

- ammodernamento dell'organizzazione della Difesa;
- rilancio della cooperazione allo sviluppo, con l'obiettivo di raggiungere un livello di spesa pari allo 0,7% del PIL;
- riordino della pubblica amministrazione;
- riforma del mercato del lavoro;
- riforma del sistema previdenziale;
- messa in grado delle imprese italiane di affrontare adeguatamente la concorrenza internazionale nel settore dell'energia;
- rimozione degli ostacoli che disincentivano le imprese al raggiungimento della dimensione ottimale;
- affermazione di un sistema che preveda la compresenza della grande, media e piccola distribuzione;
- potenziamento del turismo;
- sviluppo della *net economy*;
- sostegno della ricerca e sviluppo;
- riforma dei mercati dei beni e servizi;
- rilancio del Mezzogiorno.

1.1.2 La Nota preliminare tecnica del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2002.

L'articolo 2, comma 4-*quater*, della legge n. 468 del 1978, modificata, per quanto qui interessa, dall'articolo 1 della legge n. 94 del 1997, stabilisce che ciascuno stato di previsione è illustrato da una nota preliminare, che deve esporre i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, nonché gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello di servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per la valutazione dei risultati.

In contrasto con la citata disposizione, la Nota preliminare tecnica del Ministero dell'economia e delle finanze per l'esercizio finanziario 2002 omette ogni indicazione in ordine agli obiettivi e, conseguentemente, agli indicatori di efficacia ed efficienza.

L'omissione è tanto più rimarchevole, ove si consideri che la precedente Nota preliminare, concernente l'esercizio 2001, conteneva una succinta descrizione degli obiettivi. Senza contare che la disapplicazione della normativa contabile è oggettivamente più grave quando provenga, com'è il caso in questione, dal Ministero dell'economia e delle finanze che ha la missione istituzionale specifica di fare rispettare detta normativa dalle altre amministrazioni.

L'importanza cruciale di questo strumento non è sfuggita al Governo che, con il Dpef per gli anni 2003-2006, manifesta l'intenzione, per rendere più trasparente e leggibile il bilancio dello Stato, di ampliare il contenuto delle Note preliminari, "nell'ottica di una maggiore precisazione dei macro-obiettivi delle politiche pubbliche di settore per l'anno successivo, raccordandoli con le risorse finanziarie destinate a ciascun Ministero e con le Direttive annuali per l'attività amministrativa e la gestione" (par. IV.2.1).

1.1.3 Le funzioni-obiettivo del Ministero dell'economia e delle finanze (Economia).

Il riferimento, in questo paragrafo, dedicato al quadro programmatico, alla classificazione delle spese del Ministero per funzioni-obiettivo si fonda sulla considerazione che dette funzioni-obiettivo individuano, per definizione legislativa (articolo 6, comma 2, della legge n. 468), le "politiche pubbliche di settore", consentendo così di misurare "il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini".

In realtà, la valenza programmatica delle funzioni-obiettivo nell'attuale sistema contabile-finanziario italiano è assente, in quanto la ripartizione delle risorse in sede di formazione del

bilancio obbedisce a criteri organizzativi, essendo previsto che sono oggetto di approvazione parlamentare (non le funzioni-obiettivo, ma) le unità previsionali di base (UPB), “stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione” (articolo 2, comma 2, della legge n. 468)².

Ne consegue che le funzioni-obiettivo non determinano, in modo selettivo, politiche pubbliche strategiche, ma consistono in una ri-classificazione delle spese del bilancio secondo, appunto, la funzione. Per di più, la ri-classificazione prende in considerazione tutte le spese, anche quelle affatto prive di natura programmatica.

E' il caso, per esempio, delle spese per il funzionamento degli “Organi esecutivi e legislativi” (funzione-obiettivo 1.1.1) che, in altri ordinamenti contabili non danno luogo a programmi (stanziamenti destinati a realizzare un'azione o un insieme coerente di azioni relative ad un ministero e ai quali sono associati degli obiettivi), ma solo a dotazioni finanziarie destinate a spese accidentali o imprevedibili oppure a spese che non possono essere ripartite in programmi³.

Tutto ciò non significa tuttavia che l'analisi per funzioni-obiettivo sia di scarso interesse da un punto di vista programmatico. Si tratta infatti di uno strumento conoscitivo importante, in quanto consente di verificare se le priorità espresse in sede di Programma di Governo e di Dpef - priorità formulate di regola descrittivamente, e quindi non sorrette da indicazioni quantitative - , trovino effettivo riscontro nella decisione di bilancio.

Si tratta solo di un'indicazione di metodo. Di fatto, la verifica richiede una preliminare analisi concettuale e semantica delle due serie di obiettivi per individuarne le corrispondenze e successivamente la ri-classificazione⁴ mirata delle funzioni obiettivo per effettuare l'imputazione dei rispettivi valori agli obiettivi del Dpef.

1.2 La programmazione strategica.

1.2.1 I criteri della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'impianto della programmazione strategica.

In base al combinato disposto degli articoli 4 e 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (nei quali sono stati trasfusi i testi delle corrispondenti disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993) e all'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997, il Ministro periodicamente, e comunque ogni anno, entro 10 giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti:

- definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare;
- emana le conseguenti Direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione;
- effettua l'assegnazione ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;
- provvede alle variazioni delle assegnazioni;
- verifica la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

La disciplina della materia è completata dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 286 del 1999, il quale stabilisce che la Direttiva annuale del Ministro costituisce il documento base per la programmazione e la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello. La stessa norma aggiunge che la Direttiva, in coerenza ad eventuali indirizzi del Presidente del Consiglio

² Il Dipartimento della funzione pubblica (Progetto Governance, Roma, 2 agosto 2002, p. 46) auspica la revisione delle modalità di individuazione delle UPB dello Stato, in quanto la soluzione attuale, ancorata alla struttura organizzativa, sembra essere connotata da una eccessiva rigidità e non del tutto adeguata per favorire la responsabilizzazione dei Ministri e del top management sugli obiettivi ed i risultati. Più adeguate possono essere soluzioni che individuino le UPB nelle politiche di intervento o nella classificazione funzionale.

³ Vedere article 7 loi organique n. 2001-692 du 1^{er} aout 2001 relative aux lois de finance.

⁴ Basti considerare l'assenza di funzioni-obiettivo che facciano riferimento ad interventi nelle aree depresse.

dei Ministri, identifica i principali risultati da realizzare, determina, in relazione alle risorse assegnate, gli obiettivi di miglioramento e definisce, avvalendosi del supporto dei Servizi di controllo interno, i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio.

Per l'anno 2002 gli indirizzi per la predisposizione delle Direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione sono stati stabiliti dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001.

