio 2001, il Ministro dei lavori pubblici ha ripartito i 205 mld messi a disposizione dalla legge finanziaria n. 388/2000.

3.13 Caratteristiche peculiari delle politiche di spesa in materia ambientale.

In materia ambientale, la concomitanza di fattori legislativi, organizzativi e amministrativi, per molti versi eccezionale, si è riflessa sulla stessa gestione finanziaria del 2000, così da determinare dati di consuntivo e indicatori contabili di non immediata lettura.

A ciò va aggiunto che la gestione della spesa in materia ambientale è da anni caratterizzata da peculiarità che la differenziano da quella delle altre Amministrazioni dello Stato.

Si deve, infatti, tenere presente che:

- dopo l'abbandono dell'esperienza dei Piani triennali di tutela ambientale (PTTA), non esiste più una normativa di spesa, basata su leggi permanenti, che preveda fondi per la realizzazione di interventi ambientali, sia nazionali che regionali;
- tutti i fondi appostati sul bilancio 2000, pertanto, si riferiscono a norme speciali, di durata circoscritta, o a rifinanziamenti concessi dalla legge finanziaria per l'anno di riferimento;
- oltre il 90% delle dotazioni finanziarie del Ministero sono impiegate per trasferimenti (correnti o, in misura maggiore, in conto capitale) a soggetti esterni ai quali, in definitiva, è affidato il compito di realizzare concretamente gli interventi ambientalistici programmati;
- le procedure per l'impegno dei fondi stanziati sono generalmente assai complesse, essendo sottoposte al vaglio di molteplici sedi istituzionali, soprattutto in relazione all'esigenza, operante fino a tutto il 2000, di "concertare" priorità ed interventi con le Regioni;

- le procedure di erogazione operano, per lo più, per stadi di avanzamento degli interventi e, pertanto, i pagamenti vengono di norma effettuati con ampi sfasamenti temporali rispetto ai correlati impegni di competenza.

Questi elementi concorrono nel determinare un'elevata discontinuità nelle serie storiche della spesa dell'Amministrazione e negli stessi indicatori contabili che dovrebbero rappresentare, sinteticamente, le capacità di realizzazione dei programmi di spesa.

E' infatti evidente che la mancanza di leggi permanenti di spesa - e quindi il ricorso a finanziamenti ciclici ed irregolari - rende difficile l'attuazione di una seria programmazione di medio periodo, che richiederebbe, invece, un quadro di risorse finanziarie predefinite.

Cosicché, ad un periodo iniziale (1987-91) di crescita significativa delle dotazioni finanziarie, ha fatto seguito un periodo (1992-94) di forte flessione e, successivamente, una fase di recupero, ma in condizioni di minore certezza del quadro finanziario.

D'altra parte, la condizione imposta da cicli irregolari di finanziamento si riflette inevitabilmente sulle risultanze contabili, caratterizzate infatti da vaste oscillazioni negli importi e nei coefficienti relativi ai diversi principali momenti contabili; in sostanza, si alternano fasi di esaurimento delle risorse finanziarie, nelle quali tuttavia si concentra un'elevata attività di pagamenti riferibili ad impegni assunti in esercizi precedenti (non necessariamente con sfasamenti di un solo esercizio), e fasi di rialimentazione finanziaria nelle quali prevale l'attività finalizzata ad impegnare tempestivamente le risorse assegnate, mentre risulta molto ridotta la capacità di spesa in termini di cassa, in relazione ai meccanismi di erogazione sopra rammentati.

Le risorse finanziarie assegnate al Ministero dell'ambiente costituiscono una quota rilevante della spesa per finalità ambientali registrata nel Rendiconto generale dello Stato, ma una ricognizione complessiva deve considerare che funzioni e risorse di rilievo sono affidate anche ad altre amministrazioni statali.

A sua volta, la spesa statale per l'ambiente costituisce solo una parte delle risorse destinate al settore da parte delle Amministrazioni Pubbliche, come definite in sede di contabilità nazionale.

Limitando l'analisi alla spesa statale, le risultanze 2000 indicano che il Ministero dell'ambiente, con una dotazione (stanziamenti definitivi di competenza) di 3.260 mld, ha gestito circa il 58% delle risorse finanziarie complessivamente destinate alle politiche ambientaliste dal bilancio dello Stato. Una dotazione dell'ordine del 18% è stata attribuita al Ministero del lavori pubblici per la funzione obiettivo "Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici". Una incidenza solo di poco inferiore (17%) presenta la gestione delle risorse ambientali di competenza del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica.

Quote ridotte sono di pertinenza dei Ministeri delle politiche agricole e forestali, dei trasporti e navigazione, dei beni culturali.

Tale distribuzione delle risorse, peraltro, non si discosta, sostanzialmente, da quanto già verificato negli anni precedenti.

4. L'analisi delle risultanze di consuntivo secondo la classificazione funzionale.

La gestione delle risorse finanziarie 2000, con i raffronti riferiti al 1999, come già avvenuto in occasione delle precedente Relazione, per il comparto ***Infrastrutture, trasporti, ambiente e tutela del territorio***, viene esaminata sulla base della classificazione funzionale, in quanto essa è in grado di consentire la ricomposizione dei dati di consuntivo per politiche pubbliche, superando le incongruenze legate alle modalità organizzatorie della gestione delle risorse medesime.

La tabella che segue mostra i dati totali di consuntivo 2000 relativa, come detto, al comparto ***Infrastrutture, trasporti, ambiente e tutela del territorio***.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % Stanz. 00/99*	Massa impegnabile	Impegni effettivi su competenza	*% Var. % impegni effettivi*	% impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
59.151.031	**+1,4**	**67.298.843**	**53.462.604**	**+4,1**	**79,4**	**112.430.774**	**43,0**

Tra le funzioni obiettivo di primo livello, il 68,5% dello stanziamento è classificato nell'ambito della Cofog 4 ***Affari economici***, il 18,6% nella Cofog 6 ***Insediamenti urbani ed assetto del territorio*** e il 9,5% nella Cofog 5 ***Tutela dell'ambiente***.

Nell'ambito della Cofog 4 ***Affari economici*** (pari a 40.498 mld in conto competenza, 44.978 mld in termini di massa impegnabile e 75.261 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 1999.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 00/99*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 00/99*	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
24.516.270	**-6,8**	**86,3**	**-8,7**	**+41,9**	**39.270.774**	**54,0**

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 20.181 mld. L'importo assorbe il 34,1% dello stanziamento totale destinato al comparto ***Infrastrutture, trasporti, ambiente e tutela del territorio***.

Nel 2000, il predetto stanziamento destinato alle Ferrovie dello Stato è stato impegnato nella misura del 96,7%; i pagamenti su massa spendibile risultano pari al 54,9%. Seguono, per entità, la F.O. *Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in concessione*, con uno stanziamento di 2.515 mld, di cui è stato impegnato l'82,2% su massa impegnabile; la percentuale di pagamenti totali su massa spendibile è pari al 67,5%. Cospicuo è anche l'ammontare delle *Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa*, con 1.134 mld, di cui risulta impegnato il 31,7% su massa impegnabile. In relazione alla massa spendibile, il rapporto percentuale riferito al pagato totale, si presenta contenuto, pari al 32,2%.

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. 00/99*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 00/99*	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
13.146.724	**+22,4**	**84,2**	**+50,8**	**-81,9**	**29.821.657**	**26,8**

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 nazionali*, con 4.478 mld e la F.O. *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali regionali e di interesse di enti locali*, con 4.464 mld. Per la prima F.O., il rapporto tra impegni effettivi e massa impegnabile è pari al 98,5% e quello pagamenti totali/massa spendibile è pari al 23,5%; per la seconda F.O., il rapporto impegni effettivi/massa impegnabile è del 99,4% e quello pagamenti totali/massa spendibile è pari al 23,8%. 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 1.312 mld. Soltanto il 51,6% risulta impegnato su massa impegnabile; anche i pagamenti su massa spendibile fanno registrare una percentuale assai contenuta, pari al 17,7%.

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. 00/99*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 00/99*	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
1.708.576	**+7,3**	**67,8**	**+8,4**	**-65,0**	**3.436.803**	**31,7**

Nell'ambito della predetta F.O., che incide per il 4,2% rispetto alle risorse finanziarie della Cofog ***Affari economici***, vanno citate, in termini di risorse stanziate in conto competenza, la F.O. *Realizzazione e manutenzione di porti e strutture tecniche*, con 481 mld, la F.O *Interventi finanziari e contributi a società, enti ed organismi portuali, compresi quelli per la navigazione interna*, con 411 mld e la F.O. *Vigilanza e contributi a società di servizi marittimi e di navigazione* con 391 mld. Mentre la F.O. che ha per oggetto di spesa gli *Interventi finanziari e contributi a società* mostra un indice di impegno molto elevato pari al 99,9% e un indice di pagamento (pagato totale

su massa spendibile) pari al 20,9%, le altre due F.O. mostrano una minore capacità di impegno, 76,6% (*Vigilanza e contributi a società*) e 61% (*Realizzazione e manutenzione porti*), con un indice di pagamento rispettivamente del 51,8% e del 27,2%.

Per i ***Trasporti aerei***, la tabella che segue espone i principali dati di consuntivo.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 00/99*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 00/99*	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totalisu massa spendibile
814.932	**-9,3**	**27,0**	**-29,9**	**+53,2**	**2.283.259**	**21,2**

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 509 mld di stanziamento in conto competenza e la F.O. *Ampliamento, ristrutturazione e costruzione di aeroporti - Trasferimenti Enac*, con 88 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 7,4%.

