3.1 L'analisi dei trasferimenti per settore di spesa.

I risultati complessivi mostrano che l'86,9% degli stanziamenti attengono ai contributi, l'87,8% dei quali si riferiscono ad interventi e il 12,2% agli investimenti, mentre i rimborsi per quota capitale rappresentano l'8% del totale degli stanziamenti e il 4,9% sono rimborsi per interessi.

Le spese trasferite al settore accordi internazionali ammontano a circa 24.638,7 mld di stanziamenti, dei quali 23.761 (il 96%) costituiscono adempimenti a favore dell'Unione Europea; il resto si riferisce ad oneri economici a carico dello Stato a seguito di accordi internazionali.

Il settore attività economiche presenta una previsione di competenza pari all'8,2% del totale, impiegata per l'88% in operazioni di investimento. Di queste risorse stanziate, il 21,6% sono assegnate al capitolo 8620 "Somme da versare a c/c infruttifero aperto c/c di tesoreria centrale dello Stato denominato Ministero del tesoro-Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie - Finanziamenti nazionali", con pagamenti per 4.016 mld. Per gli interventi destinati a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse del paese, risultano stanziati 13.034 mld circa (pagati per 10.500 mld). Tra questi particolarmente rilevanti appaiono i finanziamenti per le iniziative concernenti la programmazione negoziata, intese istituzionali di programma, accordi di programma, accordi quadro, patti territoriali, contratti di programma e contratti di area nelle aree depresse (capitolo 9230), con stanziamenti per circa 3.771,5 mld e pagamenti complessivi per 3.593,5 e il fondo da ripartire per interventi nelle aree depresse (cap. 8590), che è attivo per 1.342,2 mld interamente impegnati, ma non erogati. Tra le varie attività economiche finanziate, risulta favorita l'editoria che riceve circa 1.212,6 mld, con pagamenti complessivi per 1.799,7 mld.

Tra gli stanziamenti per le calamità, che incidono per la quota capitale di mutui contratti dallo Stato per il 29,4% dei trasferimenti destinati al settore, va segnalato il capitolo 9353, per spese relative alle ricorrenti emergenze riguardanti gli eventi sismici, alluvionali, i nubifragi e altre calamità, che, a fronte di uno stanziamento di 1.039 mld ha erogato pagamenti per 730 mld. Dei complessivi 5.766,5 mld stanziati per fronteggiare gli oneri derivanti dalle calamità naturali, 2.939 mld sono stati classificati come investimenti, tenendo conto della destinazione dei fondi allo sviluppo dei territori colpiti dall'evento calamitoso, indicata chiaramente dalla denominazione del capitolo o dalla norma relativa iscritta nel nomenclatore.

Per i servizi di culto, l'83% delle risorse delle spese per contributi relativi al settore stesso (interventi) risulta assegnato al capitolo 3960 "Contributo da versare alla CEI...".

Il totale delle spese destinate alle "Regolazioni contabili e disavanzi enti" ammonta a 45.104,9 mld, pari al 20% del totale degli stanziamenti per trasferimenti. In questo settore, sono state aggregate le spese per le regolazioni contabili e per lo svolgimento delle funzioni amministrative degli enti territoriali, compresa la copertura dei disavanzi economici degli enti non classificabili negli altri settori. Il 38,8% di queste risorse è destinato al capitolo 3863 per la regolazione contabile delle entrate erariali, relative anche ad anni precedenti, riscosse dalla Regione siciliana, e stanziate in questo esercizio per 17.508 mld, delle quali 13.287 mld pagate in conto competenza; il 21,9% è destinato al capitolo 3893, recante versamenti alle Province autonome di Trento e Bolzano in corrispondenza del gettito delle quote di entrate ad essi devolute sulla base di norme di legge. Si segnala infine che il fondo relativo alle risorse finanziarie occorrenti per l'attuazione del federalismo amministrativo (cap 8755), a fronte di uno stanziamento di 540 mld non ha erogato pagamenti.

Il totale dei trasferimenti per "Occupazione" presenta soltanto 698 mld – dei quali 451 pagati in conto competenza. Del predetto importo, 79 mld circa di stanziamenti si riferiscono, partitamente, per quota capitale e interessi, ai finanziamenti per il fondo per l'occupazione e le politiche per il lavoro (capitoli 3023 e 9525). Il 57% dell'intero stanziamento è "caricato" sul capitolo 4290, che trasferisce alle regioni risorse per interventi di sviluppo economico ed

occupazionale. Per avere un quadro più completo degli interventi a sostegno dell'occupazione, occorre, tuttavia, anche tenere conto degli incentivi per incrementare gli investimenti nel settore delle attività economiche, che, indirettamente, contribuiscono alla creazione di nuova occupazione. In termini di stanziamenti di competenza, le operazioni di investimento nel campo dello sviluppo economico ammontano complessivamente a circa 16.256 mld. Tra questi sono contabilizzati i 3.771,5 mld trasferiti sul capitolo 9230 per i patti territoriali e gli accordi di programma stipulati nelle aree depresse sopra descritti, nonché i 4.000 mld per il fondo di rotazione per le politiche comunitarie. Dei 203 mld stanziati sul capitolo 7466 per la promozione dell'imprenditorialità giovanile, risultano pagati circa la metà in conto residui.

Per le "Opere pubbliche e di salvaguardia ambientale", risultano stanziati 6.891 mld, di cui 5.253 per far fronte a rimborsi di mutui, sia per capitale che per interessi, finalizzati a nuovi investimenti, il 21,7% circa dei quali è destinato alle spese allocate nelle aree depresse. Complessivamente gli interventi per opere pubbliche in aree depresse ammontano a 1.762 mld con 2.353 mld in termini di pagamenti totali. Con riferimento al piano degli interventi per il Giubileo e Roma Capitale risultano ancora stanziati 945 mld, con pagamenti totali, prevalentemente in conto residui, per 2.036 mld.

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

Il settore di spesa "Assistenza, previdenza e oneri contrattuali" riceve contributi per lire 44.336,1 mld, dei quali il 31% si riferisce alla contribuzione aggiuntiva all'INPDAP a carico delle amministrazioni statali, ai sensi del decreto 3 dicembre 1998 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 300 del 24 dicembre 1998) e il 36,9% alla corresponsione all'INPS per il pagamento di pensioni, assegni vari e relativi oneri accessori agli invalidi civili, ai sordomuti e ai ciechi civili (cap. 6020). Stanziamenti rilevanti sono caricati anche sui capitoli: 2250 (2.280,9 mld), per la riliquidazione dell'indennità di buonuscita dei dipendenti statali; 2020 (1.037 mld), per la maggiorazione del trattamento pensionistico degli ex combattenti; 2160 (1.205 mld), relativo alle erogazioni agli enti previdenziali per il pagamento delle somme maturate al 31/12/1995 in conseguenza dell'applicazione delle sentenze della Corte costituzionale e 1441 (2.515 mld), per pensioni ed assegni di guerra.

Al fine di ottenere un quadro completo dei trasferimenti per tale settore, sintetizzato nella tabella sotto indicata, si è proceduto ad aggiungere alcuni capitoli imputati ad altri settori, ma che hanno valenza anche con riferimento alla protezione sociale.