Secondo la Direttiva, la nuova legislatura deve assicurare il funzionamento di un nuovo modello di amministrazione caratterizzato da:

- massima sintonia dell'attività amministrativa e della gestione con gli obiettivi delle politiche di riforma;
- aumento della capacità di programmazione delle amministrazioni;
- responsabilizzazione della dirigenza per i risultati dell'attività amministrativa e della gestione;
- valorizzazione delle professionalità più capaci.

Per il documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è essenziale che la Direttiva annuale del Ministro, prima e accanto agli "obiettivi generali⁵ di azione amministrativa e di gestione che ne costituiscono il contenuto necessario per legge, contenga altresì, in posizione di grande evidenza, gli obiettivi delle politiche pubbliche che caratterizzano l'azione complessiva di governo".

Le priorità di questa azione riguardano:

- le politiche settoriali evidenziate come prioritarie dal Dpef;
- la politica di semplificazione amministrativa;
- il contenimento della spesa;
- la digitalizzazione dell'amministrazione;
- il miglioramento della qualità dei servizi.

La realizzazione di ciascuno di questi obiettivi richiede interventi riassumibili in programmi di azione, che devono contenere anche il sistema di monitoraggio in grado di misurare, secondo criteri quanto più possibile oggettivi e verificabili, se gli obiettivi previsti siano effettivamente raggiunti, di far emergere i motivi degli eventuali scostamenti, di stimolare gli interventi correttivi necessari e di consentire la valutazione dei dirigenti per i risultati.

1.2.2 La Direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze (Economia) per l'attività amministrativa e la gestione relativa all'anno 2002.

La Direttiva annuale del Ministro dell'economia e delle finanze (Economia), emanata il 31 gennaio 2002, individua due livelli di obiettivi attribuiti ai centri di responsabilità (Dipartimento del tesoro, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro⁶).

Il primo livello riguarda gli obiettivi di "policy" ("rilancio dell'economia", "contenimento della spesa pubblica", "riforme per il mercato beni e servizi" e "miglioramenti organizzativi interni all'amministrazione") e gli obiettivi generali. Il secondo livello è costituito dagli "obiettivi operativi", che costituiscono una articolazione degli obiettivi di primo livello: sia quelli di policy, sia quelli generali.

Con riguardo agli obiettivi di primo livello, non è chiara la distinzione tra l'obiettivo di policy "miglioramenti organizzativi interni all'amministrazione" e gli obiettivi generali. Per la

⁵ Vedere sul punto il paragrafo successivo.

⁶ La Direttiva è diretta (oltre ai responsabili dei centri di responsabilità delle finanze) anche al Rettore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

nozione di obiettivi generali l'articolo 1 della Direttiva ministeriale rinvia alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001.

Secondo le linee-guida allegate a quest'ultima Direttiva gli "obiettivi generali" sono gli obiettivi di azione amministrativa relativi al ciclo annuale di bilancio e alle risorse assegnate dal bilancio dello Stato alle Unità previsionali di base. La definizione di questi obiettivi deve essere coerente con i principi di significatività, misurabilità, diretta controllabilità.

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri suggerisce che, nella fase di avvio, gli obiettivi generali siano espressi soprattutto in termini di efficienza (riduzione dei costi, aumento dell'output, riduzione del personale, minimizzazione dell'arretrato e/o dei tempi di emanazione degli atti, eccetera).

La Direttiva ministeriale accoglie questa nozione di obiettivi generali nella parte relativa al Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro (p. 133); dà una definizione diversa ("agli obiettivi di policy si aggiungono degli obiettivi generali, alcuni dei quali agevolano il raggiungimento dei primi, altri, invece mirano a migliorare l'efficienza, interna ed esterna") per il Dipartimento del tesoro (p. 20) e il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (p.53); omette il riferimento alla nozione con riguardo al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

A parte le differenti concettualizzazioni della locuzione nell'ambito della stessa Direttiva, si rileva un doppio ambito di sovrapposizione tra le diverse tipologie di obiettivi: da una parte, tra "miglioramenti organizzativi" (configurato impropriamente dalla Direttiva come "obiettivo di policy") e "obiettivi generali", entrambi funzionali all'elevazione degli standard di efficacia e di efficienza; dall'altra, tra gli "obiettivi generali" preordinati (secondo il brano della Direttiva prima riportato) ad agevolare il raggiungimento degli obiettivi di policy e gli obiettivi operativi che, intrinsecamente, sono deputati a svolgere questo ruolo.

La Direttiva ministeriale contiene inoltre i Piani di attività per l'anno 2002 dei centri di responsabilità, nei quali sono indicati il contesto di riferimento, le risorse umane per aree di inquadramento, le risorse finanziarie ed il budget economico. Gli obiettivi assegnati ad ogni centro di responsabilità sono corredati da indicatori oppure da progetti che individuano le principali fasi, le relative scadenze, gli obiettivi intermedi, i risultati attesi e i responsabili dell'obiettivo operativo.

La stessa Direttiva fa carico ai centri di responsabilità di riferire ai Servizi di controllo interno sullo stato di avanzamento degli obiettivi e di presentare, entro il 10 febbraio 2003, una relazione analitica sull'attività svolta nell'anno 2002, evidenziando il grado di raggiungimento degli obiettivi e le 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.

Prevede infine l'obbligo del Servizio di controllo interno di definire le istruzioni tecnico-metodologiche per l'esercizio del controllo strategico e di riferire al Ministro con relazione riservata.

Secondo il Comitato tecnico-scientifico della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁷, la qualità della Direttiva del Tesoro è bassa, sia con riguardo alla fase discendente, in ragione della scarsa partecipazione attiva nella sua predisposizione del Ministro, sia sul piano della coerenza esterna.

1.2.3 (segue) Obiettivi operativi, tempi e risultati attesi. Indicatori di efficacia e di efficienza.

L'Allegato A contiene uno stralcio della Direttiva ministeriale per il 2002, contenente, distintamente per i vari Dipartimenti, e nell'ambito di ognuno degli obiettivi di primo livello

⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, "Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive". Secondo rapporto, Dipartimento per l'informazione e editoria, gennaio 2003, p. 29.

(obiettivi di *policy* e obiettivi generali), gli obiettivi operativi, i tempi e i risultati attesi, nonché gli indicatori di efficacia e di efficienza.

Si espone una situazione riepilogativa con i dati salienti:

- **DIPARTIMENTO DEL TESORO**

Il Dipartimento era responsabile del conseguimento di 19 obiettivi operativi, pari al 20,2% dei complessivi 94. Di essi 5 sono riconducibili a veri obiettivi di *policy*⁸, gli altri concernono gli obiettivi di primo livello “Miglioramenti organizzativi interni all’amministrazione” e “Obiettivi generali”.

In entrambe queste categorie di obiettivi di primo livello sono inclusi obiettivi operativi che in realtà costituiscono mere competenze, ossia ordinaria attività amministrativa⁹.

Solo 5 dei 19 obiettivi operativi del Dipartimento sono provvisti di indicatori.