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 deliberazioni della Sezione del controllo in essa citate.

Nell'ambito della Cofog 6 ***Insediamenti urbani e assetto del territorio***, il cui stanziamento in conto competenza è di 11.035 mld (la massa impegnabile è pari a 13.807 mld e la massa spendibile raggiunge i 24.190 mld), si segnalano per rilevanza, nell'ordine, le seguenti F.O. di terzo livello: *Assetto del territorio*, con 6.795 mld; *Insediamenti urbani*, con 3.669 mld; *Approvvigionamento idrico*, con 318 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. 00/99*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 00/99*	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
6.795.105	**-16,6**	**63,7**	**-20,5**	**-53,7**	**16.160297**	**47,4**

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 2.906 mld, che presentano impegni effettivi pari a 2.055 mld (pari al 70,7% della massa impegnabile) e pagamenti su massa spendibile pari al 52,1%; gli *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche*, con 2.270 mld (gli impegni effettivi sono pari al 78,1%; i pagamenti totali sono pari al 67,1%); la *Riqualificazione delle aree metropolitane nelle aree depresse*, con 1.398 mld, anche se con un contenuto stanziamento di competenza (810 mld). Con riferimento a tale F.O., la capacità di spesa su massa spendibile è pari al 55,5%. Gli *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale, comprese le opere idrauliche a seguito di calamità*, presentano 1.248 mld di stanziamento, una massa impegnabile di 1.370 mld e indicatori pari a 82,8% per gli impegni e al 31,0% per i pagamenti. Assai ridotta è la capacità di spesa su massa spendibile (pari a 979 mld) relativa alla F.O. *Spese per la predisposizione di progetti di finanziamento per l'assetto territoriale nelle aree depresse*, che presenta un indice dell'1,02%.

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. 00/99*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 00/99*	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
318.868	**-4,8**	**80,7**	**-4,6**	**-8,9**	**835.168**	**40,8**

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, 333 mld, di cui il 93,8% impegnati. Consistente è la percentuale (56,1%) 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. 00/99*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 00/99*	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
252.052	**+9,8**	**44,7**	**+124,2**	**-89,8**	**465.540**	**38,5**

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 401 mld, di cui solo il 44,7% impegnata. I pagamenti totali su massa spendibile non sono elevati (38,5%).

L'ultima Cofog presa in esame **5 Tutela dell'ambiente** presenta stanziamenti definitivi in conto competenza pari a 5.607 mld, una massa impegnabile pari a 6.180 mld e una massa spendibile pari a 9.939 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. 00/99*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 00/99*	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
961.694	**+6,6**	**91,2**	**+3,3**	**+80,7**	**1.524.171**	**45,0**

Sulla base della disaggregazione dei dati di quarto livello funzionale, si segnalano le seguenti F.O.: *Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue agricole e industriali*, con 283 mld in conto competenza; *Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue civili*, con 273 mld; *Interventi per opere igienico sanitarie*, con 199 mld. Le risorse finanziarie relative alle predette funzioni obiettivo risultano in larga parte impegnate (rispettivamente, nella misura del 93,3%, 97,4% e del 91,1%). L'indicatore pagamenti su massa spendibile è, rispettivamente, del 46,1%, 46,1% e del 33,2%.

La F.O. di terzo livello **Riduzione dell'inquinamento**, mostra i seguenti dati di consuntivo.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 00/99*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 00/99*	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
800.171	**-46,3**	**+87,4**	**-51,2**	**+299,9**	**2.065.880**	**32,1**

Vanno, in proposito, menzionate le F.O. di quarto livello: *Interventi finanziari per la riduzione dell'inquinamento*, con 218 mld di stanziamenti; *Tutela, disinquinamento e risanamento del suolo*, con 147 mld; *Tutela dell'aria e disinquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico*, con 144 mld; *Tutela e disinquinamento e risanamento del mare e delle acque interne*, con 129 mld. Mentre il rapporto percentuale impegni effettivi su massa impegnabile è molto elevato per la prima delle F.O. in esame (99,1%), per le altre, pur essendo di molto al di sopra dell'indice medio del settore (79,4%), è pari rispettivamente all'86,8%, 80,4% e 80,2%. Il rapporto pagamenti su massa spendibile che nella media del settore risulta pari al 43%, per la F.O. *Interventi finanziari per la riduzione dell'inquinamento* si presenta notevolmente più elevato (99,9%), mentre è decisamente inferiore alla media per le atre F.O. con il 29,1%, il 13,2% e il 26,6%.

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. 00/99*	% impegni effettivi su massa impegnabile	*Var. % impegni effettivi 00/99*	Residui finali di stanziamento Var.% 00/99	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
2.730.423	**+75,8**	**71,1**	**+46,2**	**-25,7**	**4.758.598**	**42,1**

Presentano consistenti dotazioni in conto competenza la F.O. *Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio idrogeologico*, con 1.093 mld di stanziamenti, e la F.O. *Tutela dei beni ambientali e paesaggistici*, con 580 mld. Gli indicatori di efficienza finanziaria, per quanto riguarda la capacità di impegno, sono rispettivamente del 94,0% e del 58,9%.

Inoltre, la capacità di pagamento, per la prima delle due F.O., si attesta al 57,4%, mentre il citato indicatore si presenta non elevato (31,1%) 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	*Var. % stanz. 00/99*	Massa impegnabile	Impegni effettivi su competenza	*Var. % impegni effettivi*	impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
7.365.631	**-8,5**	**8.751.090**	**6.342.517**	**-12,1**	**7.479.606**	**15.562.559**	**47,7**

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** (445 mld); **Gestione delle acque reflue** (961 mld); **Riduzione dell'inquinamento** (129 mld); **Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici** (1.124 mld); **Assetto del territorio** (4.385 mld); **Approvvigionamento idrico** (318 mld).

In termini di stanziamenti, assume particolare rilevanza la F.O. di terzo 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 59,5% 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 valori.

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 00/99*	Massa impegnabile	Impegni su competenza	*Var. % Impegni effettivi*	% impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
9.054.908	**+2,6**	**10.465.763**	**7.652.107**	**+11,2**	**73,1**	**16.465.118/**	**47,1**

I dati così ottenuti sono stati ulteriormente ripartiti in funzione della tipologia della spesa in due aree così specificate:

Prevenzione, emergenza e soccorso, con i seguenti dati:

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 00/99*	Massa impegnabile	Impegni su competenza	*Var. % Impegni effettivi*	% impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
5.171.556	**+32,1**	**5.552.224**	**4.231.063**	**+20,9**	**76,2**	**6.776.451**	**64,8**

Ricostruzione e misure di sostegno a seguito di calamità, con le sottoindicate risultanze:

(in milioni di lire)

Stanz.conto competenza	*Var. % stanz. 00/99*	Massa impegnabile	Impegni su competenza	*Var. % Impegni effettivi*	% impegni effettivi su massa impegnabile	Massa spendibile	% pagamenti totali su massa spendibile
3.883.352	**-20,9**	**4.913.539**	**3.421.043**	**+1,1**	**69,6**	**9.688.667**	**34,8**

Tra le funzioni obiettivo di primo livello dell'intero settore, il 30% dello stanziamento è classificato nella Cofog **3** ***Ordine pubblico e sicurezza***, il 29,5% nell'ambito della Cofog ***6 Insediamenti urbani e assetto del territorio***, il 26,5% nella Cofog ***2 Difesa*** e l'8,6% nella Cofog ***10 Protezione sociale***.

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 2.269 mld; per questo obiettivo, oltre l'86% della massa impegnabile risulta impegnata nell'esercizio. I pagamenti sono, invece, pari al 77,6%.

Con riferimento alla Cofog ***6 Insediamenti urbani ed assetto del territorio*** (pari a 2.674 mld in conto competenza, 2.905 mld in termini di massa impegnabile e 6.222 mld in termini di massa spendibile), assumono rilevanza le voci funzionali di quarto livello *Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni a seguito di calamità*, con 1.425 mld in termini di stanziamenti di competenza e la F.O. *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche a seguito di calamità*, con 1.248 mld. L'indicatore finanziario rapporto percentuale impegni totali su massa

impegnabile si mostra elevato per le due F.O., con l'86,8% per la prima e l'82,8% per la seconda. Il rapporto percentuale pagamenti su massa spendibile si presenta, rispettivamente, pari al 36,6% e al 31%.

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 1.615 mld in termini di previsioni di competenza. Gli impegni effettivi sono stati pari al 57,7% della massa impegnabile; mentre i pagamenti presentano un indicatore pari al 47%.

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 729 mld (-42,7% rispetto allo scorso anno). L'indicatore impegni effettivi totali su massa impegnabile non si presenta elevato, con il 52,2%; i pagamenti su massa spendibile risultano al di sotto della media, con il 41,6%.

5. Risorse finanziarie 2000 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.

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 1999, va tenuto presente che alcuni capitoli non sono più previsti nel bilancio 2000 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

termini di impegni su competenza e dello 0,8% punti percentuali in termini di pagamenti su massa spendibile.

Per le risorse trasferite, si è registrata una flessione del 17,4% in termini di impegni su competenza; sul versante dei pagamenti su massa spendibile, si è, invece, riscontrato un incremento dell'1,48%.