In particolare sono stati considerati i seguenti altri capitoli: i capitoli 1845, contributi al fondo assistenza a favore delle vittime delle persecuzioni naziste, e 5986, per l'esecuzione della Convenzione dell'Aja sulla tutela dei minori e sulle adozioni internazionali, presi dal settore accordi internazionali; i capitoli 2232, 2234 e 3933 attribuiti al settore calamità, ma relativi a rimborsi all'INAIL per rendite erogate a favore di invalidi e superstiti di deceduti o dispersi in conseguenza di catastrofi naturali e alle regioni per l'immissione in ruoli speciali del personale assunto a seguito delle calamità; il capitolo 3880, istituito per l'attivazione dei consultori familiari, imputato al settore sanità; dal settore comunicazioni sono stati evidenziati i capitoli 1882, 2095 e 2150, che trasferiscono fondi per il trattamento di quiescenza dei dipendenti provenienti dalla Poste; il capitolo 3934, imputato al settore relativo alle misure per l'occupazione; infine, dal settore trasporti, sono stati estratti i capitoli 2090, 2091 e 2291, misure previdenziali e assistenziali rese necessarie dagli interventi nel settore marittimo. Sono stati, inoltre, selezionati i capitoli 3030 e 9528, relativi agli oneri contrattuali del comparto degli autoferrotranvieri e il capitolo 1950 per la copertura del disavanzo del fondo pensioni delle FF.S. S.p.A.

I capitoli sopra descritti sono stati ripartiti in tre gruppi, a seconda che la destinazione della spesa fosse l'assistenza, la previdenza, ovvero i salari in attuazione di contratti nazionali di lavoro. I trasferimenti dal Ministero del tesoro, in questo esercizio, risultano notevolmente

incrementati per questo settore (di circa 20.500 mld. rispetto lo scorso esercizio), a causa dell'inserimento dei capitoli relativi ai Centri di Responsabilità del soppresso stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con particolare riferimento al Centro di Responsabilità "Famiglia e solidarietà sociale". Si è proceduto a separare i trattamenti assistenziali da quelli previdenziali assumendo, ove possibile, la contribuzione alla base dell'erogazione. I capitoli inerenti gli assegni e le pensioni di guerra (cap 1441 e 2020) sono stati considerati previdenziali come le pensioni privilegiate tabellari (cap. 2873). I risultati di tale aggregazione dimostrano che, su un totale di 51.511 mld, 32.656 mld attengono a trattamenti previdenziali; 62,9 mld ad oneri contrattuali da corrispondere all'amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e all'ammortamento delle rate dei mutui contratti per l'applicazione del contratto nazionale degli autoferrotranvieri; 18.792 mld per interventi assistenziali. Si fa presente che tra questi ultimi è compresa la corresponsione all'INPS per il pagamento di oneri vari a categorie disagiate, di cui l'87% destinato al cap. 6020 (16.401 mld per gli invalidi civili). Infine, i benefici a favore delle famiglie, versati a diverso titolo, ammontano soltanto a circa 1.860 mld (con 897 mld di pagamenti totali). Inoltre si tiene ad evidenziare che nella voce assistenza sono state inseriti anche i contributi versati a "qualunque titolo" agli organi di controllo degli enti e alle varie federazioni assistenziali e di volontariato (ad esempio capitoli 6025 e 6027).

All'interno della distinzione sopra descritta, si è individuato il beneficiario del trasferimento raggruppando i dipendenti pubblici, i dipendenti del settore trasporti, comunicazioni, monopoli e terzi rispetto a questi.

Dall'elaborazione effettuata risultano, secondo la tabella che segue, diverse destinazioni: a favore di dipendenti pubblici, di dipendenti dei settori trasporti, comunicazioni e monopoli e di terzi.

(in milioni)

Beneficiari	Stanziamenti competenza	Impegni	Pagato competenza	Pagato totale
Dipendenti pubblici	21.333.232	21.277.763	20.551.219	21.200.580
Trasporti	6.180.098	6.142.171	4.884.305	4.905.219
Comunicazioni	928.162	928.162	928.162	928.162
Monopoli	32.925	32.925	32.925	32.925
Terzi	23.040.797	22.069.813	21.067.386	21.500.757
Totale	**51.515.216**	**50.450.836**	**47.463.999**	**48.567.644**

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Per i trasferimenti in favore dei dipendenti del settore trasporti, risulta che il 97% degli stanziamenti sono allocati sul capitolo 1950 "Somme da corrispondere all'impresa Ferrovie dello Stato S.p.A. a copertura del disavanzo del Fondo pensioni", che rappresenta con i suoi 6.020 mld, tra l'altro, l'11% del totale dei trasferimenti per previdenza.

Come già evidenziato, la contribuzione aggiuntiva all'INPDAP per il finanziamento della gestione dei trattamenti pensionistici per i dipendenti dello Stato rappresenta il 41% del totale complessivo, mentre il capitolo 2160, destinato agli enti previdenziali in conseguenza dell'applicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994, costituisce il 4% dello stanziamento per previdenza, ed è pari al 5,6% degli stanziamenti destinati ai dipendenti pubblici. Risulta rilevante (10% degli stanziamenti per i dipendenti pubblici) l'apporto dello Stato alla gestione separata dei trattamenti pensionistici istituita presso l'INPDAP per 2.300 mld.

I trasferimenti previdenziali per il comparto delle comunicazioni rappresentano il 3,1% del totale degli stanziamenti per la spesa previdenziale. I capitoli con maggiori stanziamenti sono i capitoli 2095 e 2150, per un totale di circa 905 mld, corrisposti il primo all'IPOST per il

trattamento di quiescenza del personale dipendente dell'Ente poste italiane e il secondo all'INPS per la costituzione della posizione assicurativa del personale proveniente dalle Poste.

Tra gli stanziamenti "a favore di terzi", il 71% è destinato all'INPS per il pagamento pensioni, assegni vari e oneri accessori agli invalidi civili, sordomuti e ciechi civili, il 10,9% è destinato alle pensioni e assegni di guerra (capitolo 1441), il 4,5% è costituito da somme da corrispondere ad enti, fondi e casse previdenziali degli ex combattenti (capitolo 2020).

3.3 I trasferimenti al settore comunicazioni.

Gli enti beneficiari dei trasferimenti relativi al settore sono l'EPI, l'IPOST, Telecom, l'ex Amministrazione poste e telecomunicazioni, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e la RAI, per i tre capitoli aggiunti dall'inserimento delle unità previsionali di base, già appartenenti alla Presidenza del Consiglio, peraltro con soli pagamenti in conto residui. I capitoli più rilevanti, oltre quelli già trattati nella voce "Salari, liquidazioni e previdenza", e i capitoli 1885, 1886 e 6413, imputati al settore attività economiche - perché trattasi di rimborsi di agevolazioni tariffarie per le imprese editrici, previste dalla legge n. 416/1981 - sono i seguenti:

- capitolo 7331, apporto al capitale sociale delle Poste Italiane S.p.A., interamente pagato in conto competenza per 1.000 mld;
- capitolo 1887, versato alle Poste Italiane S.p.A. per lo svolgimento di obblighi di servizio universale nel settore dei recapiti postali.