- **DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

Il Dipartimento era destinatario di 39 obiettivi operativi (41,5% del totale), di cui 12 riferiti a obiettivi di *policy* (“Rilancio dell’economia” e “Contenimento della spesa pubblica”). E’ dato peraltro rilevare che la più diffusa tipologia di indicatori, quella del monitoraggio, è inclusa sia nei vari obiettivi di *policy*¹⁰, sia nell’obiettivo di primo livello “Miglioramenti organizzativi interni all’amministrazione”¹¹, che, pur essendo qualificato, come si è detto, obiettivo di *policy*, è in realtà assimilabile agli “obiettivi generali”, ossia secondo la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, a “obiettivi di azione amministrativa relativi al ciclo annuale di bilancio e alle risorse assegnate dal bilancio dello Stato alle Unità previsionali di base”.

I menzionati obiettivi operativi risultano quindi inseriti in obiettivi di primo livello di diversa denominazione e, in un caso (“Monitoraggio leggi di spesa investimenti pubblici”), in una doppia collocazione di obiettivi di primo livello (“Rilancio dell’economia” e “Contenimento della spesa pubblica”).

Anche per la Ragioneria generale dello Stato si registrano obiettivi operativi che in sostanza concretano ipotesi di ordinaria attività amministrativa¹². Né mancano obiettivi di esigua consistenza¹³.

Dei 39 obiettivi operativi, soltanto uno è corredato di indicatore.

⁸ “Stabilire un sistema di regole di governance delle società partecipate”, “Dismissione delle partecipazioni dello Stato”, “Monitoraggio mensile dell’andamento del fabbisogno e, più in generale, della finanza pubblica”, “Cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e degli Enti previdenziali”, “Attuazione della nuova normativa sulle fondazioni bancarie”.

⁹ “Attuazione del regolamento di semplificazione delle procedure relative ai pagamenti da e per l’estero per le amministrazioni dello Stato”, “Attuazione D.L. n. 369 del 12.10.2001 convertito in L. 14.12.01 n. 431, contenente norme per contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale”, “Attuazione D.L. n. 369 del 12.10.2001 convertito in L. 14.12.01 n. 431, contenente norme per contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale”, eccetera.

¹⁰ “Monitoraggio leggi di spesa investimenti pubblici”, “Realizzazione del sistema di gestione e monitoraggio degli interventi cofinanziati Interreg III”, “Monitoraggio delle conseguenze finanziarie derivanti da trasformazioni di enti pubblici o società e da esternalizzazione di attività”, “Monitoraggio compatibilità della spesa per la contrattazione nazionale ed integrativa (art. 17 legge finanziaria 2002)”, “Monitoraggio trimestrale della spesa pensionistica e delle altre prestazioni sociali in denaro”, “Costruzione di indicatori diretti a monitorare, trimestralmente ed annualmente, i dati di bilancio delle A.S.L./A.O.”, “Monitoraggio finanza regionale”.

¹¹ “Realizzazione del sistema di monitoraggio dell’attività di controllo effettuata in Italia sugli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali dell’Unione europea”.

¹² (“Monitoraggio compatibilità della spesa per la contrattazione nazionale ed integrativa (art. 17 legge finanziaria 2002)” e “Realizzazione del sistema di monitoraggio dell’attività di controllo effettuata in Italia sugli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali dell’Unione europea”).

¹³ “Costituzione di una Task Force di funzionari IGRUE responsabile di seguire l’attuazione dei singoli programmi operativi del periodo 2000/2006”, “Definizione attività propedeutica alla vendita di n. 50 immobili”.

- **DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE**

Gli obiettivi operativi attribuiti al Dipartimento sono 12 (12,8%) e riguardano prevalentemente il “Rilancio dell’economia”¹⁴. Per nessuno degli obiettivi sono previsti indicatori.

- **DIPARTIMENTO DELL’AMMINISTRAZIONE GENERALE, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI DEL TESORO**

Al Dipartimento sono stati assegnati 24 obiettivi operativi (25,5% del numero complessivo), dei quali 20 concernenti gli obiettivi generali e gli obiettivi di “miglioramenti organizzativi interni all’amministrazione”. Fra questi ultimi sono di particolare rilievo il progetto di controllo di gestione e la definizione di un sistema di valutazione dei dirigenti di seconda fascia. Nell’ambito degli obiettivi di policy, vanno menzionati quelli relativi all’effettuazione di accertamenti sanitari in materia di invalidità civile. Gli indicatori forniti di valore sono 4.

1.2.4 Il raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria.

Rientra nella logica del sistema il vincolo di coerenza tra programmazione finanziaria e programmazione strategica. Si tratta di un vincolo posto esplicitamente dall’articolo 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo il quale il Ministro, come si è visto, entro 10 giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti, emana la Direttiva generale per l’attività amministrativa e la gestione.

In ordine alle risorse finanziarie, la brevità del termine entro il quale deve essere emanata la Direttiva ministeriale si spiega con la considerazione che l’articolo 4-*bis* della legge n. 468 del 1978 prevede la ripartizione, attraverso il bilancio dello Stato, di dette risorse tra le Unità previsionali di base (UPB) secondo criteri programmatici.

La norma stabilisce infatti che, in sede di formazione del bilancio, i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti competenti, gli obiettivi e i programmi di ciascun Ministero. Successivamente, il Ministro dell’economia e delle finanze valuta gli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali, nonché quelli dei programmi e dei progetti presentati dall’amministrazione interessata.

Di ciò deve darsi conto nelle Note preliminari degli stati di previsione dei Ministeri che devono indicare (articolo 2, comma 4-*quater*, legge n. 468) gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livelli dei servizi e di interventi, con l’indicazione degli indicatori di efficacia e di efficienza che intendono utilizzare per valutare i risultati.

Secondo il Comitato tecnico scientifico della Presidenza del Consiglio dei Ministri preposto al coordinamento dei controlli strategici, sinora il processo di programmazione strategica - e quindi la fissazione degli obiettivi, la loro traduzione in programmi di azione e la costruzione dei connessi indicatori - ha avuto inizio, tranne qualche eccezione, dopo l’approvazione del bilancio dello Stato, sicché la ripartizione delle risorse finanziarie, effettuata con il bilancio, non ha tenuto conto, in violazione della normativa menzionata, degli obiettivi e dei programmi delle amministrazioni.

E’ quindi imprescindibile, a parere del Comitato, che la programmazione strategica, che si conclude con l’emanazione delle Direttive annuali, sia avviato, all’interno dei Ministeri, a partire

¹⁴ “Rapida attuazione degli investimenti pubblici”, “Maggiore qualità degli investimenti pubblici”, “Avvio e rapida attuazione di nuovi progetti”, “Modernizzazione delle amministrazioni responsabili per gli investimenti pubblici”, “Marketing del territorio e dell’immagine, specie nel Mezzogiorno”, Ricorso alla finanza privata per le infrastrutture”, “Complemento tecnico al DPS e alle Amministrazioni nell’attività di programmazione e monitoraggio dei fondi comunitari”.

dai mesi di febbraio/marzo, prima dell'inizio della procedura di formazione del bilancio dello Stato¹⁵.