Risorse finanziarie 2000, in milioni di lire, per categorie di opere pubbliche
Amministrazioni centrali

categorie di opere	res. Tot. Stanz. "F" all'1/1	stanz.def.comp	massa impegn.	imp.eff. Su comp.	% imp. Su prev.def.comp	residui iniziali	massa spendibile	pagato totale	residui totali	% pag. tot su massa spendibile
Edilizia demaniale	727.488	1.517.340	2.244.828	753.945	49,69	3.387.181	4.904.521	905.817	3.618.907	18,47
Edilizia abitativa	0	2.491.438	2.491.438	2.430.609	97,56	1.826.877	4.318.315	2.928.974	1.367.188	67,83
Edilizia scolastica	0	1.163.122	1.163.122	1.103.174	94,85	816.278	1.979.400	1.059.974	917.751	53,55
Edilizia ospedaliera	0	3.885.891	3.885.891	3.605.467	92,78	2.579.974	6.465.865	1.155.874	5.029.559	17,88
Opere irrigue	124.071	405.464	529.535	102.453	25,27	1.389.708	1.795.172	331.681	1.382.288	18,48
Opere igienico san. e idriche	70.823	730.091	800.914	690.359	94,56	832.316	1.562.407	755.192	755.481	48,34
Opere ferroviarie	1.127.111	8.903.601	10.030.712	7.182.795	80,67	1.893.358	10.796.959	6.966.818	2.620.358	64,53
Opere marittime e port.	195.686	1.083.213	1.278.899	855.237	78,95	1.568.200	2.651.412	630.058	1.773.600	23,76
Opere aeroportuali	566	133.389	133.954	133.389	100,00	818.229	951.617	159.045	737.862	16,71
Patrimonio storico-art.	66.060	643.953	710.012	598.152	92,89	774.725	1.418.677	509.524	882.315	35,92
Salvaguardia ambientale	35.082	899.399	934.481	842.286	93,65	624.952	1.524.350	769.865	707.744	50,50
Viabilità	847.463	10.220.774	11.068.237	9.947.878	97,33	15.175.448	25.396.222	5.707.995	19.660.283	22,48
Calamità nat. e prot. Civ.	621.586	4.096.033	4.717.619	3.439.766	83,98	4.424.795	8.520.828	3.483.251	4.808.384	40,88
Opere varie	1.609.540	5.455.541	7.065.081	4.309.538	78,99	6.142.592	11.598.134	6.700.074	4.227.915	57,77
totale amm. Centrali	*5.425.476*	*41.629.249*	*47.054.723*	*35.995.048*	*86,47*	*42.254.633*	*83.883.879*	*32.064.142*	*48.489.635*	*38,22*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Risorse finanziarie 2000, 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.eff. Su comp.	% imp. Su prev.def.comp	residui iniziali	massa spendibile	pagato totale	residui totali	% pag. tot su massa spendibile
Edilizia demaniale	0	190.000	190.000	190.000	100,00	40000	230.000	230.000	0	100,00
Edilizia abitativa	0	0	0	0		167.962	167.962	0	167.962	0,00
Edilizia ospedaliera	356.511	1.083.532	1.440.043	15.000	1,38	356.511	1.440.043	12.750	1.427.293	0,89
Opere igienico san. e idriche	0	3.146	3.146	3.146	100,00	0	3.146	901	2.245	28,64
Opere ferroviarie	0	20.000	20.000	20.000	100,00	0	20.000	20.000	0	100,00
Salvaguardia ambientale	129.610	393.000	522.610	177.408	45,14	129.610	522.610	279.610	230.408	53,50
Viabilità	0	24.500	24.500	24.212	98,82	11.013	35.513	24.212	11.013	68,18
Calamità nat. e prot. Civ.	0	546.365	546.365	541.030	99,02	1.045.859	1.592.224	309.531	1.282.652	19,44
Opere varie	622.000	1.413.784	2.035.784	1.394.254	98,62	1.800.650	3.214.434	1.996.883	1.208.022	62,12
totale Enti locali	**1.108.121**	**3.674.327**	**4.782.448**	**2.365.050**	**64,37**	**3.551.605**	**7.225.932**	**2.873.887**	**4.329.595**	**39,77**
totale generale	**6.533.597**	**45.303.576**	**51.837.171**	**38.360.098**	**84,67**	**45.806.238**	**91.109.811**	**34.938.029**	**52.819.230**	**38,35**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

5.1 In particolare: l'attività di finanziamento della Cassa depositi e prestiti in materia di investimenti.

Con riferimento agli investimenti, la tabella che segue espone la situazione dell'attività propria[4] della Cassa depositi e prestiti: nel 2000 sono stati concessi mutui per complessivi 14.521 mld di lire (di cui 1.078 mld per passività) e anticipazioni, a valere sul Fondo rotativo per la progettualità (in base all'art. 1 legge n. 549/95) per circa 470 mld.

Rispetto al 1999, l'attività è risultata in crescita del 16,7% rispetto al 1999 (del 10,1% per gli enti locali); il fenomeno è dovuto all'aumento dei mutui ordinari (+31,4%).

Nel 2000, rispetto al 1999, si è registrato un aumento, pari al 15,7% (9,5% per gli enti locali), dei mutui strettamente concessi per finanziare investimenti. Tale incremento ha interessato in prevalenza il nord (21,9%).

Il 28,3 del totale dei mutui concessi per investimenti(13.443 mld) ha riguardato opere di viabilità e trasporti; il 15,4% del predetto importo è stato destinato per finanziare opere di edilizia scolastica e universitaria.

Il 43% dei mutui concessi alle Regioni ha interessato il settore delle opere di ripristino a seguito di calamità naturali (1.062 mld, rispetto ai 649 del 1999).

[4] Per attività propria, si intende l'attività che la Cassa depositi e prestiti svolge utilizzando i fondi di cui dispone ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 284/1999 (il fondo di dotazione; il risparmio postale ed altri prodotti finanziari; i depositi; i fondi provenienti da prestiti; i fondi provenienti dal servizio dei conti correnti postali, nel limite di 1/3 del saldo del conto corrente che la Cassa intrattiene con il Tesoro dello Stato, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 344/1965). Nell'ambito dell'attività propria, va compresa anche l'attività svolta dalla Cassa utilizzando i fondi dei conti correnti postali per la parte eccedente il terzo previsto dall'art. 3 della legge n. 344/1965. All'interno dell'attività propria si distingue anche tra mutui ordinari, che costituiscono l'ordinaria attività di investimento della Cassa come regolata dal d.m. Tesoro 7 gennaio 1998 a favore degli enti ammessi al credito della Cassa (i mutui ordinari sono per la maggior parte finanziamenti in cui l'ente mutuatario sopporta il relativo onere di ammortamento; in questa categoria non rientrano i mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato), e mutui concessi in base a leggi speciali, che specificano le finalità, la tipologia del mutuo, le modalità di ammortamento, e gli enti beneficiari (si tratta, in prevalenza, di mutui accordati in base a leggi di settore, le quali prevedono che l'ammortamento sia a totale o parziale carico dello Stato).

(in miliardi di lire)

Interventi	Totale mutui **concessi** 2000	*Var. % 00/99*	Totale mutui **erogati** 2000	Erogazioni % sul totale	*Var. % Er. 00/99*
Edilizia pubblica e sociale	1.496,1	*18,7*	1.313,9	18,3	*24,9*
Edilizia scolastica e universitaria	2.080,3	*-10,4*	1.252,1	17,4	*8,3*
Impianti sportivi, ricreativi e ricettivi	387,9	*11,2*	352,8	4,9	*0,6*
Edilizia sanitaria	249,2	*204,8*	6,0	0	*252,6*
Opere ripristino per calamità naturali	1.113,6	*7,8*	480,9	6,7	*67,5*
Opere viabilità e trasporti	3.812,3	*38,5*	1.662,6	23,2	*-11,3*
Opere idriche	274,4	*-23,6*	218,6	3,0	*7,8*
Opere igieniche	782,3	*-32,6*	600,2	8,3	*-2,67*
Opere nel settore energetico	235,5	*3,0*	213,5	2,9	*-6,66*
Opere pubbliche varie	1.629,3	*125,7*	594,5	8,3	*-2,68*
Mutui per scopi vari	1.382,1	*2,6*	466,8	6,5	*58,7*
Totale investimenti	*13.443,0*	*15,7*	*7.162,4*		
Passività	1.078,3	*30,2*			
Totale % sul totale	14.521,3	*16,7*			*7,8*

6. La riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato.

6.1 Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Com'è noto, il d.lgs. n. 300 del 1999 ha ridefinito l'organizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato per pervenire alla razionalizzazione, alla soppressione e alla fusione di ministeri nonché all'istituzione di agenzie e al riordino dell'amministrazione periferica dello Stato.

In particolare, il citato decreto legislativo - in attuazione della delega disposta con l'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modifiche - ha previsto l'istituzione del "Ministero dell'ambiente e del territorio", costituito dall'unione del Ministero dell'ambiente con alcune componenti del Ministero dei lavori pubblici e dei servizi tecnici nazionali (il D.P.C.M. 10/4/2001 ha operato il trasferimento degli uffici del Ministero dei lavori pubblici).