Le spese per le comunicazioni, che aggregano il servizio postale e le telecomunicazioni, oltre agli oneri per la previdenza, sono pari a 4.029,5 mld, di cui 2.790 risultano pagati in conto competenza. I pagamenti sui residui sono pari a 409 mld. Nella distribuzione degli stanziamenti, l'EPI è destinatario di 2.126,5 mld, dei quali 1.104,8 sono contributi per servizi postali (capitoli 1888, 1889, 1880[1], 1881, 1882, 1887, 2750 e 6414). Per le telecomunicazioni, risultano stanziamenti per rimborso prestiti e pagamenti a titolo di interessi pari a 346 mld, la maggior parte dei quali è destinato al potenziamento e sviluppo dei servizi di telecomunicazione Telecom (capitoli 3045, 2187 e 9560). Nel complesso, i fondi stanziati per investimenti destinati al comparto comunicazioni ammontano a 1.347 mld, mentre i rimanenti 2.747,8 mld sono versati per previdenza, per servizi prestati e per rimborso di somme anticipate dalla Cassa depositi e prestiti a copertura dei disavanzi di bilancio registrati dall'ex amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni fino a tutto il 1993.

3.4 I trasferimenti al comparto trasporti.

I trasferimenti destinati ai vari comparti del settore trasporti, completi dei capitoli già trattati nei settori salari e previdenza, hanno previsto, per l'esercizio 2000, uno stanziamento di 27.779, quasi interamente impegnati, e un pagato competenza di 17.801 mld. La spesa maggiore è stata destinata alle Ferrovie dello Stato, con risorse stanziate a vario titolo per circa 25.412 mld.

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

Per quanto attiene ai trasferimenti alle Ferrovie nel loro complesso, si evidenzia che gli oneri a carico del Tesoro hanno fatto segnare - in termini di impegni - un notevole decremento (pari al 23,6% circa) rispetto al precedente esercizio (27.530 mld a fronte di 36.073 mld nel 1998). Anche in termini di cassa la spesa si è ridotta del 34% (da 28.095 mld nel 1998 a 18.507 mld nel 1999).

---

[1] Si rappresenta che il capitolo 1880, pur mantenendo la sua collocazione nell'unità previsionale di base 3.1.2.8 - Poste italiane S.p.A. - motivo per cui è stato ricompreso in questa elaborazione -, in questo esercizio finanziario ha modificato la denominazione in "Somme da corrispondere alla Banca d'Italia per i servizi resi per le procedure di accertamento per targhe e verifiche metriche e per la cerealicoltura".

Per effetto della riclassificazione, ai fini della assunzione nel bilancio dello Stato degli impegni relativi ai mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato (accollati a debito dello Stato stesso), tali mutui sono stati in parte attribuiti come quota capitale al capitolo 9521 dello stato di previsione della spesa del Tesoro e per la quota rimanente eliminati dalla categoria dei trasferimenti dello Stato. Ai sensi dell'articolo 2, comma 12, della legge n. 662 del 1996, i debiti ricompresi nel Fondo speciale per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato "sono da intendersi a tutti gli effetti debiti dello Stato". Pertanto, dal 31 dicembre 1996, il debito in questione é stato trasferito al Tesoro e quindi eliminato dal bilancio della Società, unitamente ai corrispondenti crediti nei confronti del Tesoro medesimo. Sul conto del patrimonio vanno a gravare, di conseguenza, le nuove passività finanziarie determinate dall'assunzione del debito in questione a carico dello Stato. Sul predetto capitolo 9521, per il 2000, risultano impegnati 6.082 mld e pagati complessivamente 4.768,4 mld.

A carico del capitolo 2985, che concerne "spese per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato al 31 dicembre 1995", su uno stanziamento di 2,8 mld, risultano impegni per 1,7 mld e pagamenti per lo stesso importo. A valere sul capitolo 2900 (destinato alla spesa per interessi compresi nelle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle FF.S., in applicazione di specifiche disposizioni legislative), che, per il 2000, reca uno stanziamento di 1.227 mld, sono stati pagati sulla competenza e sui residui 1.230 mld.

Ha subito, inoltre, un leggero incremento la posta di parte corrente relativa alle somme da corrispondere all'impresa FF.S., ai sensi del regolamento CEE 1893 del 1991, per l'acquisto da parte dello Stato, di servizi di trasporto viaggiatori e per la remunerazione della differenza tra gli introiti previsti con i prezzi finali dalla società e quelli realizzati mediante l'applicazione dei prezzi imposti dallo Stato (cap. 1952), passando da 5.697 mld nel 1999, di cui sono stati pagati complessivamente in conto residui 4.427 mld, a 5.930 mld per il 2000, pagati anche questo anno esclusivamente in conto residui per 5.697 mld.

Va, poi, considerata l'erogazione di 6.150 mld, pari all'importo dell'intero stanziamento recato dal capitolo 7350, per la posta relativa all'aumento del capitale sociale della FF.S. S.p.A., per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie.

Per la copertura del disavanzo del fondo pensioni, lo Stato, infine, nell'esercizio 2000, ha erogato, a carico del capitolo 1950, 4.772 mld, a fronte di uno stanziamento di 6.020.

Per il trasporto aereo sono stati erogati complessivamente 170 mld, a fronte di uno stanziamento di 507 mld, interamente impegnati, dei quali 207 trasferiti all'ENAV.

Gli oneri destinati al trasporto marittimo derivano dalle misure urgenti per il risanamento delle gestioni dei porti e l'avvio della riforma degli ordinamenti portuali, disciplinata dal decreto legge 17 dicembre 1986, n. 873, convertito dalla legge 13 febbraio 1987, n. 26, che si traducono, per una parte nelle erogazioni dei trattamenti di pensionamento anticipato, o di trattamento straordinario di integrazione salariale a favore dei lavoratori portuali, con uno stanziamento di 579 mld, pagato per 343 mld, e per altra parte, in investimenti nel settore marittimo per realizzare un programma di escavazione dei porti marittimi nazionali e ristrutturazione del settore, previsti dall'art. 9 del decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni, con legge 27 febbraio 1998, n. 30, per 391 mld, con pagamenti in conto residui per 177 mld.

Per il comparto dei trasporti pubblici locali, a fronte di uno stanziamento di 761 mld, si segnala che nessuno stanziamento risulta a carico del fondo da ripartire per contributi erariali a favore di enti territoriali titolari di contratti di servizio di pubblico trasporto (capitolo 9002). Dall'analisi dei capitoli, scendendo ad un maggiore dettaglio, si rileva che 20 mld, interamente pagati, finanziano la metro di Napoli (tratta piazza Vanvitelli - piazza Dante): si rileva che, complessivamente, per il settore delle metropolitane, risultano stanziati ed erogati 73 mld. Circa 324 mld sono stanziati (e pagati 317 mld) per rimborsare le rate di ammortamento e le quote

interessi dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti per coprire i passati disavanzi di gestione delle aziende di trasporto per gli esercizi dal 1982 al 1986; infine, 30 mld circa, con pagamenti complessivi per 31 mld, sono stanziati per fronteggiare gli ulteriori oneri derivanti dall'applicazione del contratto nazionale degli autoferrotranvieri.

3.5 I trasferimenti relativi al comparto sanitario.

Per il comparto sanità sono stati stanziati complessivamente 78.432 mld, di cui risulta pagato il 71% circa in conto competenza. Il 67% di tale stanziamento (circa lire 53.190 mld) è allocato sul capitolo 3700 "Fondo sanitario nazionale", pagato sulla competenza per l'86% del pagato totale, i cui beneficiari sono, oltre alle Regioni, università, ospedali e altri centri sanitari. Si rileva che il 5,5% del totale delle previsioni di competenza si riferiscono a spese per investimenti, prevalentemente per edilizia sanitaria.