1.2.5 Le linee della programmazione strategica per l'anno 2003.

L'impianto della programmazione strategica per il 2003 si rinviene nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002, contenente gli "Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003"¹⁶.

La Direttiva, tenendo conto degli esiti emersi in sede applicativa della precedente Direttiva dello stesso Presidente del Consiglio in data 15 novembre 2001, prosegue nell'azione finalizzata a migliorare la qualità delle Direttive generali dei Ministri in termini di coerenza interna ed esterna e di chiarezza espositiva, fissando i nuovi indirizzi di armonizzazione dei processi di programmazione strategica.

Le Linee-guida allegate alla Direttiva mirano ad esplicitare terminologia e tecnicità dei processi di programmazione strategica, al fine di migliorare la struttura e quindi l'applicabilità delle Direttive ministeriali.

La stessa Direttiva del Presidente del Consiglio individua le singole fasi del procedimento di formazione delle Direttive ministeriali:

- formulazione ministeriale delle priorità politiche;
- proposta degli obiettivi strategici da parte dei titolari dei Centri di responsabilità;
- consolidamento degli indirizzi attraverso l'emanazione della Direttiva annuale con la quale il Ministro definisce conclusivamente le priorità politiche delineate all'inizio e le traduce in obiettivi strategici dell'azione amministrativa, articolati in obiettivi operativi e nei relativi programmi di azione, recanti l'indicazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione.

La Direttiva rappresenta inoltre l'esigenza di confermare l'azione delle Amministrazioni statali nel dare attuazione alle politiche intersettoriali (contenute, come si è visto, nella precedente Direttiva del novembre 2001) concernenti la semplificazione amministrativa, l'informatizzazione delle amministrazioni, la razionalizzazione della spesa e il miglioramento della qualità dei servizi.

Stabilisce altresì i compiti del Servizio di controllo interno nell'ambito del processo di programmazione, aggiungendo che "le amministrazioni devono dotarsi di efficaci sistemi di valutazione dei dirigenti (...), nonché dei sistemi di controllo, base propedeutica indispensabile per la corretta e puntuale valutazione".

Individua infine i requisiti qualitativi - coerenza interna e coerenza esterna - delle Direttive ministeriali e invita le Amministrazioni a incentivare le attività formative della dirigenza in materia di programmazione e a dotare i Servizi di controllo interno di professionalità gestionali e organizzative.

In conformità alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, la Direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze (Economia) per l'attività amministrativa e la gestione relativa al 2003 è articolata in quattro Sezioni. La prima contiene le priorità politiche; la seconda, gli obiettivi strategici, articolati in obiettivi operativi corredati da programmi di azione; la terza, il sistema di monitoraggio; la quarta, l'attività di formazione.

¹⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive. Secondo rapporto*, citato, p. 35.

¹⁶ La Direttiva priva, però, delle Linee-guida, è stata pubblicata, nella Gazzetta Ufficiale n. 2 del 3 gennaio 2003. Il testo integrale della Direttiva è contenuto in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive. Secondo rapporto*, citato, p. 49.

1.3 Aree di criticità.

La maggiore criticità riguarda l'attuale mancanza di raccordo tra programmazione finanziaria e programmazione strategica: circostanza che rende più debole la complessa e impegnativa attività di elaborazione e monitoraggio delle Direttive ministeriali.

La Direttiva generale del Ministro per l'attività amministrativa e la gestione relativa al 2002 presenta punti critici sotto il duplice profilo della coerenza interna e della coerenza esterna.

In ordine al primo aspetto, la Direttiva ministeriale si segnala negativamente per l'eccessiva numerosità di obiettivi operativi (ben 94), ponendosi in contrasto con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che invitava le Amministrazioni a "selezionare e incentrare l'attenzione su un numero delimitato di obiettivi ritenuti qualificanti, così da evidenziare linee di azione immediatamente percepibili da tutti i livelli dell'amministrazione" (p. 5). La numerosità spiega anche i casi illustrati di esiguità contenutistica e della configurazione come obiettivi di mere competenze amministrative.

Relativamente al secondo aspetto, esiste una dissonanza nella definizione di "obiettivi generali" i quali comunque non sono sufficientemente distinguibili dai "miglioramenti organizzativi interni all'amministrazione", inclusi incongruamente, tra gli obiettivi di policy.

Pur tenendo conto delle peculiari funzioni svolte dal Ministero, appare poco accurata la costruzione degli indicatori, che sembrano comunque quantitativamente insufficienti (appena 10 su 94 obiettivi operativi).

La conferma della sottovalutazione che il Ministero fa della programmazione strategica delle amministrazioni dello Stato, in contrasto con l'articolo 4-bis della legge n. 468 del 1978 che fissa i criteri del corretto processo di formazione del bilancio dello Stato, una tra le missioni fondamentali della stessa Amministrazione, si rinviene nella Nota preliminare tecnica del Ministero per l'esercizio finanziario 2002, che, anche qui in violazione della normativa, omette l'indicazione degli obiettivi (sottesi dalla decisione di bilancio) e, conseguentemente, degli indicatori di efficacia ed efficienza.

Infine, come ha osservato il Comitato tecnico-scientifico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la qualità della Direttiva è bassa, con riguardo alla fase discendente, in ragione della scarsa partecipazione attiva del Ministro nella sua predisposizione.

2. Auditing contabile-finanziario.

2.1 Capitoli promiscui.

Il fenomeno riveste modesta entità. Tali capitoli sono nati con riferimento a spese di funzionamento, poi, nel corso degli anni, sono stati utilizzati anche per spese di diversa natura. L'Amministrazione non ritiene di doverli suddividere per natura di spesa al fine di non appesantire la gestione. La promiscuità, ossia la finalizzazione di una dotazione finanziaria a spese eterogenee, impedisce una corretta ripartizione delle spese alla stregua dei vari criteri di classificazione (economica o funzionale), abbassando la soglia di attendibilità delle analisi della attività di gestione.

Si riportano alcuni esempi di capitoli con denominazione molto generica, comprendenti destinazioni di spesa diverse:

- 1340 "spese per la fornitura da eseguirsi dall'Istituto poligrafico Zecca dello Stato, per tutte le amministrazioni statali, di stampati comuni, carta, pubblicazioni varie, prodotti cartotecnici e materiale di legatoria, nonché per forniture di materiali locali e personali necessari per le attività di conservazione e distribuzione di stampati comuni" (86,6 milioni di euro).

- 2188 "spese per la fornitura da eseguirsi dall'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, per tutte le amministrazioni statali, di carte filigranate, carte valori e carte rappresentative di valori in genere, stampati ..." (83,2 milioni di euro);

7328 "annualità quindicinali per la contrazione dei mutui e di altre operazioni finanziarie per interventi relativi al patrimonio idrico nazionale ..." (23,8 milioni di euro).