L'esame delle funzioni e dei compiti evidenzia la scelta operata dal legislatore delegato che, nonostante la possibilità di concentrare in un unico dicastero tutte le attribuzioni riconducibili alla gestione del territorio, ha invece optato per la loro ripartizione tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, affidando al primo quelle più strettamente legate al profilo della tutela del territorio ed al secondo quelle più propriamente connesse al profilo degli interventi sullo stesso, in quanto relative ad infrastrutture e trasporti.

Le funzioni del nuovo dicastero dell'ambiente indicate dall'art. 35 sono distribuite

dal successivo articolo 36 in "quattro aree funzionali", in relazione alle quali devono essere istituiti i dipartimenti in cui si articolerà il nuovo Ministero (cfr. d.P.C.M. 27 marzo 2001, pubblicato sulla G.U. n. 114 suppl. ord. del 18 maggio 2001).

La prima area funzionale concerne le funzioni di indirizzo e regolazione, in quanto relativa alla "promozione di politiche di sviluppo sostenibile nazionali e internazionali; sorveglianza, monitoraggio e controllo nonché individuazione di valori limite, *standard*, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche".

Alla seconda area funzionale fanno capo i compiti concernenti la prevenzione ed il risanamento delle risorse naturali dagli inquinamenti, comprendendo essa la "valutazione d'impatto ambientale; prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali; gestione dei rifiuti; interventi di bonifica; interventi di protezione e risanamento nelle aree ad elevato rischio ambientale; riduzione dei fattori di rischio".

La terza area riguarda gli aspetti inerenti al territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali, in quanto riferita "all'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali; individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette; tutela della biodiversità, della fauna e della flora; difesa del suolo; polizia ambientale; polizia forestale ambientale; sorveglianza dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato; controlli sulle importazioni e sul commercio delle specie esotiche protette; sorveglianza sulla tutela della flora e della fauna protette da accordi e convenzioni internazionali".

Nella quarta area rientra, inoltre, tutto il settore della tutela delle acque, concernendo essa la "gestione e tutela delle risorse idriche; prevenzione e protezione dall'inquinamento idrico; difesa del mare e dell'ambiente costiero".

L'art. 38 del decreto citato istituisce, infine, l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, rinviando agli artt. 8 e 9 dello stesso per quanto riguarda l'ordinamento, il personale e la dotazione finanziaria (dell'Agenzia).

Secondo la previsione dell'art. 38 comma 2 "l'Agenzia svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, ivi comprese l'individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali". In particolare, ai sensi

dell'art. 39, essa esercita le funzioni concernenti la protezione dell'ambiente, come definite dall'art. 1 del decreto-legge n. 496 del 1993, convertito dalla legge n. 61 del 1994, nonché le altre assegnate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e svolge anche le funzioni relative al riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e delle acque di cui agli artt. 1 e 4 della legge n. 183 del 1989 ed ogni altro compito e funzione di rilievo nazionale di cui all'art. 88 del d.lgs. n. 112 del 1998.

In tale quadro, all'Agenzia, sono trasferite le attribuzioni dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa) e quelle dei Servizi tecnici nazionali istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ad eccezione di quelle del servizio sismico nazionale.

L'ANPA ed i predetti servizi sono soppressi dal decreto n. 300.

L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, in realtà, era stata già istituita dal decreto-legge n. 496 del 1993, convertito con la legge n. 61 del 1994, insieme alle agenzie regionali per l'ambiente (Arpa) ed a seguito della sottrazione alle Usl della competenza relativa ai controlli ambientali. Per effetto di detta normativa, tali controlli erano stati affidati alle agenzie regionali, mentre all'agenzia nazionale erano stati attribuiti compiti di indirizzo e coordinamento tecnico nei confronti dei suddetti organismi regionali.

Il d.lgs. n. 300 prevede ora, da un lato, che nell'ambito dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici è costituito un organismo che assicuri il coinvolgimento delle Regioni previsto dall'art. 110 del d.lgs. n. 112 del 1998, al fine di garantire il sistema nazionale dei controlli in materia ambientale, e, dall'altro lato, che i rapporti tra l'agenzia e le agenzie regionali restano disciplinati dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 496 del 1993, convertito dalla legge n. 61 del 1994.

6.2 Il Ministero delle infrastrutture e trasporti.

Con d.P.R. 26 marzo 2001, n. 177 (in G.U. suppl. ord. n. 114 del 18 maggio 2000), è stato emanato il regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Al Ministero sono attribuite, con le inerenti risorse, le funzioni e i compiti dei Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione nonché del Dipartimento delle aree urbane istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, eccettuate quelle attribuite dallo stesso decreto, ad altri ministeri o agenzie e fatte salve quelle conferite alle Regioni e agli Enti locali.

Il nuovo assetto del Ministero prevede quattro dipartimenti, a loro volta articolati in direzioni generali, ciascuno dei quali cura i rapporti con gli organismi internazionali e il coordinamento con l'Unione europea, in materia di navigazione, trasporto marittimo e aereo.

Si tratta del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo e del territorio (che svolge funzioni relative all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali), Dipartimento per le opere pubbliche e per l'edilizia (con compiti relativi ai lavori pubblici, alle strade nazionali ed autostrade, all'edilizia residenziale), Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo (con compiti relativi al demanio, ai porti, agli aeroporti ed al sistema idroviario padano-veneto, sicurezza della navigazione marittima e dell'aviazione civile), Dipartimento per i trasporti terrestri. Ai dipartimenti si aggiungono due servizi trasversali: il Servizio per gli affari generali e per politiche del personale e il Servizio per i sistemi informativi e statistici. Per il raccordo delle strutture dipartimentali è prevista l'istituzione della conferenza permanente dei capi dei dipartimenti, con compiti di coordinamento e formulazione di proposte al Ministro in ordine all'emanazione di indirizzi e direttive di raccordo operativo e di esercizio coordinato delle funzioni dei dipartimenti.

Il provvedimento menziona anche l'Agenzia delle infrastrutture per la protezione dell'ambiente e per servizi tecnici, prevista dall'art. 44 del d.lgs n. 300/1999, quale struttura sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero.

Lo schema del regolamento si compone di due capi: il primo concerne le attribuzioni dei dipartimenti e altri organismi; il secondo riguarda l'articolazione delle suddette strutture e gli ambiti di esercizio delle competenze del Ministero.

6.3 La ricomposizione delle risultanze di consuntivo secondo le disposizioni dei regolamenti di attuazione della Riforma dell'organizzazione di Governo (d.lgs. n. 300/1999).

L'analisi dei dati di consuntivo che segue si fonda su una "simulazione" degli esiti del consuntivo 2000, elaborati sulla base della classificazione funzionale, fino al dettaglio del quarto livello funzionale, calibrata sulla riorganizzazione dei Ministeri dei trasporti e della navigazione, lavori pubblici e ambiente, così come configurata dai menzionati regolamenti di attuazione del d.lgs. n. 300/1999 (d.P.R. n. 117 e n. 178/2001).

Al riguardo, si osserva che la ricomposizione dei dati finanziari ha incontrato, in alcuni casi, una sovrapposizione di soggetti sulla stessa funzione. Per esempio, l'attuale Direzione generale della difesa del suolo, che farà parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, presenta competenze analoghe a quelle che sarà chiamato a svolgere il nuovo Ministero delle infrastrutture e trasporti; l'Ufficio di Roma capitale, che viene collocato nell'ambito del Ministero delle infrastrutture e trasporti, presenta anche competenze che interessano la tutela e la conservazione dei beni architettonici e monumentali. Ne discende che la predetta "simulazione", pur se comporta l'inevitabile rischio di possibili approssimazioni, può consentire di mettere a fuoco profili di criticità da risolvere in occasione della messa a punto dell'ormai imminente disegno di legge di bilancio per il 2002.

6.3.1 Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a complessivi 6.590 mld. Gli impegni in conto competenza sono pari all'81,9%. Anche gli impegni totali su massa impegnabile (pari a 6.590 mld) raggiungono percentuali elevate (81,2%).

La riduzione dell'accumulo dei residui di stanziamento in corso d'anno si presenta contenuta (-1,1).

I pagamenti totali su massa spendibile (14.323 mld) sono stati pari al 35,9%.

A fronte di una liquidità (autorizzazioni di cassa su massa spendibile) del 52,3%, la capacità di pagamento (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa) risulta pari al 68,6%.

I residui totali finali presentano un incremento, pari all'12,2%.

Analizzando la ricomposizione della spesa secondo l'analisi funzionale, risulta che il 70,6% degli stanziamenti definitivi di competenza è allocato nell'ambito della Cofog ***Tutela dell'ambiente*** (4.659 mld), di cui l'86,7% impegnati.

Di tale stanziamento, 2.249,2 mld (pari al 48,2% della Cofog ***Tutela dell'ambiente***) sono destinati alla funzione obiettivo di quarto livello *Attività delle Autorità di bacino a seguito di calamità* e 1.060 mld (pari al 22,7% del predetto stanziamento) riguardano la *Tutela dell'ambiente nelle aree a rischio idrogeologico.*

Sempre nell'ambito della Cofog ***Tutela dell'ambiente***, per entità degli stanziamenti, vanno segnalate le seguenti altre funzioni obiettivo di quarto livello: *Tutela dei beni ambientali e paesaggistici* (476,2 mld); *Tutela dei parchi, delle aree naturali protette terrestri e marine* (335,8 mld); *Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue civili* (273,9 mld); *Interventi finanziari per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue agricole ed industriali* (283,4 mld); *Interventi finanziari per la riduzione dell'inquinamento* (218 mld).