Infatti, gli stanziamenti per investimenti nel settore sanitario ammontano complessivamente a lire 4.360 mld, pagati per lire 1.598 mld, dei quali 2.518 mld sono contributi per interventi nell'edilizia sanitaria (capitolo 8541) e 1.592 mld rimborsano oneri per capitale ed interessi per l'ammortamento dei mutui contratti per edilizia sanitaria e acquisto di attrezzature sanitarie.

I rimanenti finanziamenti destinati al settore risultano imputati per il 34% a interessi pagati su mutui per coprire le maggiori occorrenze e i disavanzi passati di parte corrente del Servizio Sanitario Nazionale; l'ulteriore 65% si riferisce allo stanziamento per le rate di interessi pagati sui mutui sopra descritti.

Le risorse finanziarie destinate alle regioni assorbono la quasi totalità dello stanziamento di competenza.

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

(in milioni)

	Interventi	**Investimenti**	**Rimb. deb. pubb.**	**Oneri deb. pubb.**	**Totale**
Stanz. Competenza	67.922.864	3.056.000	3.327.584	4.125.641	78.432.090
Impegni	67.258.420	2.930.496	2.821.962	3.670.870	76.681.748
Pagamenti (res.+comp.)	62.086.605	962.620	4.116.707	2.482.608	69.648.539
Economie comp.	664.445	125.504	505.622	454.771	1.750.342

3.6 I trasferimenti relativi a mutui contratti a carico dello Stato.

Le risorse finanziarie trasferite a titolo di ammortamento dei mutui a carico dello Stato e non iscritte nella categoria LXI, intestata al rimborso delle passività finanziarie, risultano minori nell'esercizio 2000 rispetto gli esercizi precedenti, a causa del passaggio alla categoria sopra indicata della gran parte dei capitoli aventi ad oggetto il rimborso delle rate di ammortamento per mutui, il cui onere di pagamento è a totale carico dello Stato per legge. Gli stanziamenti per rimborso di mutui, registrati in categorie diverse dalla LXI, ammontano a 3.001 mld (nel 1999 raggiungevano la somma di lire 14.445 mld, ora in gran parte collocati nel titolo terzo), con pagamenti totali per 1.968 mld. Di questi: 2.076 mld sono stanziati nella categoria VI, "Trasferimenti correnti alle imprese", tra i "Contributi agli investimenti delle amministrazioni centrali" e "alle imprese" (cat. XXII e XXIII) e raccolgono oneri di ammortamento per capitale, e in qualche caso anche per interessi, rimborsati a vari enti, (Crediop, IMI, Cassa depositi e prestiti, ex enti di gestione e regioni); 351 mld, pagati complessivamente per 92 mld, sono impiegati per annualità decennali, quindicennali e ventennali a diretto carico del tesoro, destinate a investimenti in diversi settori; 574 mld sono stanziati a titolo di concorso dello Stato

nel pagamento delle rate di ammortamento di prestiti contratti da imprese editoriali e da enti territoriali.

I mutui compresi nel titolo III relativo al rimborso di prestiti, con l'esclusione dei capitoli 9501, 9502, 9504, 9537, 9538 e 9565, che rimborsano titoli di Stato e debiti redimibili diversi, ammontano a 28.983 mld di previsioni definitive, (14.369 mld nel 1999), con uno scostamento positivo rispetto l'esercizio 1999 del 101,7%. Il 42,4% (12.291,6 mld) delle risorse stanziate grava sul capitolo 9590, iscritto nella unità previsionale di base "Rimborsi anticipati o ristrutturazioni di passività", che rimborsa anticipatamente o rinegozia mutui, non specificati dalla denominazione generica del capitolo, le cui rate di ammortamento siano a totale o parziale carico dello Stato; il 20,9% insiste sul capitolo 9521, che ammortizza mutui contratti dalle Ferrovie dello Stato S.p.A., in applicazione di specifiche disposizioni legislative (nel 1998, erano state registrate previsioni per 20.267 mld, il 70,1% delle quali insisteva sul capitolo sopra detto).

Va precisato che quanto indicato nei sopra descritti aggregati riporta il complesso della spesa trasferita per "rimborso di passività finanziarie", che, peraltro, non ha relazione con l'aggregazione elaborata per finalità economica.

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

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

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

A seguito dell'analisi svolta si rinvengono casi che non sembrano congruenti con la descritta impostazione, sia con riferimento alla definizione dei capitoli e delle unità previsionali di base, sia alla loro imputazione alle u.p.b. stesse e alla classificazione economica e funzionale adottate.

La denominazione dei capitoli di spesa appare talvolta generica, inadeguata a caratterizzarne l'identità funzionale ed economica: come, ad esempio, per i capitoli 4575 e 9602, relativi all'ammortamento di mutui, quota interessi e capitale, indistintamente concessi dalla Cassa depositi e prestiti alle province, ai comuni e ai consorzi di bonifica; dalle denominazioni di tali capitoli non è, perciò, possibile desumere alcuna qualificazione circa la finalità della spesa, né sotto l'aspetto economico (si tratta di interventi o di investimenti o di altro?), né sotto l'aspetto funzionale (a quale settore o per quale politica pubblica sono stati concessi i mutui?), o per il capitolo 2963, di carattere sostanzialmente analogo al precedente, in quanto identifica esclusivamente il destinatario finale nel CREDIOP, senza alcuna finalizzazione.

Denominazioni indeterminate e non definite secondo il dettato della legge sono, ancora, quelle che descrivono: il capitolo 3911, che anticipa somme per non meglio individuati

interventi di competenza UE; il capitolo 7362, relativo a non meglio precisati "interventi in corso di esecuzione", dei quali restano incerti l'oggetto e i destinatari; il capitolo 9590, che rimborsa una sommatoria di finanziamenti, ormai non più individuabili, concessi indistintamente e per finalità varie ad enti non specificati, accorpati sotto l'unico comune denominatore di rimborso di mutui a totale o parziale carico dello Stato, e ancora altri per i quali, talvolta, anche il nomenclatore risulta insufficiente per conoscerne l'oggetto e la finalità.

L'accorpamento e la scissione dei capitoli, intervenuta, spesso secondo il criterio della prevalenza, al fine di riclassificare per categorie economiche il bilancio dello Stato in adesione ai principi descritti nel SEC 95, ha comportato una migliore conoscibilità dell'aspetto economico delle spese, a pregiudizio, talora, della informazione riguardo al settore di destinazione. Peraltro, diversi capitoli, che rimborsano alla Cassa depositi e prestiti la rata di ammortamento di mutui concessi a vario titolo, si scindono nella quota relativa agli interessi di parte corrente e nella quota relativa al rimborso di prestiti, con il risultato di non consentire l'individuazione della destinazione economica della spesa, ossia se l'intervento riguardi un'operazione corrente o un investimento, come invece emerge dalle norme di riferimento del capitolo. Ad esempio si vedano i capitoli 3038 e 9553, che rappresentano la risultante della somma del capitolo 4586, contributi per l'editoria, prevalentemente destinati al funzionamento delle testate e della distribuzione e in minima parte anche allo sviluppo, con il capitolo 7897, che rimborsa le annualità per accelerare le procedure liquidatorie dell'ente nazionale cellulosa e carta, separati per la quota interessi e capitale. A questo riguardo, si segnala che la legge n. 94 del 1997, invece, nel disegnare la ripartizione delle spese dello Stato (art. 4 lett. b), le suddivide in unità relative alla spesa corrente e in unità relative alla spesa in conto capitale, dando la prevalenza alla natura economica della spesa, come, d'altra parte è previsto anche per la classificazione del SEC 95, ponendo in "autonome previsioni" l'esposizione del rimborso di prestiti e gli oneri per ammortamenti.