2.2 Scostamenti tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa.

Per quanto riguarda la spesa il fenomeno dello scostamento nasce già a livello di previsioni iniziali. Naturalmente, la cassa risulta di maggiore entità, perché contiene anche i residui degli anni precedenti non pagati.

Come già rilevato nella precedente relazione, il fenomeno è particolarmente sentito dal Governo che, in occasione del Dpef 2002-2006, ha rilevato trattarsi di una prassi distorsiva che ha avuto l'effetto "in alcuni casi", di svuotare nei fatti le decisioni parlamentari relative ai flussi di finanza pubblica".

L'emersione di regolazioni contabili e debitorie e il maturare di obbligazioni giuridiche assunte negli esercizi precedenti rispetto a quello di competenza continua a pregiudicare il tentativo di evitare che le autorizzazioni di cassa superino le previsioni di competenza.

2.3 Accumulo dei residui di stanziamento.

Questa tipologia di residui, detti anche impropri, corrispondono ad assegnazioni di bilancio che, pur non avendo dato luogo ad assunzione di impegni verso terzi, sono per legge conservati per due anni tra i residui dell'anno ai quali si riferiscono, in attesa di essere utilizzati per lo scopo specifico cui sono destinati, allorché si avrà l'esatta valutazione dell'onere. Sono dunque diversi da quelli propri che derivano da impegni presi.

Il fenomeno rimane su livelli considerevoli, nonostante la riduzione apportata dalla Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha imposto una più rigorosa osservanza delle norme contabili vigenti sulla base di un approfondito esame dello stato di attuazione dei singoli programmi di spesa.

Il fenomeno interessa 52 capitoli per un totale di 4.458 milioni di euro relativo all'intera amministrazione.

Si evidenziano i capitoli con i residui di stanziamento di maggiore importo:

- 7531 "fondo da ripartire in relazione alle intese istituzionali di programma" (2.209,5 milioni di euro);
- 7483 "fondo da ripartire per interventi nelle aree depresse" (769,1 milioni di euro);
- 7446 "somme da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le spese relative alle ricorrenti emergenze riguardanti gli eventi sismici, alluvionali, i nubifragi, i vulcani, le mareggiate, la difesa del suolo, delle opere civili pubbliche e private, delle foreste ed altre calamità, ivi comprese le attività connesse" (260 milioni di euro);
- 7411 "somma da versare al conto corrente infruttifero fondo di solidarietà nazionale per reintegro di disponibilità del fondo medesimo" (131,4 milioni di euro);
- 7111 "somma da erogare alle poste italiane S.p.A per l'ammortamento complessivo e in conto capitale delle anticipazioni concesse alla cassa depositi e prestiti per il finanziamento di interventi di potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi" (92,5 milioni di euro);
- 9565 "somma da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato" (82,5 milioni di euro).

Come già osservato lo scorso anno:

- è auspicabile l'abbandono del criterio di formazione incrementale delle dotazioni di competenza, in modo da conservare i residui di stanziamento con riguardo all'effettivo stato di attuazione dei programmi e progetti di spesa, consentendo così di determinare gli stanziamenti di competenza in base alle esigenze funzionali e agli obiettivi di spesa concretamente perseguibili;
- il fatto che tale fenomeno abbia interessato anche capitoli di parte corrente (4421 "spese per il pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni ...", 4443 "spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica", 4726 "fondo unico dell'amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali") non sembra coerente con l'esigenza di introdurre il principio di

formazione del bilancio “a base zero”, dato che l’attuale prassi comporta il mantenimento in bilancio di considerevoli risorse finanziarie.

2.4 Capitoli fondo.

In principio, i fondi nell’ambito del bilancio dello Stato hanno proprie specifiche peculiarità. Alcune dotazioni finanziarie, allocate nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze (Economia) possono essere utilizzate per integrare gli stanziamenti di un qualsiasi stato di previsione delle spese.

Ciò ha comportato un accentramento delle dotazioni finanziarie concernenti diverse leggi di spesa, prima gestite da più capitoli riferiti a più centri di responsabilità. La prassi consente una maggiore facilità sia in sede di decisione di bilancio, sia in sede di gestione amministrativa. Comporta però per la Corte una maggiore difficoltà di controllo delle varie leggi.

Il fenomeno riguarda in particolare i capitoli:

- 2999 “fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi di spese di parte corrente ed in conto capitale eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa” (stanziamento di competenza 4,4 milioni di euro);
- 3000 “fondo di riserva delle spese obbligatorie e d’ordine” (389,7 milioni di euro);
- 3001 “fondo di riserva per le spese impreviste” (666,9 milioni di euro);
- 6856 “fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso sia di parte corrente che in conto capitale” (528,9 milioni di euro);
- 9001 “fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso sia di parte corrente che in conto capitale” (463,7 milioni di euro).

2.5 Eccedenze di spesa.

Le eccedenze verificatesi nell’esercizio 2002, e per le quali dovrà disporsi, come negli anni scorsi, la sanatoria legislativa, ammontano a 1.209,3 milioni di euro nel conto della competenza, a 1.358,4 milioni di euro nel conto dei residui e a 2.478,6 milioni di euro nel conto della cassa.

Secondo il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, le eccedenze di maggior rilievo si sono verificate nei seguenti settori:

- Spese pagate con i fondi della riscossione. Poiché si provvede al pagamento con i fondi della riscossione, è possibile conoscere il loro esatto ammontare solo dopo la chiusura dell’esercizio, per cui non è possibile adeguare il relativo stanziamento in tempo utile.

Le eccedenze riguardano:

- o L’indennità integrativa agli ufficiali giudiziari (72,6 milioni di euro in conto residui);
- o Le spese di giustizia nei provvedimenti civili e penali (36,9 milioni di euro in conto residui e 55,5 milioni di euro in conto cassa).
- Spese pagate attraverso i ruoli di spesa fissa. Queste eccedenze sono connesse al particolare mezzo di pagamento – ruolo di spesa fissa – con il quale le spese sono pagate. Il fenomeno è da correlarsi in via esclusiva a spese di natura obbligatoria (principalmente, stipendi ed altre spese fisse), il cui peculiare meccanismo di pagamento decentrato permette di conoscere il volume delle erogazioni solamente ad esercizio largamente concluso, quando è ormai impossibile un adeguamento delle connesse dotazioni di bilancio. L’inderogabilità e l’indifferibilità delle spese stesse comporta, del resto, l’imprescindibilità della loro erogazione.

In particolare, le eccedenze in conto residui che si riscontrano su alcuni capitoli relativi agli oneri per stipendi ed altri assegni fissi al personale sono da attribuire alla mancata comunicazione da parte delle ex Direzioni Provinciali del Tesoro degli ordinativi emessi su ruoli

di spesa insoluti al 31 dicembre 2001, che ha comportato l'impossibilità di riportare nel conto residui 2002 le disponibilità sufficienti a coprire i pagamenti dei titoli trasportati.