Oltre all'analizzata Cofog ***Tutela dell'ambiente***, la Cofog ***Affari economici*** assorbe 618,9 mld, di cui consistente è la finalizzazione per la F.O. di quarto livello *Interventi di bonifica ed opere nelle aree depresse* (230 mld).

Di rilievo anche le risorse destinate alla Cofog ***Difesa*** (pari a complessivi 324 mld), di cui 276 mld sono destinati alla F.O. *Interventi di emergenza e soccorso per calamità* e alla Cofog ***Ordine pubblico e sicurezza*** (pari a complessivi 237 mld), che sono concentrate nella F.O. *Attività di controllo del territorio.*

6.3.2 Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a complessivi 57.071 mld. Gli impegni in conto competenza sono pari all'90,1%. Anche gli impegni totali su massa impegnabile (pari a 64.714,7 mld), raggiungono percentuali elevate (86%).

Significativa, sul piano della capacità gestionale, è la riduzione dell'accumulo dei residui di stanziamento (-23%, in termini assoluti, -1.761 mld).

I pagamenti totali su massa spendibile (108.728,2 mld) sono stati pari al 43,4%.

A fronte di una liquidità (autorizzazioni di cassa su massa spendibile) del 60,1%, la capacità di pagamento (pagamenti totali su autorizzazioni di cassa) risulta pari al 72,3%.

I residui totali finali presentano un leggero incremento, pari al 6,5%.

Analizzando la ricomposizione della spesa secondo l'analisi funzionale, risulta che il 74,8% degli stanziamenti definitivi di competenza è allocato nell'ambito della Cofog ***Affari economici*** (42.709 mld), di cui l'91,2% impegnati.

Di tale stanziamento, 20.181,8 mld (pari al 47,2% della Cofog ***Affari economici***) sono destinati alla funzione obiettivo di quarto livello *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.*, di cui il 96,6% impegnati.

Sempre nell'ambito della Cofog ***Affari economici***, vanno segnalate, per consistenza finanziaria, le seguenti F.O. di quarto livello: *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali nazionali* (4.478,5 mld); *Interventi per la costruzione e manutenzione di strutture stradali regionali e di interesse di enti locali* (4.464,4 mld); *Interventi finanziari per il miglioramento del trasporto in gestione diretta e in concessione* (2.515,6 mld); *Interventi finanziari per il trasporto pubblico locale* (1.347,1 mld); *Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali e navalmeccaniche* (1.243,6 mld); *Sovvenzioni e contributi per le metropolitane ed il trasporto rapido di massa* (1.208 mld).

Consistenti sono anche le risorse finanziarie destinate alla Cofog ***Insediamenti urbani ed assetto del territorio*** (10.120,5 mld), che assorbe il 17,7% dello stanziamento complessivo del nuovo Ministero. Le quote parte più consistenti sono destinate alle seguenti funzioni obiettivo di quarto livello: *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse* (2.034,9 mld); *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche* (1.895,3 mld); *Edilizia residenziale* (1.765,4 mld); *Interventi e contributi finanziari per la costruzione di abitazioni a seguito di calamità* (1.425,7 mld); *Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche a seguito di calamità* (1.180,2 mld).

7. Il decentramento amministrativo.

7.1 Il d.lgs. n. 112/1998: i trasferimenti relativi all'area territorio, trasporti e ambiente.

Come è noto, numerosi atti normativi hanno regolato la materia del decentramento delle funzioni in attuazione delle leggi quadro sul riordino e la riforma della pubblica amministrazione (legge 15 marzo 1997, n. 59 e legge 15 maggio 1997, n. 127).

La tabelle che seguono sintetizzano lo stato di attuazione del decentramento delle funzioni.

Area Territorio ambiente e infrastrutture (d. lgs. 112/1998) – Dati in lire					
Settore	**Enti destinatari**	**Provvedimento**	**Risorse annue**	**Risorse** ***una tantum***	**Personale**
Viabilità	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	*2.581.400.000.000*	1.194.000.000.000	3.920
Edil. Resid. Pubbl.	Regioni	Conf. St-Reg 16/03/2000		7.000.000.000.000	91
Opere pubbliche	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	256.600.000.000	545.400.000.000	1.002
Ambiente	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	815.000.000.000		
Demanio idrico	Regioni	DPCM 12/10/2000	500.000.000		104
		DPCM 13/11/2000			
Catasto	Comuni	DPCM 19/12/2000	80.000.000.000		4.000
		Conf. Unif. 06/12/2000			
Trasporti	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/10/2000	12.600.000.000	57.450.000.000	745
		DPCM 13/11/2000			
Protezione civile	Regioni e ee.ll.	DPCM 12/09/2000	53.300.000.000		60
		DPCM 19/12/2000			
		Totale	**3.799.400.000.000**	**8.796.850.000.000**	**9.922**
		Risorse complessive	**12.596.250.000.000**		

Nota: *Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito*

Settore		*trasferimenti diretti*			*trasferimenti indiretti*		*Totale in milioni*		
		regioni (a)	*province (b)*	*comuni (c)*	*province (d)*	*comuni (e)*	*regioni = a - d - e*	*province = b + d*	*comuni = c + e*
energia		914	2.075	-	240	36	638	2.315	36
ambiente		664.386	-	-	94.856	2.002	567.528	94.856	2.002
demanio idrico		457	-	-	66	-	391	66	-
opere pubbliche	*edilizia statale*	2.236	-	-	-	-	93.308	47.385	-
	(oo.pp. Veneto)	-	-	-	21.000	-			-
	sp. di funzionamento	85	-	-	1.315	-			-
	opere marittime	10.866	-	-	1.286	-			-
	sp. di funzionamento	12	-	-	84	-			-
	difesa suolo	127.494	-	-	23.700	-			-
	sp. di funzionamento	3.556	-	-	699	-	2.857	699	-
trasporti		8.576	875	-	637	1.930	6.009	1.512	1.930
viabilità	*manutenzione ordinaria*	437.900	-	-	407.767	-	30.133	407.767	-
	sp. in conto cap. ann.	1.443.319	-	-	368.747	-	1.074.572	368.747	-
	spese di personale	297.226	-	-	250.962	-	46.264	250.962	-
	Dirigenti	5.780	-	-	510	-	5.270	510	-
	sp. di funzionamento	71.431	-	-	64.125	-	7.306	64.125	-
Totale		**3.074.238**	**2.950**	-	**1.235.994**	**3.968**	**1.834.276**	**1.238.944**	**3.968**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento della Funzione pubblica UIPA

Area Trasporto pubblico locale (d.lgs. n. 422/97) – Dati in lire					
Settore	**Enti destinatari**	**Provvedimento**	**Risorse annue**	**Risorse *una tantum***	**Personale**
Trasp. Pu. Locale art. 8 d.lgs 422/97	Regioni e ee.ll.	DPCM 16/11/2000	*1.396.000.000.000*		24
Trasp. Pu. Locale art. 9 d.lgs 422/97	Regioni e ee.ll.	DPCM 16/11/2000	*2.287.000.000.000*		6
		Totale	**3.683.000.000.000**	-	**30**

Nota: Gli importi in corsivo sono comprensivi delle spese relative al personale trasferito

7.2 In particolare: il decentramento in materia ambientale.

Con specifico riferimento al profilo del decentramento amministrativo, va evidenziato come rilevanti conseguenze gestionali siano derivate anche dall'accordo per il completamento del federalismo - ex d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 - raggiunto in sede di concertazione e concluso per il settore ambientale con l'emanazione del D.P.C.M. 12

ottobre 2000.

Come è noto con il titolo III (artt. 68-85) del d.lgs. n. 112 del 1998, si è operato un consistente trasferimento alle Regioni ed agli Enti locali di funzioni amministrative in tema di protezione della natura e dell'ambiente, di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e di gestione dei rifiuti.

In sostanza, con la normativa sul federalismo amministrativo sono residuate al Ministero due tipologie di competenze: le attività di programmazione, coordinamento, impulso, promozione e vigilanza, che peraltro non implicano di norma una diretta attività di individuazione di interventi, e l'attività connessa a situazioni di emergenza, sia contingenti sia strutturali.

In altri termini, le attuali competenze del Ministero dell'ambiente rappresentano, in effetti, la "testa" e la "coda" della complessiva attività di programmazione e attuazione della politica ambientale che, tuttavia, per una sana gestione richiedono adeguate risorse finanziarie. Il processo attuativo, avviatosi nella seconda metà del 1999, si è realizzato con l'istituzione di un Commissario straordinario di Governo per il completamento del federalismo amministrativo che ha operato con la partecipazione delle Amministrazioni statali e regionali interessate.

Lo scopo era quello di completare l'attuazione del decentramento amministrativo entro la metà dell'anno 2000, consentendo l'emanazione di appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che, per settori di materie e competenze, secondo lo schema definito dal d.lgs. n. 112/1998, individuassero le funzioni e le risorse finanziarie, strumentali ed umane da trasferire alle Amministrazioni centrali ed alle Regioni.

In materia ambientale, a causa di una serie di motivi (finanziamento annuale della attività del Ministero, trasferimento alle Regioni di competenze di fatto già concretamente esercitate dalle stesse, eccesso di assegnazioni finanziarie per il 2000 rispetto agli altri esercizi precedenti e successivi), il criterio di determinazione del *quantum* di risorse finanziarie da "conferire" alle Regioni ha prodotto, nella concreta applicazione al Ministero dell'ambiente, un risultato del tutto anomalo, in quanto il coefficiente di rivalutazione - rispetto al triennio assunto come base storica - è risultato superiore al 148%, mentre per la media delle altre amministrazioni esso si è attestato

intorno al 20-35%.