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

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

Va considerata anche la nuova unità previsionale di base 3.3.1.7 – Mutui Cassa depositi e prestiti, che appare ancora più "promiscua" delle altre; infatti, i capitoli che la costituiscono rappresentano ciascuno il risultato di una rielaborazione di dati contabili forniti dalla Cassa depositi e prestiti, integrati con altre annualità che, secondo il disegno di partenza, dovevano essere relative ad interventi "affini", ma poi accorpati, in alcuni casi, senza tenere conto dell'omogeneità delle operazioni, né della loro natura economica.

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

I capitoli 3036 e 9551, ad esempio, costituiscono, come anche altri, la risultante, quota interessi e capitale, della somma di diversi capitoli di interventi per il ripristino di danneggiamenti vari verificatisi nel settore delle calamità (4666, 4580, 4656, 7899, 7866, 7867, 7838, 9510, 7870, 9510, 7874, 9518, 7880, 7884, 7850), provenienti da varie unità previsionali

intitolate alle calamità naturali, indifferentemente, di parte corrente o in conto capitale; tali capitoli, a partire dall'esercizio finanziario 2000, sono stati espunti dal bilancio, venendosi così a perdere la connotazione della loro natura economica, nonché funzionale, secondo i criteri dettati dal SEC 95, in base ai quali le spese sono correnti se sono dirette a remunerare o ripristinare il reddito creato (o perduto) nel corso dell'esercizio, ovvero in conto capitale se sono dirette ad incrementare il reddito e dunque a creare investimenti.

Perplessità suscitano i capitoli 3037 e 9552 nei quali convergono risorse finalizzate all'edilizia sanitaria, abitativa e scolastica, interventi che, evidentemente, attengono a funzioni dello Stato ben distinte.

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

Particolarmente rilevante è il caso relativo ai capitoli 3046 e 9561, nel quale vengono a fondersi risorse finanziarie già imputate a capitoli inclusi in unità previsionali di base riferite ad aree di attività tra loro molto eterogenee che vanno: da spese inerenti accordi internazionali (ex capitolo 4497) ad incentivi all'agricoltura, al fondo di rotazione per la progettualità, ai piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche, agli oneri di esproprio per l'acquisizione di aree destinate a pubblica utilità; tutti questi interventi vengono così a perdere la loro valenza settoriale, per essere, ora, accorpati secondo il discutibile criterio degli "interventi diversi", che costituisce la denominazione di un'apposita unità previsionale di base.

Da quanto descritto, derivano difficoltà per ricostruire, in modo compiuto, le politiche pubbliche di settore cui le spese erano destinate e, inoltre, per risalire dal singolo capitolo alla legge di spesa che lo aveva generato, proprio in considerazione del fatto che il capitolo è la risultante di un elevato numero di piani di formazione (a loro volta sottesi a più autorizzazioni legislative di spesa, che prendono titolo anche da diverse leggi di spesa).

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

Con riferimento alla classificazione economica semplificata, si rileva, in generale, la necessità di un coordinamento con la classificazione economica, come rinnovata sulla base del SEC 95. Infatti, ad esempio, i capitoli relativi agli accertamenti sanitari e alle missioni sono "consumi intermedi" per le categorie e allo stesso tempo spese per "personale" per la classificazione economica semplificata, mentre la situazione è rovesciata per i capitoli inerenti alla formazione del personale e per la fornitura di uniformi. Si notano inoltre alcune incoerenze nel trattamento di talune tipologie di spese. Ad esempio, i capitoli aventi ad oggetto il fondo unico di amministrazione, che figura tra i "redditi da lavoro dipendente", sono talvolta attribuiti agli "oneri comuni" e talaltra al "funzionamento"; e ancora, i capitoli relativi all'indennità di licenziamento e similari sono imputati a "trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi" oppure agli "oneri comuni". In particolare, non sono chiari i criteri alla base dell'imputazione dei capitoli agli oneri comuni, perché tra le spese di funzionamento del Ministero figurano capitoli di intervento che il Tesoro opera per tutte le altre amministrazioni e che, pertanto, dovrebbero essere ascritti a "oneri comuni", come il capitolo 1306, che paga acquisti per il funzionamento di tutte le amministrazioni dello Stato, e i capitoli 1308 e 1309, mentre al contrario altri capitoli, che hanno come oggetto forniture per tutta l'amministrazione dello Stato, sono, correttamente, trattati come "oneri comuni": capitoli 1500, 1501 e 1503; ne discende che

questa modalità di classificazione altera l'esatto dimensionamento delle spese per il funzionamento del Centro di Responsabilità "Affari generali e personale", al quale sono assegnate.

Analogo discorso riguarda il capitolo 3523, riferito al Centro di Responsabilità Ragioneria, come proprio funzionamento, ma, in realtà, da riferire a tutta l'amministrazione Stato, trattandosi di risarcimenti per violazioni della normativa comunitaria in materia di appalti, oppure il capitolo 1330, concernente oneri derivanti dall'esecuzione di convenzioni internazionali in materia di responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, previsti dalla Convenzione di Parigi del 29 luglio 1960 e da quella di Bruxelles del 1964, ratificate il 5 marzo 1985, e imputato al funzionamento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi.

Al contrario si riscontrano casi di spese d'ufficio dei D.P.T. (cap.1332), classificate tra i "trasferimenti a enti produttori di servizi economici" o spese per stampa e fornitura di atti concernenti il bilancio (cap. 5873) imputate alla categoria relativa ai "pagamenti degli interessi, e altri".

Ulteriore esempio di capitolo trattato diversamente da altri omologhi è il funzionamento dell'ARAN, posto in oneri comuni, mentre tutte le spese per il funzionamento degli enti e autorità si trovano collocati tra gli interventi; del resto, si rileva che alcune di queste erogazioni sono classificate economicamente come "consumi intermedi" e non come "trasferimenti". Tra gli stessi "oneri comuni", insieme agli altri, appaiono indicate anche risorse per il sostegno all'istruzione (cap. 4540) e gli interventi di solidarietà internazionale per la ricostruzione dell'Albania (cap. 1506).

In generale, si auspica un affinamento nella ripartizione dei capitoli all'interno delle categorie, con il relativo adeguamento della classificazione economica semplificata, e una migliore qualificazione delle unità previsionali di base, sia con riferimento alla denominazione che ai capitoli contenuti.

5. Le linee strategiche dell'azione amministrativa.

5.1 Le note preliminari al bilancio 2000 e 2001.

Dopo la novella recata dalla legge n. 94/1997 di riforma delle norme in materia di bilancio dello Stato, il Ministero del tesoro, in occasione della elaborazione della legge di bilancio per il 2001, ha, per la prima volta, adempiuto in modo puntuale al disposto di cui all'art. 2, c. *4-quater,* della legge n. 468/1998, che prevede la elaborazione della nota preliminare per illustrare lo stato di previsione del Ministero.