Le eccedenze riguardano:

- Pensioni di guerra privilegiate e decorazioni al valore militare (264,1 milioni di euro in conto competenza; 217,4 milioni di euro in conto residui; 481,6 milioni di euro in conto cassa);
- Contributi per capitali ed interessi per l'ammortamento dei mutui contratti dalle aziende esercenti servizi ferroviari in Gestione Commissariale Governativa ed in regime di concessione (57,6 milioni di euro in conto competenza; 57,7 milioni di euro in conto residui; 64,2 milioni di euro in conto cassa).

2.6 Formazione di economie.

Secondo l'Amministrazione, la formazione delle economie alla fine dell'esercizio è da attribuire solo in parte all'operato dell'Amministrazione, in quanto il provvedimento "taglia spese" ha di fatto contenuto l'uso di risorse finanziarie ancora disponibili in bilancio, rendendo conseguentemente problematico scindere l'effetto dei due fenomeni.

2.7 Capitoli per memoria.

Non sono previsti espressamente dalla legge di contabilità generale, ma sono stati introdotti dalla prassi nel bilancio, costituendo una procedura tecnica. Riguardano capitoli di entrata e di spesa privi di stanziamento iniziale. Questi capitoli rappresentano spese che si sono verificate negli esercizi precedenti e che potrebbero riprodursi nell'esercizio in esame, ovvero spese la cui dotazione è da determinarsi nel corso dell'esercizio in corrispondenza di somme rispettivamente pagate.

Tale fenomeno gestionale interessa circa 100 capitoli.

Come già osservato lo scorso anno:

- l'iscrizione del capitolo 9565 per memoria è una conseguenza della modalità di iscrizione in entrata dei proventi derivanti dalle dismissioni mobiliari (vd. capitolo 4055). Sarebbe auspicabile il ricorso a indicazioni previsionali al fine di dare riscontro nel documento di bilancio alle analoghe previsioni contenute annualmente nel Dpef o dal Programma di stabilità presentati dal Governo.

2.8 Aree di criticità.

L'anomalia più grave riguarda gli scostamenti tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa. Trattasi infatti di una prassi che ha avuto talvolta l'effetto di ridurre la significatività delle decisioni di bilancio.

La promiscuità dei capitoli di spesa, ossia la finalizzazione di una dotazione finanziaria a spese eterogenee, impedisce una corretta ripartizione delle spese alla stregua dei vari criteri di classificazione (economica o funzionale), abbassando la soglia di attendibilità delle analisi della attività di gestione.

In ordine all'accumulo dei residui di stanziamento, è auspicabile l'abbandono del criterio di formazione incrementale delle dotazioni di competenza, in modo da conservare i residui di stanziamento con riguardo all'effettivo stato di attuazione dei programmi e progetti di spesa, consentendo così di determinare gli stanziamenti di competenza in base alle esigenze funzionali e agli obiettivi di spesa concretamente perseguibili.

Il fatto poi che tale fenomeno abbia interessato anche capitoli di parte corrente non sembra coerente con l'esigenza di introdurre il principio di formazione del bilancio "a base zero", dato che l'attuale prassi comporta il mantenimento in bilancio di considerevoli risorse finanziarie.

Le eccedenze in conto residui che si riscontrano su alcuni capitoli relativi agli oneri per stipendi ed altri assegni fissi al personale sono da attribuire alla mancata comunicazione da parte

delle ex Direzioni Provinciali del Tesoro degli ordinativi emessi su ruoli di spesa insoluti al 31 dicembre 2001.

La prassi dei capitoli fondo, se favorisce l'efficienza gestionale, per effetto della maggiore flessibilità, produce tuttavia un notevole inconveniente, quello di attenuare l'efficacia del controllo.

3. I risultati della gestione.

3.1 I risultati finanziari.

3.1.1 Dati di insieme.

Il volume delle risorse a disposizione del Ministero (aggregato composto dai primi 5 centri di responsabilità amministrativa)¹⁷ nel 2002 è stato di 443.802 milioni di euro, risultanti dagli stanziamenti definitivi di competenza e di 6.550 milioni di euro, provenienti dai residui iniziali di stanziamento, per un totale complessivo (massa impegnabile) di 450.452 milioni di euro.

A livello complessivo risulta impegnata, come evidenzia il prospetto che segue, una somma pari al 110,6% della massa impegnabile.

Centro di responsabilità	impegni tot./massa impegnabile %	pagamenti tot./massa spendibile %	autorizzazioni cassa/massa spendibile %	pagamenti res./residui iniziali %	pagamenti comp./stanziam. definitivi %
Gabinetto	81,69	55,92	82,67	42,62	63,12
Amministrazione generale del personale e dei servizi	101,01	95,9	89,64	86,18	97,26
Tesoro	117,59	84,81	96,46	60,45	86,08
Ragioneria generale dello Stato	90,13	70,45	85,90	36,66	76,65
Politiche di sviluppo e coesione	55,18	25,72	50,68	20,59	44,81
Totale amm.ne tesoro	110,59	80,64	93,30	46,09	83,80

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In principio, il dato, che comporta l'eccedenza degli impegni sugli stanziamenti, denuncia la più grave patologia del sistema contabile: la violazione del vincolo del bilancio, il superamento del plafond stabilito dal preventivo, la stessa ragion d'essere dell'autorizzazione parlamentare.

In pratica, è un fenomeno ricorrente, attribuibile, com'è stato rilevato nel precedente paragrafo relativo all'auditing contabile-finanziario, ad alcune aporie del sistema e, in qualche caso, ad inefficienze di uffici della Ragioneria generale dello Stato.

Quanto alla cassa, il dato di riferimento è quello delle "autorizzazioni di cassa" determinato in bilancio in misura del 93,3% del volume potenziale, costituito dalla massa spendibile, ossia dalla somma dei residui propri iniziali e dei residui iniziali totali.

A fronte delle somme autorizzate, sono stati effettuati pagamenti complessivi (competenza + residui) per l'80,6%.

¹⁷ Gabinetto, Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi; Dipartimento del tesoro; Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione.

I capitoli con la maggiore dotazione finanziaria (tavola 1) sono allocati nelle unità previsionali di base del Dipartimento del tesoro¹⁸ e riguardano rimborsi di certificati di credito, rimborsi di buoni del tesoro, pagamenti di interessi su buoni del tesoro e certificati di credito.

3.1.2 Analisi della spesa per Centri di responsabilità.

Come si è detto, il rapporto impegni totali/massa impegnabile del Tesoro è del 110,6%. Il dato è determinato dalle eccedenze del Dipartimento del tesoro (per il quale il rapporto è del 117,6%) e, in misura notevolmente inferiore, al Dipartimento dell'amministrazione generale (101%).

L'indicatore è del 90,1% per il Dipartimento della Ragioneria e appena del 55% per il Dipartimento di sviluppo e coesione.