L'accordo raggiunto ha previsto infatti una quota annuale di 815 mld da destinare alle Regioni, oltre a 36 mld annui a carico del Ministero per la concorrenza nell'esercizio delle funzioni trasferite, importo tutto versato su un fondo globale assegnato alle Regioni e poi ripartito tra le stesse sulla base di criteri e parametri determinati in sede di concertazione.

Peraltro, non esistendo vincoli nell'utilizzo della quota attribuita a ciascuna regione né alcun controllo da parte del Ministero del tesoro, potrebbe accadere che le quote di risorse finanziarie assegnate alle regioni, in conseguenza del trasferimento delle competenze in materia ambientale, siano in effetti utilizzate per interventi in altri settori.

Peraltro, la gestione della spesa in materia ambientale presenta alcuni tratti caratteristici rispetto a quella delle altre amministrazioni dello Stato.

Infatti - a parte l'esperienza dei piani triennali - non esiste una normativa di spesa, basata su leggi permanenti, cosicché tutti i fondi si riferiscono a norme speciali, di durata circoscritta o a rifinanziamenti concessi dalla legge finanziaria per l'anno di riferimento. Inoltre, il 90% circa delle dotazioni finanziarie del Ministero sono impiegate per trasferimenti a soggetti esterni ai quali è affidato il compito di realizzare concretamente gli interventi. Infine, le procedure per l'impegno dei fondi stanziati sono generalmente assai complesse, mentre quelle per l'erogazione operano di norma per stadi di avanzamento degli interventi e, pertanto, i pagamenti vengono in genere effettuati con ampi sfasamenti temporali rispetto alla correlata precedente fase dell'impegno.

Ingenti risorse finanziarie per investimenti, assegnate al Ministero dalla legge finanziaria 2000, sono state di fatto congelate in attesa che fosse individuato l'ammontare di fondi da trasferire alle regioni, mentre, a causa dei meccanismi di programmazione della spesa per investimenti profondamente innovati, è aumentata la complessità tecnico-operativa della gestione della spesa stessa.

Tutti questi elementi non solo concorrono a determinare un'elevata discontinuità nelle serie storiche della spesa dell'Amministrazione e negli stessi indicatori contabili (dovrebbero invece rappresentare sinteticamente le capacità di realizzazione dei programmi di spesa), ma la condizione imposta da cicli irregolari di finanziamento si

riflette inevitabilmente anche sulle risultanze contabili, caratterizzate infatti da vaste oscillazioni negli importi e nei coefficienti relativi ai diversi principali momenti contabili.

Nella descritta situazione organizzativa, deve pure evidenziarsi come la nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'ambiente per l'anno finanziario 2000 non ottemperi alle disposizioni fissate dalla legge n. 94/1997 circa le indicazioni programmatiche dirette ad individuare gli obiettivi concreti da perseguire nel corso dell'esercizio con riferimento alle risorse presumibilmente disponibili. Né il rinvio al raffronto tra le risorse disponibili nell'esercizio precedente e le previsioni del 2000 può dare contezza delle effettive esigenze derivanti dalla prosecuzione dei programmi e delle attività avviate o da perseguire.

7.3 Segue: la devoluzione dei poteri al sistema regionale-locale in materia di difesa del suolo.

La lenta rifondazione dello Stato, connotata da un complesso passaggio di poteri al sistema regionale-locale, è durato più di trenta anni. Ne è derivato l'affollamento sul territorio di una molteplicità di soggetti pubblici esponenziali degli interessi delle collettività rappresentate su ambiti territoriali diversi (regionale, comunale, locale). Peraltro, dopo l'ultimo processo di regionalizzazione (legge n. 59/1997 e d.lgs. n. 112/1998), le materie delle acque, della difesa del suolo e della tutela dagli inquinamenti in genere vengono mantenute nell'orbita dell'amministrazione centrale, specie in termini di indirizzo. In tale contesto l'Autorità di bacino - nazionale, a composizione mista Stato-Regioni - che è l'Amministrazione d'apice specializzata preposta alla tutela del suolo e delle acque, è chiamata ad operare sulla base del principio che riconosce agli enti locali territoriali di area vasta la legittimazione a decidere degli assetti proprietari dei beni, delle risorse e delle loro utilizzazioni. A parte il fatto che a più di dieci anni dalla legge n. 183/1989 la pianificazione di bacino è ancora agli inizi, ne discende un problematico funzionamento di tale assetto organizzatorio, secondo il quale il processo di conoscenza e di decisione spetta all'Autorità, sulla base delle determinazioni delle sue strutture tecniche, mentre l'attuazione delle scelte è di competenza degli enti territoriali.

In materia di difesa del suolo, peraltro, come evidenziato in una recente indagine della Sezione del controllo (adunanza del 19 giugno 2001), continuano ad osservarsi fenomeni di gestione del dissesto idrogeologico, in deroga alla normativa vigente (legge n. 183/1989 e successive integrazioni e modificazioni), attraverso lo strumento dell'ordinanza ministeriale di cui all'art. 5 della legge n. 225/92, che dovrebbe, invece, essere riservato a circostanze eccezionali definite nello spazio e nel tempo.

8. La normativa in materia di lavori pubblici.

Dopo l'emanazione della legge 18 novembre 1998, n. 415 (c.d. Merloni-*ter*), e del d.P.R. n. 554/1999, recante il regolamento generale di esecuzione della medesima legge-quadro sui lavori pubblici, l'Amministrazione dei lavori pubblici ha completato la definizione del nuovo quadro normativo. E' stato emanato il 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); è stato approvato il nuovo Capitolato generale d'appalto (d.m. n. 145/2000) ed è stato emanato il decreto ministeriale riguardante gli schemi-tipo del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori da eseguire (d.m. 21 giugno 2000). L'emanazione e pubblicazione di quest'ultimo provvedimento entro il 30 giugno 2000, ai sensi dell'art. 14 della legge, costituiva *conditio sine qua non* perché le nuove norme sulla programmazione obbligatoria e vincolante entrassero a regime dal gennaio 2001. E' stato emanato anche il regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale (d.m. 2 dicembre 2000, n. 398).

Si tratta di una riforma particolarmente rilevante: 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.

L'impatto della disciplina tende a porre un rimedio alla lunghezza dei tempi amministrativi e cioè alle preoccupanti incertezze applicative della previgente normativa e alle difficoltà burocratiche delle strutture amministrative, che, finora,

secondo le analisi svolte dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici (cfr. la prima relazione presentata il 31 maggio 2000 al Parlamento da quest'ultima Autorità), hanno assorbito il 50% dei tempi realizzativi delle opere. E' inoltre risultato che negli ultimi cinque anni solo il 2,6% dei lavori è stato portato a termine, mentre il 36% non è stato mai assegnato.

Rilevante è stata l'opera interpretativa, ispirata ad un intento di unità e di ragionevolezza, svolta da parte del Ministero (esigenza per la quale, peraltro, è stato riorganizzato, in attuazione dell'art. 33 del d.P.R. n. 34/2000, nell'ambito della Direzione generale degli affari generale e del personale, l'Ispettorato generale per i contratti) e dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici per evitare gli inevitabili problemi applicativi del rinnovato quadro normativo.

In tale contesto di evoluzione normativa, che investe la stessa tenuta del nuovo assetto ordinamentale, la questione più complessa - specie a seguito della recente legge di revisione della Costituzione (in G.U. 12 marzo 2001, n. 59) che ha modificato, tra gli altri, l'art. 117 Cost. e la cui definitiva approvazione, ai sensi dell'art. 138 Cost., è ancora in itinere - riguarda comunque l'applicazione del federalismo nella materia dei lavori pubblici, in quanto occorrerà conciliare la crescente autonomia normativa delle Regioni e la tendenza della normazione statale ad estendere alle Regioni, siano esse a statuto ordinario o speciale, la portata delle disposizioni precettive oltre a quelle a carattere meramente programmatico[5].

9. Il programma di sviluppo del Mezzogiorno.

9.1 La nuova programmazione degli investimenti e gli strumenti per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Nel corso degli anni 1999 e 2000, è stato definito il quadro di azione pubblica per la nuova programmazione e la riqualificazione degli investimenti nel Mezzogiorno.

---

[5] In materia, va ricordato che la Regione Emilia Romagna, la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano hanno promosso ricorsi per conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale (i tre ricorsi sono stati depositati nella cancelleria della Corte costituzionale il 6 luglio 2000, in G.U. 1° serie speciale, n. 37 del 6 settembre 2000). La predetta Regione e le due Province autonome hanno chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta allo Stato disciplinare, con regolamento ed in modo direttamente vincolante, i lavori pubblici di interesse regionale e provinciale di competenza delle ricorrenti e, conseguentemente, di annullare il d.P.R. n. 554/99, nella parte in cui esso intende disciplinare lavori pubblici di interesse regionale, e segnatamente l'art. 1, c. 2 e 5, per violazione dei principi e norme costituzionali.

In primo luogo, va menzionata l'approvazione, da parte della Commissione U.E., del nuovo QCS 2000-2006 per le Regioni italiane dell'obiettivo 1 (decisione C (2000) 2050 del 1° agosto 2000). Inoltre, con la decisione della Commissione Europea n. C (2000) 2327 del 27 luglio 2000, sono state approvate le mappe per gli aiuti e gli interventi nelle Regioni del Centro-Nord a cui si applica l'obiettivo 2 dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006.

Sul versante degli strumenti di intervento, sono state approvate nuove intese istituzionali di programma e i relativi strumenti operativi - gli accordi di programma quadro (APQ) - e sono proseguite le operazioni di completamento delle opere incompiute e quelle connesse alla realizzazione di studi di fattibilità.

Per lo sviluppo locale permane la strategia della programmazione negoziata e quella dell'incentivazione attraverso la leva fiscale.

9.2 Gli stanziamenti per il triennio 2001-2003.

In attuazione di quanto programmato con il D.P.E.F. 2001-2004, la legge finanziaria n. 388/2000 ha previsto stanziamenti a favore delle aree depresse pari a 19.430 mld, ripartiti per grandi aggregati di spesa con delibera del Cipe n. 138 del 21 dicembre 2000.

A favore delle attività produttive (incentivi e strumenti di programmazione negoziata) sono stati destinati circa 14.700 mld dei 19.430 complessivi[6]. Di essi, 7.500 mld sono stati destinati al credito di imposta, 3.500 a favore delle agevolazioni alle attività produttive *ex lege* n. 488/1992 e circa 3.700 alla programmazione negoziata. Agli interventi infrastrutturali sono stati destinati circa 3.850 mld, dei quali 3.580 da utilizzare nell'ambito delle Intese istituzionali di programma fra lo Stato e le Regioni, ripartiti per circa l'85% nel Mezzogiorno e il 15% nel Centro-Nord. Un importo di circa 860 mld è stato infine destinato a iniziative nel campo della ricerca, della formazione e del lavoro per finanziare progetti di ricerca e di internazionalizzazione delle imprese e di formazione dei giovani.

[6] L'importo è stato, successivamente, rimodulato con la delibera Cipe del 4 aprile 2001; ne risulta che 6.900 mld sono destinati al credito di imposta; 3.500 alle agevolazioni *ex lege* n. 488/92; 4.317,2 alla programmazione negoziata.

9.3 Le intese istituzionali di programma.

Le intese istituzionali di programma tra lo Stato e le Regioni (legge n. 662/1996, art. 2, comma 203) costituiscono il quadro all'interno del quale vengono programmate le disponibilità specificatamente destinate alle aree depresse, le risorse ordinarie e quelle derivanti da strumenti già definiti (QCS, POR e programmazione negoziata), anche per realizzare l'obiettivo, definito nel D.P.E.F. 2000-2003, di destinare al Mezzogiorno circa il 30% delle risorse ordinarie nel prossimo settennio.

Le fonti di finanziamento degli APQ sono, per il 78%, provenienti da stanziamenti derivanti da leggi ordinarie (Piani Anas, autostrade e F.S.), il 2% da deliberazioni Cipe, il 5% dalle Regioni, il 2% da altri enti, il 6% dall'Unione Europea e il 7% da privati.

Nel corso del 1999 e del 2000, sono state stipulate 16 intese e, in attuazione di esse, 53 Accordi di programma quadro (23 nel 1999 e 30 nel 2000), di cui 21 nel Mezzogiorno.

L'ammontare complessivo delle risorse finalizzate all'attuazione degli interventi inseriti nei APQ ammonta a circa 65.000 mld (40.000 per gli accordi del 1999, di cui 24.500 per interventi di ricostruzione post terremoto in Umbria e Marche e 25.000 per gli accordi 2000). Di tali risorse, circa 11.500 mld sono destinati nel Mezzogiorno, pari al 17,7% del totale. Se si escludono gli interventi di ricostruzione per il terremoto in Umbria e Marche, la percentuale sale al 28,5%. Dei 65.000 mld complessivi, 49.000 mld sono costituiti da risorse ordinarie, di cui circa 1.270 mld sono stati impegnati sulle risorse specifiche per le aree depresse.

Una parte delle risorse assegnate alle intese istituzionali è stata destinata nel 2000, come nel 1999, ad opere di completamento nel Mezzogiorno. Si tratta di 673 mld (539 nell'anno precedente) da utilizzare per le opere commissariate ai sensi della legge n. 135/97 (18 interventi di cui 17 nel Mezzogiorno) e per i nuovi completamenti selezionati con graduatoria e meccanismo premiale, costituiti da 231 interventi nel Mezzogiorno e 71 nel Centro-Nord. Quanto agli interventi localizzati nel Mezzogiorno, a novembre 2000, più della metà delle opere (124 su 231, per un ammontare di investimento pari a 1.600 mld, su un totale di 2.557 mld) risultavano avviate, con verbale di aggiudicazione dei lavori relativo all'opera finanziata o a una sua parte. I migliori risultati si sono avuti in Calabria, con 40 opere su 49 e in Campania con 36

opere su 51. La tabella inserita nel paragrafo che segue illustra, nel dettaglio, lo stato dei completamenti.

L'investimento medio per singolo intervento, al netto del settore ricostruzione post terremoto, è di circa 23 mld.

Per il 2001-2002, dopo le risorse assegnate (3.500 mld) con la delibera Cipe n. 70/1998, in parte destinate alle opere di completamento, e quelle (3.500 mld) di cui alla delibera Cipe n. 44/1999, con la delibera Cipe n. 14/2000, sono stati ripartiti stanziamenti per 4.500 mld da destinare a settori prioritari di investimento (ciclo acqua, riassetto idrogeologico, mobilità), per l'attuazione di interventi pluriennali da realizzare sul territorio regionale.

9.4 Stato di attuazione dei completamenti.

Per accelerare la realizzazione di opere pubbliche incompiute e avviare, contestualmente, la progettazione di nuovi interventi, il Cipe (con delibera 9 luglio 1998, n. 70) ha destinato 3.500 mld per intese di programma per: (a) investimenti in completamenti di opere pubbliche, selezionate secondo una graduatoria basata su parametri quantitativi di funzionalità e di fruibilità (in aggiunta ad un gruppo di 18 interventi già individuati ex art. 13 della legge n. 135/1997); (b) studi di fattibilità, per il 3% dello stanziamento, selezionati attraverso un'apposita graduatoria.

Le risorse sono state ripartite per 3.000 mld di lire alle regioni del Mezzogiorno, per 150 alle Regioni Umbria e Marche, interessate dagli eventi sismici, per 350 mld per le restanti Regioni del Centro-Nord.

Complessivamente, 3.350 mld sono stati destinati a 18 opere commissariate, individuate dalla legge n. 135/1997 (340 mld circa) e a nuovi completamenti (2.915 mld); circa 95 mld a studi di fattibilità.

Lo schema di ripartizione delle risorse prevedeva l'assegnazione, *ex ante* del 70% dei fondi su base regionale a interventi selezionati sulla base di una graduatoria di merito appositamente definita e l'assegnazione del rimanente 30% secondo la posizione di ogni Regione in quella stessa graduatoria, per premiare la qualità degli interventi ammessi al finanziamento (quota premiale).

Per quanto riguarda i tempi di realizzazione degli interventi rispetto alle scadenze fissate per la ripresa dei lavori (15 gennaio 2000 per le opere commissariate del Mezzogiorno e 13 aprile 2000 per quelle del Centro-Nord), le date di effettivo inizio risultano generalmente anteriori. Alla data delle verifiche, 10 interventi risultavano in corso e 3 sospesi. In ordine alla data di ultimazione dei lavori, i tempi contrattuali conducono, come limite massimo, ai primi mesi del 2003, se non interverranno eventi ostativi al momento non prevedibili.

Sulla base della documentazione pervenuta all'Unità di verifica degli interventi pubblici del Ministero, fino al mese di novembre 2000, risulta effettivamente avviata circa la metà delle opere, pari al 59% dei finanziamenti.

Nel Mezzogiorno, a novembre 2000, risultano essere state avviate 124 opere su 231, pari al 62% dei finanziamenti; nel Centro-Nord, sono state avviate 23 opere su 71, pari al 35% dei finanziamenti.

(Valori finanziari in milioni di lire)

Regioni	Numero	Avviati finanziamento	Costo attualizzato opere da completare	Numero	Finanziamento Cipe
Abruzzo	6	31.639	284.889	21	139.998
Molise	2	1.350	5.345	11	39.310
Campania	36	558.523	3.312.237	51	756.279
Puglia	16	102.801	670.843	54	340.098
Basilicata	1	25.000	-	8	92.000
Calabria	40	140.170	916.957	49	217.377
Sicilia	18	629.948	4.301.082	28	834.197
Sardegna	5	109.540	279.390	9	158.042
Mezzogiorno	*124 (53,7%)*	*1.598.971 (62,0%)*	*9.770.743*	*231 (100,0%)*	*2.577.301 (100,0%)*
Piemonte	3	14.100	27.800	8	65.281
Valle d'Aosta	1	4.100	62.866	1	4.100
Lombardia	1	2.000	91.688	4	17.700
Liguria	2	32.374	815.278	3	41.624
P.A. Bolzano	0	0	-	1	3.550
P.A. Trento	1	1.324	5.100	2	2.224
Veneto	4	26.294	123.901	8	46.894
Friuli V.Giulia	1	4.758	129.000	5	32.029
E.Romagna	0	0	-	3	10.900
Toscana	8	21.304	81.48.856	14	49.540
Lazio	2	11.000	48.856	22	63.728
Centro-nord	*23 (32,4%)*	*117.254 (34,7%)*	*1.385.958*	*71 (100,0%)*	*337.570 (100,0%)*
Italia	**147 (48,7%)**	**1.716.225 (58,9%)**	**11.156.701**	**302 (100,0%)**	**2.914.871 (100,0%)**

9.5 Gli studi di fattibilità.

Una delle cause principali dei ritardi nell'avvio e nell'attuazione delle opere pubbliche in Italia va ricercata nella carenza del processo progettuale, in particolare nell'assenza o nella scarsa qualità degli studi di fattibilità, che dovrebbero essere realizzati all'inizio di ogni processo di progettazione, specie per valutare gli effetti economici, sociali ed ambientali degli interventi.