Tale novità, dopo le omissioni del Tesoro, rilevate dalla Corte anche nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio 1999, ha dunque indicato nell'apposita nota che illustra lo stato di previsione del Tesoro gli obiettivi strategici da realizzare nel 2001.

Gli obiettivi strategici sono i seguenti:

- rispetto del Patto di stabilità, nella sua rappresentazione esterna ed interna;
- effettiva attuazione del programma di ampliamento e riqualificazione degli investimenti pubblici;
- miglioramento della funzionalità della "macchina amministrativa" a supporto del processo decisionale, nell'ottica di una più efficiente utilizzazione delle risorse umane e strumentali.

Peraltro, gli elementi illustrativi dei predetti obiettivi strategici rivelano la necessità, per il Tesoro, di una fase successiva di maggior dettaglio.

Per il primo obiettivo "Patto di stabilità" è previsto che "dovranno essere chiariti i passaggi tecnici che devono servire a mantenere, in rapporto di piena trasparenza e chiarezza metodologica, le condizioni per un effettivo controllo del Patto di stabilità interno". Di rilievo,

al riguardo, è l'obiettivo di un "superamento della Tesoreria unica", fermo restando che il "punto cruciale" rimane l'obiettivo di pervenire ad un "dominio pieno delle informazioni e nel definire metodiche di rilevazione dei dati chiare e condivise da parte di tutti i soggetti della p.a.".

Anche per il secondo obiettivo, "Politiche di sviluppo", si rinvia ad una seconda fase, assegnata al competente Dipartimento per provvedere alla:

- fissazione delle scadenze entro le quali dovranno essere realizzati gli adempimenti necessari all'utilizzazione delle risorse dei fondi strutturali comunitari 2000-2006 e l'attuazione delle intese istituzionali e degli strumenti di programmazione negoziata;
- definizione di un programma di attività, avendo a riferimento le linee individuate dalla direttiva del 16 giugno 2000, portando a compimento le attività già iniziate;
- avvio di azioni finalizzate ad incrementare l'utilizzazione delle risorse previste dal ciclo di programmazione dei fondi strutturali 1994-99;
- attuazione delle iniziative in materia di monitoraggio degli investimenti pubblici e dei fondi strutturali ai sensi della direttiva 3 agosto 2000.

Per il terzo obiettivo, anche in vista del processo di unificazione con il Ministero delle finanze ai sensi del d.lgs. n. 300/1999, si prevede, poi, l'integrazione del sistema informatico, dando priorità ai seguenti progetti:

- banca dati degli investimenti pubblici;
- sistema di gestione del bilancio e sua integrazione con i flussi di Tesoreria (a tale riguardo, non è chiara la coerenza di questo obiettivo con quello sopra indicato che prevede "il superamento della Tesoreria unica");
- sistema di gestione del personale;
- integrazione dei sistemi di pagamento degli stipendi;
- sistema di controllo di gestione.

Nel merito, pur apprezzando l'iniziativa del Tesoro di esplicitare i c.d. obiettivi strategici per il 2001, non può non osservarsi che gli stessi non paiono ancora costruiti in ossequio alle indicazioni del legislatore.

Infatti, affinché un obiettivo possa essere tecnicamente considerato tale, occorre che lo stesso sia in qualche modo "misurabile" per verificarne *in itinere* ed *ex post* il grado di realizzazione. Ed infatti, nella definizione degli obiettivi come sopra illustrati, si prevede - come detto - una seconda fase di dettaglio che varrà a trasformare quelle che nella specie sembrano, allo stato, da qualificare "manifestazioni di intenti" dell'Amministrazione in "obiettivi strategici".

A tale riguardo, nella nota si prevede che "entro il primo trimestre 2001, al fine di valorizzare al massimo l'autonomia della dirigenza titolare dei Centri di Responsabilità" verranno "quantificate ed assegnate ai dirigenti responsabili delle unità di base le risorse da iscrivere in bilancio, tenuto conto degli obiettivi e delle missioni assegnate alla relativa struttura organizzativa, attivando in tal modo anche il raccordo tra pianificazione delle attività e previsione economico-finanziaria. A tale scopo - prosegue la nota preliminare - dovrà essere attivato un gruppo i lavoro con la partecipazione dei quattro Dipartimenti e del Servizio di controllo interno".

In effetti la scelta degli obiettivi, il loro dimensionamento in ragione delle risorse finanziarie disponibili, la scansione temporale (sia pure di massima) della realizzazione degli obiettivi medesimi e la costruzione di indicatori di risultato costituiscono il contenuto proprio della nota preliminare, che, a sua volta, dovrebbe trovare contestuale sviluppo e maggiore

articolazione nella direttiva generale per l'azione amministrativa del Ministro, che, come è noto, deve essere emanata entro dieci giorni dall'approvazione della legge di bilancio (non invece dopo un trimestre, come, peraltro, è sempre avvenuto nel passato).

5.2 La direttiva generale per l'azione amministrativa di cui al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 per il 2000.

Per l'esercizio 2000, il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione ed economica ha emanato la direttiva generale di programmazione dell'azione amministrativa in data 6 marzo 2000 e dunque in ritardo rispetto al termine fissato dall'art. 3, c. 2, del d.lgs. n. 279/1997, anche se con un recupero di circa un mese rispetto alle direttive 1998 e 1999, entrambe emanate in data 1 aprile.

Il ritardo costituisce una inevitabile conseguenza connessa al mancato adempimento, che si è ripetuto, per il Ministero del tesoro, sin dall'emanazione della l. n. 94/1997 fino alla elaborazione della legge di bilancio 2001, come evidenziato nel paragrafo che precede.

L'impressione di una eccessiva genericità degli obiettivi appare confermata dal compito, affidato dal Ministro ai titolari dei Centri di Responsabilità, di presentare entro il 31 marzo "i programmi operativi dettagliati che prevedano una chiara identificazione della sequenza delle attività e dei tempi stimati per la loro realizzazione". La valutazione sulla significatività della direttiva è, pertanto, condizionata alla presentazione dei c.d. programmi operativi.

In ogni caso, la direttiva del Ministro per l'anno 2000 individua quattro obiettivi prioritari per ciascuno dei quali è prevista l'elaborazione, da parte del Servizio di controllo interno, di un *project management*, al fine di effettuare un monitoraggio costante dello stato di attuazione dei singoli programmi e, precisamente: vendite di immobili dello Stato e di enti previdenziali, programmazione delle assunzioni di personale, acquisto di beni e servizi, monitoraggio del patto di stabilità interno.