La situazione della cassa è più differenziata. Rispetto al valore complessivo del rapporto pagamenti totali/massa spendibile, pari, come si è visto, a 80,6%, si collocano al livello più alto l'indicatore del Dipartimento dell'amministrazione generale (95,9%) e al livello quello più basso quello del Dipartimento delle politiche di sviluppo (25,7%), con uno scarto di 70 punti.

Certo, la valutazione di questo indicatore (impegni totali/massa impegnabile) va effettuata tenendo conto della natura della spesa, per l'ovvia considerazione che la spesa di trasferimento o di erogazione degli stipendi è molto più veloce della spesa per la realizzazione di un'opera pubblica.

Ciò detto, è innegabile che l'andamento della cassa del Dipartimento delle politiche di sviluppo segnala difficoltà.

Tanto più la situazione è preoccupante, considerato che dette difficoltà caratterizzano più la gestione dei residui (20,6%) che quella di competenza (44,8%).

3.1.3 Analisi della spesa per funzioni-obiettivo.

Si è chiarito prima che la funzione obiettivo non individua un criterio di programmazione delle risorse, trattandosi piuttosto di un fatto tassonomico, dato che l'allocazione delle risorse segue la logica organizzativa, essendo previsto che sono oggetto di approvazione parlamentare le unità previsionali di base, "stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione".

Si è tuttavia soggiunto che ciò non fa venire meno l'importanza della classificazione della spesa per funzioni-obiettivo, in quanto essa può consentire, previi perfezionamenti metodologici e rielaborazione dei dati delle funzioni-obiettivo, di verificare se le priorità espresse in sede di Dpef trovino effettivo riscontro nella decisione di bilancio.

Le funzioni-obiettivo qui analizzate sono state elaborate dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Al riguardo va preliminarmente osservato che:

- manca una funzione-obiettivo corrispondente ad interventi nelle aree depresse;
- come gli altri ministeri, anche il Tesoro utilizza al IV livello il codice identificativo 91, "supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione", tipologia di spesa non prevista dalla COFOG¹⁹. Con tale codice sono identificate le funzioni-obiettivo cui vengono attribuite tutte le spese relative alle attività operative del dicastero. In realtà, in termini di stanziamenti definitivi, il peso di tali funzioni su un totale per l'intera Amministrazione, di circa 491.829 milioni di euro, risulta scarsamente consistente (0,5%), essendo pari a 2.510 milioni di euro;
- in ordine alle funzioni-obiettivo 1.1.3 "Affari Esteri", la classificazione della Ragioneria sembra troppo ampia per consentire analisi approfondite;

¹⁸ Il totale degli stanziamenti dei capitoli relativi al Dipartimento che fanno parte dei primi 10 capitoli del Ministero (Economia) incide in misura del 63% sugli stanziamenti complessivi.

¹⁹ Classification of the Functions of Government.

- anche per le transazioni relative al debito pubblico (f.o. 1.7.1) la Ragioneria ha adottato una funzione-obiettivo estesa “oneri del debito pubblico” (f.o. 1.7.1.1), per la quale sono stati stanziati 281.409 milioni di euro, pari al 57,2% del totale delle somme stanziare per l'Amministrazione;
- mancanza un criterio omogeneo per l'imputazione a funzione delle quote di ammortamento dei mutui e delle quote degli interessi sui mutui. Alcuni sono imputati genericamente ad “oneri del debito pubblico” (f.o. 1.7.1.1), altri invece al settore di appartenenza, come ad esempio i mutui della sanità imputati alla funzione-obiettivo anzidetta e quelli delle poste e telecomunicazioni imputati invece alla funzione-obiettivo “comunicazioni” (f.o. 4.6.1.6);
- il funzionamento dell'ufficio del Garante per la tutela delle persone e degli altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali è inserito tra i “Servizi pubblici generali “ (f.o. 1.6.1). In realtà, sembrerebbe più appropriato imputare il relativo capitolo alla f.o. 3.6.1” Ordine pubblico e sicurezza”, in quanto si ritiene che le funzioni svolte dal suddetto ufficio non abbiano natura di servizio pubblico.

Si procederà adesso all'analisi della spesa per funzioni-obiettivo di terzo livello alla luce dei rapporti impegni totali/massa impegnabile e pagamenti totali/massa spendibile (tavola 2).

Per la competenza, si registrano valori molto alti (13 funzioni-obiettivo hanno un rapporto impegni totali/massa impegnabile maggiore del 97%) che riguardano tra l'altro i settori della silvicoltura, dei trasporti, della distribuzione commerciale, di attività culturali e servizi radiotelevisivi.

Zero impegni si rilevano invece per le funzioni-obiettivo in materia di difesa militare, servizi di polizia, affari generali del lavoro, ricerca e sviluppo per gli affari generali ed economici, energia elettrica, trattamento delle acque reflue, servizi medici specialistici, superstiti e istruzione non altrimenti classificabile.

In ordine alla cassa, i valori alti di pari entità (rapporto pagamenti totali/massa spendibile maggiore del 97%) sono meno numerosi, mentre l'assenza di pagamenti ha pressappoco la stessa ampiezza.

Non sembra priva di interesse l'analisi, a livello di stanziamenti definitivi, della disaggregazione dei Centri di responsabilità per funzioni-obiettivo e, specularmente, la disaggregazione delle funzioni-obiettivo per centri di responsabilità.

Il primo profilo di analisi mette in evidenza il peso dei vari Dipartimenti nell'espletamento delle attività configurate come funzioni-obiettivo di terzo livello. La tavola 3 rivela che sul piano funzionale il Dipartimento del tesoro è titolare o contitolare di 38 funzioni-obiettivo che assorbono il 75% delle risorse del Tesoro; segue il Dipartimento della Ragioneria, con il 24%. Residua l'1% di risorse distribuito tra gli altri 3 Dipartimenti.

Lo stesso fenomeno può essere analizzato sotto la prospettiva delle funzioni-obiettivo riportata nella tavola 4 che indica il peso dei centri di responsabilità nello svolgimento delle funzioni-obiettivo.

3.1.4 Analisi della spesa per categorie economiche.

Il rapporto impegni totali/massa impegnabile è naturalmente diversificato tra le spese correnti (93,8%) e le spese in conto capitale (81,5%).

I valori più elevati sono per le prime i trasferimenti (98,3%), per le seconde l'acquisizione di attività finanziarie (96,3%). L'indicatore con il valore inferiore è quello degli investimenti (50,1%).

Lo scarto tra spese correnti e spese in conto capitale è maggiore per il rapporto pagamenti totali/massa spendibile: rispettivamente 83,2 e 47,9 per cento.

Il valore maggiore in assoluto concerne il pagamento di interessi passivi (92,8%); quello minore, gli interventi per investimenti fissi (32,7%).

3.2 I risultati economici.

In questo paragrafo vengono esposti i risultati²⁰ dell'attività di gestione svolta dal Tesoro nel 2002 dal punto di vista della contabilità economica, che prende in considerazione la competenza economica dei fenomeni amministrativi.

Per consentire la valutazione economica della gestione - e quindi degli obiettivi perseguiti - il sistema contabile prende a riferimento il "costo", cioè il valore delle risorse umane e strumentali (beni e servizi) effettivamente utilizzate. A differenza della "spesa", che rappresenta l'esborso monetario legato alla loro acquisizione, il costo sorge quando la risorsa viene impiegata²¹.

Si riportano di seguito i costi sostenuti nel 2002 dai vari centri di responsabilità:

(milioni di euro)		
CDR	importo	%
Gabinetto	54	6,03
Amministrazione generale	502,8	56,15
Tesoro	103,3	11,54
Ragioneria generale dello Stato	196,5	21,94
Politiche di sviluppo e coesione	38,9	4,34
Totali	895,5	100,00

La ripartizione dei costi per natura vede la componente di gran lunga maggioritaria nel personale (88,1% nel primo semestre, 79% nel secondo semestre). Segue il costo di gestione che nel secondo semestre ha quasi raddoppiato il proprio peso (da 10,8 a 19,2 per cento). La terza componente, di scarso rilievo, concerne l'ammortamento.

Come risulta dal seguente prospetto, i costi medi dei centri di responsabilità presentano scarti rilevanti:

(milioni di euro)				
Gabinetto	Amministrazione generale	Tesoro	Ragioneria	Politiche di sviluppo
58.126	37.141	40.037	48.657	46.961

3.3 I risultati delle politiche e dell'attività istituzionale.

3.3.1 I risultati complessivi del Ministero (Economia).

Secondo gli esiti del monitoraggio effettuato dal Servizio di controllo interno del Tesoro²², su 94 obiettivi operativi assegnati ai 4 Dipartimenti, 52 sono stati conseguiti alle scadenze predefinite e 42, pur avviati, non sono stati realizzati, nel senso che i risultati attesi al 31 dicembre 2002 sono del tutto mancati o sono stati ottenuti in misura limitata.

Tra gli obiettivi non realizzati entro il 2003, grazie anche alle azioni correttive adottate dai responsabili per superare i fattori di criticità emersi, alcuni, sempre secondo il Servizio di controllo interno, "sono slittati ai primi mesi del 2003 e hanno già visto completato il loro processo attuativo, altri, invece, sono stati rimodulati con scadenze più lunghe o persino riproposti e ripianificati nella Direttiva 2003".

²⁰ Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale per le politiche di bilancio, *Budget dello Stato per l'anno 2002: rilevazione dei costi*, Aprile 2003.

²¹ Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale per le politiche di bilancio, *Principi e regole contabili del sistema di contabilità economica delle amministrazioni pubbliche*, dicembre 2002, p. 9. In tema, vedere anche Ministero dell'economia e delle finanze Circolare 7 agosto 2002, n. 25 (S.O. alla GU n. 172 del 24.8.2002) e Circolare 30 dicembre 2002, 48 (S.O. alla GU n.4 del 15.1.2003).

²² Note prot. 179 del 4.4.2003 e 322 del 23.6.2003.

Aggiunge lo stesso Servizio che “molti fattori di criticità, che hanno impattato negativamente sul perseguimento degli obiettivi, sono da riferire a situazioni esogene alle strutture interessate”. Tra queste sono annoverate le modifiche del quadro normativo che hanno determinato la revisione dei tempi previsti, la sospensione dei progetti o una pausa di riflessione per la loro riconsiderazione nella Direttiva 2003.

In particolare, il Servizio di controllo interno cita:

- il decreto legge n. 63 del 2002, convertito nella legge n. 112 dello stesso anno che, ridefinendo le competenze in tema di liquidazione degli Enti soppressi ha portato all'interruzione dell'obiettivo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato finalizzato a realizzare un sistema di controllo di gestione della liquidazione di detti Enti;
- i due disegni di legge volti ad apportare modifiche alla legge n. 468 del 1978²³ che hanno determinato la sospensione dell'obiettivo inteso a riordinare in un testo unico le norme di contabilità di Stato e le istruzioni generali sui servizi del tesoro;
- il decreto legge n. 194 del 2002, convertito nella legge n. 246 del 2002, che ha comportato contestualmente, per esigenze di controllo dei conti pubblici e di contenimento delle spese, il taglio di risorse finanziarie e una riorganizzazione di competenze tra uffici periferici e tra Dipartimenti.

Infine, il Servizio segnala, per spiegare la mancanza di altri risultati, ritardi operativi legati ai riassetti organizzativi a cui si è dato corso nell'anno e gli avvicendamenti intervenuti nella titolarità di molte unità operative.

Come si vedrà, la valutazione della Corte sul grado di raggiungimento degli obiettivi operativi dei vari Dipartimenti (valutazione basata sulle informazioni trasmesse dai Dipartimenti) da quella prospettata dal Servizio di controllo interno.

3.3.2 I risultati delle politiche e dell'attività istituzionale dei singoli Dipartimenti.

3.3.2.1 Dipartimento del tesoro.

A fronte di 19 obiettivi operativi assegnati al Dipartimento dalla Direttiva ministeriale sono stati conseguiti o sono in corso di conseguimento, secondo fonti dell'Amministrazione²⁴, quelli concernenti: il “monitoraggio mensile dell'andamento del fabbisogno e, più in generale, della finanza pubblica”; “l'attuazione del regolamento di semplificazione delle procedure relative ai pagamenti da e per l'estero per le amministrazioni dello Stato”, la “implementazione della banca dati unificata del debito pubblico relativamente ai prestiti emessi sul mercato internazionale ed operazioni finanziarie connesse (SWAP)”; l' “Archivio Fondazioni bancarie”; la “realizzazione di un sistema informativo diretto ad ottimizzare il monitoraggio delle partecipazioni del Ministero”; “l'attuazione del regolamento di semplificazione delle procedure relative ai pagamenti da e per l'estero per le amministrazioni dello Stato”.

Il termine dell'obiettivo relativo alla cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e degli Enti previdenziali è stato prorogato al 30 maggio 2005. Secondo il Dipartimento, il minore importo incassato (1,5 miliardi di euro) “è da attribuirsi a motivi estranei alla Direzione e non prevedibili”, a causa di un copioso contenzioso e di un frequente ritardo nell'erogazione dei mutui. In argomento, si rinvia comunque al successivo paragrafo.

Anche il programma di dismissione delle partecipazioni dello Stato si è realizzato in misura inferiore alle previsioni. Il tema, assieme a quello della cartolarizzazione, sarà trattato nel paragrafo successivo.

²³ Senato della Repubblica, XIV legislatura, nn.1492 e 1548 A.

²⁴ Relazione del Dipartimento trasmessa con nota n. 36926 dell'11.4.2003. Secondo il Servizio di controllo interno, a fronte di 17 obiettivi sono stati conseguiti 10 e avviati 7.