Per indurre le amministrazioni ad elaborare gli studi di fattibilità all'inizio di ogni processo progettuale complesso, è stato introdotto, nel QCS 2000-2006, un incentivo monetario: in tal senso, uno degli indicatori per accedere alla riserva premiale del 4% è, infatti, il conseguimento di una quota di progetti dotati di studio superiore ai requisiti minimi stabiliti dalla c.d. legge Merloni.

La fase di selezione tecnica e amministrativa si è conclusa con le delibere Cipe n. 106 del 30 giugno 1999 e n. 135 del 6 agosto 1999, con le quali sono stati pubblicati gli elenchi (Centro- Nord e Mezzogiorno) di oltre 300 studi sulla base di una graduatoria e ammessi a cofinanziamento.

I trasferimenti delle risorse sono stati effettuati nel mese di maggio 2000 per le Amministrazioni centrali e nel mese di luglio per le Amministrazioni regionali. A partire dalla data di affidamento degli studi, le Amministrazioni hanno a disposizione otto mesi (studi di importo al di sotto di 200.000 ECU) o dodici mesi (studi di importo superiore), per l'invio dello studio al Cipe.

A novembre 2000, risultavano pubblicati i bandi di 159 studi, a cui si aggiungono 12 studi affidati con il ricorso a strutture tecniche interne. Si tratta di oltre la metà degli studi di importo superiore a 80 milioni (soglia sotto la quale è possibile l'affidamento diretto): 148 studi sono relativi al Mezzogiorno e 23 al Centro Nord.

Particolarmente avanti sono, nel Mezzogiorno, le Regioni Molise, Basilicata e Calabria, nel Centro-Nord, le Regioni Veneto e Piemonte.

Gli studi in corso di affidamento con bando pubblico riguardano un importo di 181 mld.

9.6 La programmazione finanziaria di medio lungo termine: l'approvazione del QCS 2000 -2006 per il Mezzogiorno.

Con la decisione C (2000) 2050 del 1° agosto 2000 è stato approvato, dalla Commissione Europea, il nuovo Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 per le Regioni italiane dell'obiettivo 1.

Il primo dato innovativo del QCS 2000-2006 è l'assegnazione alle Regioni del Mezzogiorno di un'autonoma responsabilità di spesa per il 71,4% delle risorse comunitarie e nazionali ripartite (circa 55.000 mld); ciò allo scopo di combinare obiettivi di perequazione ed efficacia.

Sia per le predette risorse, che per quelle la cui responsabilità di spesa è affidata ad Amministrazioni locali (circa 22.000 mld), i quattro livelli di governo coinvolti (Unione europea, Stato centrale, Regioni, Autonomie locali) hanno concordato una ripartizione fra sei obiettivi di politica economica. Una volta stabilita la ripartizione aggregata sarà la concertazione fra Regioni a stabilire in qual modo essa dovrà essere attuata.

Un altro aspetto della modalità di assegnazione delle risorse è dato dal c.d. principio di premialità (già sperimentato per i completamenti e per gli studi di fattibilità), in base al quale circa 9.000 mld (il 10% delle risorse) non viene ripartito *ex ante* fra Amministrazioni, bensì *ex post*, in relazione ai risultati che Regioni e Amministrazioni centrali avranno mostrato dopo due anni di avvio del programma di spesa. Le *performance* verranno misurate a metà 2003 sulla base di un gruppo di 19 indicatori già fissati; gli andamenti della spesa saranno sottoposti ad un continuo monitoraggio.

Un altro tratto fondamentale della spesa è l'addizionalità, a garanzia della necessaria complementarietà dei finanziamenti statali e comunitari, in vista di una tendenziale coesione e economica e sociale tra gli Stati membri dell'Unione. Per effetto della previsione di cui all'art. 9, par. 2, del regolamento CEE n. 2082/1993, il principio dell'addizionalità ha assunto una più chiara connotazione, dal momento che è stato puntualmente previsto che le risorse dei Fondi strutturali potranno essere concesse solo quando si sarà accertato che lo Stato membro mantenga le proprie spese almeno allo stesso livello raggiunto durante il periodo di programmazione precedente.

Ultimo tratto che connota il QCS è che, in via programmatica, il 30% medio delle risorse ordinarie, nell'arco temporale 2000-2006, sia allocato nel Mezzogiorno, allo scopo di conseguire l'obiettivo di crescita nel Mezzogiorno pari al 4% del PIL a partire dal 2004.

Sul piano finanziario, illustrato nella tabella che segue, va evidenziato che il cofinanziamento nazionale pubblico dei programmi operativi è assicurato da risorse statali e regionali/locali che, in linea con il precedente ciclo di programmazione, sono stimate in quote rispettivamente dell'ordine del 70% e del 30%.

Va precisato che con l'adozione del complemento di programmazione, ai sensi dell'articolo 18.3.c del regolamento (CE) n. 1260/1999, saranno precisati, per ciascuna misura, il tasso di partecipazione del fondo strutturale interessato, le quote di cofinanziamento nazionale a livello di asse prioritario indicate nel QCS; i programmi operativi potranno subire modifiche in aumento o in diminuzione, fermi restando gli impegni delle autorità italiane in tema di verifica dell'addizionalità.

Una delle componenti essenziali della strategia del nuovo QCS è una significativa riduzione degli aiuti diretti agli investimenti produttivi; tale riduzione avverrà in modo graduale, muovendo da un impegno cospicuo nei primi anni di programmazione per poi decrescere successivamente. Il complessivo incremento di investimenti privati è pari ad un tasso di crescita medio annuo che varia tra 9,5% e 12,8% nell'ipotesi di simulazione meno favorevole o con esternalità elevate.

Gli strumenti già a disposizione delle Regioni e degli enti locali per il coinvolgimento della finanza privata nel finanziamento e nella gestione delle infrastrutture sono disciplinati: (a) dalla legge n. 415/1998 (c.d. Merloni *ter*); dall'istituzione della finanza di progetto (art. 7 della legge n. 144/1999); dalla delibera Cipe 9 giugno 1999, n. 80 che definisce le modalità operative dell'Unità di progetto.

Il quadro finanziario è definito sulla base delle disposizioni del regolamento CE n. 1260/1999 e delle decisioni assunte nel Consiglio europeo di Berlino del 23 e 24 marzo 1999. In applicazione dell'art. 7 del regolamento, la Commissione Europea ha ripartito le risorse dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006, destinando all'Italia 21.935 milioni di Euro per le Regioni dell'obiettivo 1 e 187 milioni Euro per il Molise, in sostegno transitorio. A tali risorse, si aggiunge l'indicizzazione nella misura del 2%

annuo. La Commissione ha inoltre definito la quota destinata alla riserva di efficienza e di efficacia nella misura del 4% delle risorse complessive destinate all'obiettivo 1 e al sostegno transitorio da assegnare sulla base dei criteri di cui all'art. 44 del citato regolamento.

QCS – Italia Regioni obiettivo 1 – Periodo di Programmazione 2000-06
Piano finanziario indicativo totale per asse prioritario

(Importi in milioni di Euro)

	Costo totale	Totale risorse pubbliche	Totale Risorse comunitarie	Stato	Regioni	Risorse private
Risorse naturali	9.575,677	7.511,677	3.844,665	2.566,909	1.100,103	2.246,000
Risorse culturali	2.760,329	2,404,778	1.194,505	847,190	363,083	355,551
Risorse umane	7.587,306	6.919,484	4.509,739	1.937,058	472,687	667,822
Sistemi locali	18.583,186	13.104,770	6.887,380	4.955,043	1.262,347	5.478,416
Città	2.045,547	1.766,334	884,410	617,347	264,577	279,213
Reti e nodi serv.	9.676,099	7.789,156	4.054,301	3.228,770	506,085	1.886,943
Ass.za tecnica	415,975	415,975	263,179	132,454	20,342	
Totale	50.826,119	39.912,174	21.638,178	14.284,771	3.989,224	10.913,945
di cui sostegno transitorio	605,317	421,413	180,728	168,481	72,204	183,904

Dalla Relazione sull'andamento dell'economia nel 2000 e aggiornamento per il 2001, presentata dal Tesoro nell'aprile 2001, risulta che l'Italia, è riuscita ad impegnare, complessivamente, sul bilancio comunitario il 90% delle risorse, contro il 57% medio europeo.

Va, peraltro, osservato che tali risorse risultano essere state impegnate per finanziare opere già in corso; infatti, in attesa degli studi di fattibilità assegnati alle Regioni, le nuove opere potranno essere finanziate a partire dal 2003, in occasione della prima riprogrammazione del QCS 2000-2006.