Va evidenziato che con successiva direttiva del 15 giugno 2000, il Ministro del tesoro, ravvisata l'opportunità di procedere ad una più puntuale definizione dei compiti e delle iniziative del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, ha previsto:

(a) per il Servizio per le politiche dei fondi strutturali, l'avvio operativo del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, attraverso un dettagliato scadenzario. In particolare, è stato previsto il conseguimento, entro dicembre 2000, di una percentuale pari all'80-85% delle erogazioni per il Programma 1994-99 relativo al Mezzogiorno;

(b) per il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, per esplicito vincolo del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, l'avvio delle procedure per la costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici nelle Regioni, comprese quelle del Centro-Nord e nelle Amministrazioni centrali responsabili del Programma nonché l'avvio dell'attività di tali Nuclei in almeno una Regione del Mezzogiorno;

(c) per l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL), la costituzione del sistema di valutazione orientato a definire e diffondere le metodologie per la valutazione dei programmi operativi in vista della valutazione di seconda istanza di detti programmi e ad attivare il sistema operativo per l'allocazione della riserva premiale. E' stata inoltre prevista l'aggiudicazione delle gare entro febbraio 2001 degli oltre 400 studi di fattibilità (340 nel Mezzogiorno e 71 nel Centro-Nord) finanziati con le risorse per le aree depresse;

(d) per l'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER), la realizzazione di risultati operativi per le opere di completamento;

(e) per il Servizio per le politiche di sviluppo territoriale, l'avanzamento delle Intese istituzionali;

(f) per il Servizio centrale di segreteria del CIPE, l'esame e verifica delle proposte in merito alle indicazioni programmatiche del Ministero dell'Università, con particolare attenzione alla loro coerenza con il PSM, nonché l'esame, attraverso l'attività dell'UVAL, in merito alle indicazioni del Programma generale dei trasporti, con particolare attenzione alla loro coerenza con le indicazioni che andranno emergendo dallo studio di fattibilità sui collegamenti tra Sicilia e Calabria;

(g) per il Servizio per la programmazione negoziata, l'approvazione, il finanziamento e l'avvio entro il 2000 di 10 contratti di programma, di cui 5 entro agosto 2000 e il consolidamento dei patti territoriali.

5.3 La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2001.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2001 è stata emanata in data 9 febbraio 2001.

La direttiva, nel preambolo, fa riferimento ad alcuni documenti preparatori particolarmente rilevanti quali: (a) la direttiva del Ministro del tesoro del 3 agosto 2000, concernente il coordinamento delle iniziative in materia di monitoraggio degli investimenti pubblici e dei fondi strutturali; (b) il programma di intervento, redatto sulla base della citata direttiva del 3 agosto, e diramato al responsabile dell'Ispettorato generale per l'informatizzazione della contabilità dello Stato del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e a quello del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti nonché; (c) la determinazione del medesimo Ministro del tesoro, datata 27 settembre 2000, con la quale sono state fissate le linee guida per l'emanazione della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2001, che ha poi costituito il contenuto della nota preliminare allo stato di previsione di bilancio del Ministero del tesoro.

La direttiva 2001, che presenta un'impostazione diversa dalle precedenti, si compone di due sezioni: (a) la Sezione I illustra il Piano delle attività per il 2001 e contiene gli obiettivi operativi da sviluppare per il raggiungimento degli obiettivi strategici indicati nelle linee guida fissate con determinazione del Ministro per l'emanazione della medesima direttiva in data 27 settembre 2000; (b) la Sezione II individua gli obiettivi specifici di particolare rilievo o di miglioramento dell'attività gestionale, da completare, avviare o realizzare nel corso dell'esercizio finanziario 2001, tenuto conto delle proposte dei dirigenti preposti ai Centri di responsabilità.

Nel Piano delle attività sono analiticamente indicati la consistenza del personale per aree di inquadramento, il *budget* economico e le risorse finanziarie assegnate - contestualmente alla fissazione degli obiettivi - ai dirigenti titolari dei Centri di responsabilità.

Il *budget* economico, per i diversi Centri di Responsabilità in cui si articola il Ministero del tesoro, è evidenziato dalla tabella che segue.

(in migliaia di lire)

	Budget	Inc.% costo personale	Inc. % costi di gestione	Inc. % Ammortamenti	Incidenza % Tributi	Incidenza % Esborso da contenzioso
Tesoro	116.479.153*	59,1	33,4	7,2	0,1	0,2
RGS	346.277.153	59,8	27,4	12,4	0,4	0
Politiche coesione	68.590.629	67,4	26,6	5,6	0,4	0
Dipartimento IV	838.023.957	76,4	20,5	2,3	2,5	0,3
Uff. diretta coll.ne	34.672.176	65,3	33,4	1,2	0,1	0

** Le altre voci riguardano: Ammortamenti; Tributi; esborso da contenzioso.*

Fonte: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

A seconda dei diversi Centri di Responsabilità, le risorse finanziarie assegnate sono evidenziate dalla tabella che segue.

(in miliardi)

	Funz.to	Interventi	Oneri comuni	Tratt. quiescenza	Debito	Tot.spese correnti	Spese conto capitale	Rimborso prestiti	Totale
Tesoro	91,8	36.684,7	18.583,8	800	134.815,9	190.976,4	13.579,4	356.270,2	560.826,1
RGS	278,2	140.606,9	24.305,2	-	16.671,9	181.862,3	23.229,0	2.161,4	207.252,8
Politiche coesione	72,0	440,0	-	-	145,0	657,0	4.685,2	145,0	5.487,2
Dipartimento IV	894,4	2.133,4	1.759,1	-	-	4.786,9	110,2	-	4.897,2
Uff. diretta coll.ne	25,5	-	-	-	-	25,5	1,0		26,5

Fonte: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

Particolarmente rilevante, in funzione di coordinamento, è la missione affidata al Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro, al quale vengono affidati obiettivi di razionalizzazione in materia di utilizzo delle risorse.

Sulla base dell'art. 5 della direttiva, entro 30 giorni dall'emanazione della Direttiva, i Centri di responsabilità di I livello dovranno provvedere all'assegnazione degli obiettivi ai Centri di responsabilità di livello subordinato.

La valutazione del livello di conseguimento degli obiettivi assegnati verrà effettuata sulla base del grado di attuazione degli obiettivi stabiliti e in relazione al livello di congruenza tra le missioni affidate alle norme e le scelte operative effettuate. A tal fine, i dirigenti preposti ai Centri di responsabilità di I livello riferiscono al Servizio di controllo interno entro 30 giorni dalla scadenza di ogni quadrimestre sullo stato di avanzamento delle azioni connesse agli obiettivi assegnati. Inoltre, i predetti dirigenti sono tenuti, entro il 28 febbraio 2002, a presentare una relazione analitica sull'attività svolta nell'anno 2001 con riferimento al grado di raggiungimento degli obiettivi e alle azioni correttive intraprese per superare le criticità e le devianze riscontrate, nonché i motivi che hanno eventualmente determinato il mancato o ritardato raggiungimento degli obiettivi assegnati. Entro 30 giorni dalle scadenze fissate per la rendicontazione quadrimestrale e per quella annuale, il Servizio di controllo interno riferisce al Ministro, con apposita relazione riservata, sullo stato di attuazione degli obiettivi assegnati con la Direttiva.

Ove ritenuto necessario, entro il 15 marzo 2001, il Servizio di controllo interno è chiamato a concordare con i Centri di responsabilità di I livello un più dettagliato sviluppo delle attività pianificate per il raggiungimento degli obiettivi e potrà richiedere ulteriori elementi sui valori di base da utilizzare per il calcolo degli indicatori individuati nelle schede relative agli obiettivi assegnati con la Direttiva.

In ogni caso, il Servizio di controllo interno dovrà definire, sempre entro il 15 marzo 2001, le istruzioni tecnico-metodologiche per l'esercizio del controllo strategico nonché per la redazione delle relazioni di rendicontazione quadrimestrale e delle relazioni annuali.

Nella logica del processo circolare programmazione, gestione e controllo, i Centri di responsabilità, anche sulla base delle risultanze del rendiconto annuale e coerentemente con i tempi indicati per la predisposizione del disegno di legge per l'assestamento di bilancio, provvedono a trasmettere al Ministro le richieste di ripianificazione degli obiettivi che comportino trasferimenti di risorse finanziarie tra diverse unità previsionali di base. Inoltre, il Ministro, sulla base delle relazioni presentate dal Servizio di controllo interno e delle proposte avanzate dai dirigenti preposti ai Centri di responsabilità di primo livello, provvede alla ripianificazione degli obiettivi tenuto conto: (a) dell'entrata in vigore di provvedimenti normativi anche di tipo regolamentare che comportino l'assegnazione di ulteriori obiettivi o la modifica di quelli già definiti; (b) dell'eventuale mutato indirizzo politico-amministrativo; (c)

della necessità od opportunità di definire una diversa articolazione delle priorità dei singoli Centri di responsabilità.

La definizione degli obiettivi - sia strategici che specifici, - per Centri di Responsabilità è accompagnata da apposite schede che descrivono, in modo schematico:

(a) l'obiettivo operativo/prodotto (annuale e a regime); il termine e il risultato atteso;
(b) le attività pianificate; l'inizio e la fine;
(c) l'indicatore utilizzato e il valore.

Tali strumenti si riveleranno particolarmente utili per l'attività di monitoraggio circa il progressivo raggiungimento degli obiettivi attesi che è chiamato a svolgere il Servizio di controllo interno.

Passando al dettaglio della programmazione strategica per Centri di Responsabilità, al Dipartimento del Tesoro, sono assegnati due principali obiettivi strategici: la gestione del Patto di stabilità interno e il miglioramento della funzionalità della "macchina amministrativa".

Gli obiettivi di finanza pubblica connessi al rispetto del Patto di stabilità richiedono una gestione delle finanze pubbliche diretta a conseguire la riduzione del costo del debito pubblico e del suo *stock*. A tale riguardo assumono rilevanza l'attuazione dei piani di privatizzazione delle partecipazioni dello Stato e il programma di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti previdenziali, che verrà attuato secondo modalità differenti, quali la vendita diretta e la costituzione di fondi immobiliari pubblici.

Più in particolare, l'azione del Dipartimento, in base alla direttiva, le principali linee di azioni dovranno riguardare:

- l'integrazione dei flussi informativi tra la gestione del bilancio e la gestione della tesoreria, al fine di ottenere la riduzione dei tempi di verifica degli andamenti dei principali aggregati di finanza pubblica e l'aumento della accessibilità delle informazioni disponibili presso fonti diverse (Banca d'Italia, Cassa Depositi e prestiti, Poste italiane S.p.A., Ministero delle finanze, Enti locali e altri);
- l'attuazione dei programmi ordinari e straordinari di dismissione dei beni immobiliari residenziali e non residenziali degli enti previdenziali interessati, il collocamento del Fondo immobiliare (FIMIT), massimizzando le entrate nelle casse degli enti e diminuendo i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti, la dismissione di immobili dello Stato;
- l'attuazione del programma delle privatizzazioni, massimizzando le entrate nette a favore delle casse dello Stato al fine di ridurre l'ammontare del debito pubblico.

Per quanto riguarda l'obiettivo strategico di miglioramento della funzionalità della "macchina amministrativa", il Dipartimento del tesoro dovrà porre in essere le azioni necessarie per completare il processo di riorganizzazione interna e per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa in materia di uso delle risorse umane e strumentali.

Il conseguimento di entrambi i predetti obiettivi strategici è stato sempre evidenziato dalla Corte nelle passate Relazioni in quanto essi costituiscono gli aspetti più rilevanti della riforma di bilancio di cui alla legge n. 94/1997.

Obiettivi specifici sono rivolti a creare migliori condizioni per una gestione dinamica del debito pubblico al fine di ridurne il costo.

- creazione di una banca dati unificata del debito pubblico, mirando all'ottimizzazione del programma di gestione del debito;

- elaborazione di una nuova versione del Testo unico delle leggi del debito pubblico, al fine di aumentare la qualità, l'ampiezza e l'accessibilità dell'informazione verso gli operatori;
- sviluppo del progetto di multicontribuzione sui circuiti degli information providers Reuter, Bloomberg e Bridge Telerate, al fine di realizzare una maggiore trasparenza ed efficacia delle informazioni agli operatori finanziari.

Anche per il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, si pone come prioritario l'obiettivo di conseguire l'integrazione dei flussi informativi tra la gestione del bilancio e la gestione della tesoreria anche in funzione della costruzione del conto del settore statale.

Inoltre, il Dipartimento è chiamato:

(a) a completare la classificazione del bilancio dello Stato secondo i criteri SEC, con particolare riguardo ai capitoli di entrata, anche per migliorare la qualità delle informazioni e la trasparenza dell'informazione;
(b) ad avviare un sistema di monitoraggio dei fondi strutturali, affinando i sistemi di rendicontazione e realizzando una banca dati degli investimenti pubblici.

Per il miglioramento della funzionalità dell'Amministrazione, dovrà essere realizzato un sistema di supporto alle decisioni in materia d personale; l'attuazione del controllo di gestione; l'integrazione e realizzazione dei sistemi di pagamento degli stipendi; la eliminazione della documentazione cartacea in materia di versamento delle entrate erariali; l'estensione del mandato informatico; l'adeguamento del *budget* e della contabilità analitica basato sulla riorganizzazione dei Ministeri e per funzioni obiettivo.

Sul versante degli obiettivi specifici per il miglioramento dell'azione amministrativa, vanno segnalati la realizzazione: (a) del sistema di monitoraggio delle leggi di spesa per gli investimenti pubblici; (b) di un nuovo sistema informativo per l'elaborazione del bilancio finanziario; (c) di un nuovo modello di previsione della spesa di personale; (d) di un sistema di monitoraggio nelle aree depresse, ricerca, ambiente, calamità naturali; (e) di modalità più efficienti dei trasferimenti delle quote nazionali e comunitarie.

Il Centro di responsabilità Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione, sarà impegnato, insieme al Dipartimento della Ragioneria generale, alla creazione degli investimenti pubblici.

Inoltre, il Dipartimento dovrà: monitorare l'attuazione delle politiche di coesione, ed in particolare, l'andamento del QCS 1994-99; completare la programmazione 2000-06 per l'obiettivo 2; supportare le amministrazioni centrali e regionali per la realizzazione di studi di fattibilità; stipulare intese istituzionali di programma; realizzare il sistema di controllo di gestione dipartimentale.

Il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro è chiamato a realizzare due principali obiettivi strategici:

(a) il conseguimento dei risparmi di spesa prevista in materia di acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, così come previsto dalle leggi finanziarie 2000 e 2001;
(b) lo snellimento delle procedure di acquisto attraverso lo sviluppo del mercato elettronico e la realizzazione del catalogo informatico.

Per il conseguimento dell'obiettivo di miglioramento della macchina amministrativa, il Dipartimento dovrà proseguire nella realizzazione degli obiettivi già fissati con la direttiva per l'esercizio 2000: