

La comparazione, con riguardo al Ministero (Economia), tra la struttura degli obiettivi programmatici di natura finanziaria, previsti dal DPEF 2003-2006, e la struttura degli obiettivi di Governo, indicati nel III Rapporto della Presidenza del Consiglio sull'attuazione del programma di Governo e riportati nell'Allegato A, mette in evidenza:

- (a) difforme organizzazione verticale (tre livelli il programma di Governo, due livelli il DPEF);
- (b) differente livello di analiticità (molto spinto quello del programma di Governo, passato dai 212 obiettivi di Governo del 2002 ai 298 del 2003);
- (c) scarsa corrispondenza di contenuti (per esempio, tra l'obiettivo di Governo "introduzione nel pubblico impiego di orari flessibili" e l'obiettivo programmatico del DPEF "riforma del mercato del lavoro e l'inclusione sociale");
- (d) diseguale terminologia (si confrontino l'obiettivo di Governo "Digitalizzazione della P.A." e l'obiettivo programmatico del DPEF "e-government" oppure l'obiettivo di Governo "Ricerca scientifica ed innovazione" e l'obiettivo programmatico del DPEF "Innovazione tecnologica e telecomunicazioni" o ancora l'obiettivo di Governo "Spesa pubblica" e l'obiettivo programmatico del DPEF "Riforma della finanza pubblica");
- (e) diverso criterio classificatorio (per esempio, la "gestione del patrimonio pubblico" è una specificazione della macro-area "Deregolazioni, liberalizzazioni e privatizzazioni", nel programma di Governo, e dell'obiettivo programmatico "Il patrimonio, le infrastrutture e modernizzazione del Paese", nel DPEF).

1.2.2. La nota preliminare tecnica del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2003.

Anche per l'esercizio 2003, così come per l'anno precedente, la nota preliminare tecnica allegata allo stato di previsione del Ministero è priva delle informazioni prescritte dall'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. La disposizione stabilisce che ogni 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.

L'omissione è criticabile, primo, perché la nota preliminare concernente l'esercizio 2001 conteneva una sintetica descrizione degli obiettivi; secondo, perché la disapplicazione della normativa contabile assume maggiore rilievo quando provenga, com'è il caso in questione, dal Ministero dell'economia e delle finanze che ha la missione istituzionale di fare rispettare detta normativa dalle altre amministrazioni; terzo, perché contraddice l'esigenza, prospettata dal DPEF 2003-2006 (par. IV.2.1), di migliorare il "contenuto delle note preliminari che accompagnano i singoli stati di previsione dei Ministeri, 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".

A quest'ultimo riguardo, si rileva che, secondo il Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, la mancanza di raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria costituisce il

punto di maggiore distanza tra il modello teorico, previsto dalla normativa e dalla logica di sistema, e quello pratico, invalso nella prassi⁵.

La ragione di questo severo giudizio dipende dalle gravi conseguenze che derivano dalla sottovalutazione delle note preliminari.

Contrariamente a quanto dispone la vigente normativa, gli attuali processi di programmazione strategica (vale a dire la fissazione degli obiettivi, la loro traduzione in programmi di azione e la costruzione dei connessi indicatori) hanno inizio, in quasi tutte le amministrazioni statali, dopo l'approvazione del bilancio dello Stato, sicché la ripartizione delle risorse finanziarie, effettuata con il bilancio, non tiene conto degli obiettivi e dei programmi delle amministrazioni, donde il ridotto impatto strategico delle Direttive ministeriali per l'attività amministrativa e la gestione.

Per connessione d'argomento si osserva che manca pure la nota preliminare al conto consuntivo.

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

Come si diceva l'anno scorso, la menzione in questo paragrafo, dedicato alla programmazione finanziaria, della classificazione delle spese per funzioni-obiettivo costituisce solo un tributo formale alla configurazione che di esse dà la normativa contabile.

Secondo l'articolo 6, comma 2, della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, le funzioni-obiettivo individuano infatti 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".

Nel concreto, la loro natura programmatica è molto esigua, in quanto nell'allocazione delle risorse, effettuata in sede di formazione del bilancio, opera esclusivamente il criterio organizzativo, 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, legge n. 468).

Le funzioni-obiettivo non determinano, quindi, in modo selettivo, le politiche pubbliche strategiche, ma consistono in una mera riclassificazione di tutte le spese del bilancio (e, quindi, anche di quelle prive di natura programmatica) secondo, appunto, la funzione.

Sul piano programmatico, le funzioni-obiettivo hanno solo valore conoscitivo, in quanto consentono di verificare se le priorità espresse con il programma di Governo e con il DPEF trovino effettivo riscontro nella decisione di bilancio.

In realtà, anche queste finalità conoscitive sono più un'aspirazione teorica che un obiettivo facilmente conseguibile sia perché nel programma di Governo e nello stesso DPEF le priorità sono formulate di regola in termini descrittivi, senza indicazioni quantitative, sia anche perché la verifica richiede comunque una preliminare comparazione concettuale e semantica tra gli obiettivi di terzo livello del programma di Governo e gli obiettivi programmatici del DPEF al fine individuarne le corrispondenze e, successivamente, la riclassificazione mirata delle funzioni obiettivo per effettuare l'imputazione dei rispettivi valori agli obiettivi del DPEF.

⁵ 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. Terzo rapporto*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Aprile 2004, p. 35.

1.3. La programmazione strategica.

1.3.1. Il processo di programmazione strategica.

L'impianto della programmazione strategica per il 2003 è disciplinato dalla citata Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002, che organizza il processo in tre fasi:

- prima fase: formulazione delle priorità politiche. Il Ministro, sulla base del Documento di programmazione economico-finanziaria, dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, e della più recente legislazione di settore ovvero di altre iniziative legislative eventualmente *in itinere*, individua le priorità politiche per l'azione dell'amministrazione, che devono essere comunicate ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa ("fase discendente");
- seconda fase: proposta degli obiettivi strategici. I titolari dei centri di responsabilità amministrativa - eventualmente costituiti in conferenza permanente come previsto dall'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1999 - propongono al Ministro un numero limitato di obiettivi strategici, anche a carattere pluriennale, destinati a concretizzare le priorità politiche, indicando i conseguenti obiettivi operativi nonché i programmi di azione a questi correlati. La proposta va formulata, previa verifica delle risorse umane, finanziarie, materiali e tecnologiche effettivamente disponibili ("fase ascendente");
- terza fase: definitivo "consolidamento" degli obiettivi strategici. Il Ministro, mediante la direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione, definisce conclusivamente il quadro delle 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.

Riepilogando, la morfologia della Direttiva per l'attività amministrativa e la gestione passa attraverso i seguenti momenti:

- fissazione delle varie priorità politiche, che coincidono con gli obiettivi di Governo;
- scomposizione a cascata di ognuna delle priorità politiche in obiettivi strategici;
- articolazione di ciascuno degli obiettivi strategici in obiettivi operativi assegnati a singole strutture o ad insiemi di strutture;
- specificazione degli obiettivi operativi in programmi di azione, contenenti i risultati attesi, i soggetti coinvolti, i tempi di completamento, le principali attività pianificate, gli indicatori adottati per la misurazione del conseguimento degli obiettivi e le risorse da impiegare⁶.

1.3.2. La Direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze (Economia) per l'attività amministrativa e la gestione relativa al 2003.

La direttiva ministeriale è stata emanata il 31 gennaio 2003, e quindi, come quella precedente, tempestivamente.

Essa è strutturata in quattro sezioni: I sezione - priorità politiche; II sezione - obiettivi dell'azione amministrativa del Ministero⁷; III sezione - monitoraggio della direttiva; IV sezione - formazione.

⁶ Così, le Linee-guida della Direttiva madre.

⁷ Vi è previsto l'obbligo, per i centri di responsabilità interessati, di predisporre i programmi di azione per gli obiettivi che ne sono privi.

Per ogni Dipartimento, la Direttiva indica il piano delle attività per il 2003, così costituito: contesto di riferimento, risorse (umane, finanziarie, budget), schema complessivo degli obiettivi strategici e operativi.

L'articolato della Direttiva prevede: la responsabilità gestionale dei dirigenti di primo livello, l'assegnazione delle risorse finanziarie, l'obbligo dei titolari dei centri di responsabilità di primo livello di assegnare gli obiettivi agli uffici di livello subordinato, la rendicontazione dei risultati conseguiti, l'elaborazione da parte del Servizio di controllo interno delle istruzioni per l'esercizio del controllo strategico⁸, la ripianificazione degli obiettivi, la sperimentazione del sistema di valutazione dei dirigenti, iniziative per il semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea, disposizioni per l'immediata operatività della Direttiva.

In generale, la Direttiva ministeriale è coerente, per struttura⁹ e terminologia, con la Direttiva madre.

Si espone invece a qualche rilievo critico in ordine all'impianto programmatico.

Preliminarmente, si rileva che la struttura delle priorità politiche è rappresentata in due versioni diverse: una, collocata ad apertura della I sezione della Direttiva (p. 16), cui fanno riferimento i riepiloghi e le schede dei vari Dipartimenti, che ricalca sostanzialmente l'organizzazione a due livelli del DPEF precedentemente esposta (paragrafo 1.2.1); l'altra, inclusa nel "Quadro sinottico degli obiettivi strategici ed operativi in relazione alle priorità politiche" (Direttiva, p. 18 sg.), che individua quasi esclusivamente le priorità politiche negli obiettivi programmatici di 2° livello del DPEF.

L'inserimento, nella struttura verticale della programmazione strategica, di un ulteriore livello, rispetto ai tre previsti dalla Direttiva madre (priorità politiche, obiettivi strategici, obiettivi operativi) non migliora il nitore della classificazione ad albero, ma crea ridondanze e confusione, appannando il rigore classificatorio.

Per esempio, con riguardo al Dipartimento del tesoro, la locuzione "Riforma del sistema previdenziale" costituisce, ad un tempo, (l'unica) priorità politica, (l'unico) obiettivo strategico e (l'unico) obiettivo operativo. Considerazioni analoghe valgono per il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

D'altra parte, non si ravvisa la ragione dell'introduzione del quarto livello di classificazione, posto che esiste una altissima percentuale di mono-obiettivi operativi, che necessariamente coincidono con gli obiettivi strategici (di livello superiore).

Perplessità derivano pure dalla formulazione di talune denominazioni. Un esempio è offerto da quella seguente: "Valorizzazione del patrimonio pubblico e la realizzazione di infrastrutture: La gestione razionale delle risorse pubbliche" (Direttiva, p. 50). Si osserva che la seconda parte della frase, che dovrebbe avere un valore di maggiore specificità rispetto alla prima, ha invece un ambito semantico maggiore, essendo quelle patrimoniali una delle specie delle risorse pubbliche.

Anche la scelta del Dipartimento della Ragioneria di utilizzare la "legge di stabilità" come denominatore comune di una serie di obiettivi¹⁰ induce a qualche osservazione. Se la scelta risponde certamente ad un forte messaggio politico, in considerazione del fatto che detta legge dovrebbe, in prospettiva, sostituire la denominazione attuale di legge finanziaria, per dare risalto,

⁸ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze – Servizio di controllo interno, Quaderno n. 2/2004, p. 103.

⁹ Essa contiene i seguenti elementi: priorità politica, obiettivo strategico, risultato atteso, obiettivo operativo, priorità, termine, risultato atteso, risorse umane dedicate all'obiettivo operativo, risorse finanziarie, progetti, attività pianificate, inizio, termine, risultato dell'attività pianificata, fasi vincolate, responsabile dell'obiettivo operativo, altri soggetti coinvolti.

¹⁰ Ministero dell'economia e delle finanze – Servizio di controllo interno, *Referto di valutazione e controllo strategico. Anno 2003*, p. 52.

nel nuovo assetto costituzionale delineato dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, al ruolo di coordinamento in materia finanziaria che spetta al Governo per garantire gli impegni assunti dall'Italia nei confronti dell'Unione Europea, occorre però rilevare che, dal limitato punto di vista della classificazione degli obiettivi strategici, la scelta in questione deroga al principio generale che ispira la struttura verticale, a cascata, della programmazione strategica: ossia al principio per cui ogni obiettivo strategico costituisce ad un tempo, una delle *species* rispetto al livello superiore (priorità politica) ed un *genus* rispetto alle *species* di livello inferiore (obiettivo operativo). Con la conseguenza che non ci possono essere plurimi obiettivi (orizzontali) con la stessa denominazione.

A maggior ragione è criticabile l'utilizzazione, da parte del Dipartimento per le politiche di sviluppo, dello stesso obiettivo strategico ("Accelerazione e qualificazione degli investimenti pubblici specie tramite QCS e Intese Istituzionali di Programma") all'interno di due distinte priorità politiche: Progetto Mezzogiorno e Valorizzazione del patrimonio pubblico.

Il principio della scomposizione gerarchica degli obiettivi strategici dalle priorità politiche e il postulato della diversità delle stesse priorità politiche impediscono infatti che un obiettivo possa essere coerente con la priorità politica dalla quale deriva per processo di specificazione e nello stesso tempo essere identico ad un altro obiettivo strategico che traduce una diversa priorità politica.

Le stesse considerazioni dovrebbero sconsigliare la configurazione di obiettivi strategici sincretici, vale a dire promiscui. E' il caso dell'obiettivo strategico "Contenimento della spesa pubblica e miglioramenti interni dell'amministrazione" del Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi del Tesoro. Trattandosi, infatti, di finalità differenti, che fanno riferimento a diverse priorità politiche (rispettivamente, "Riforma della finanza pubblica" e "Modernizzazione della Pubblica Amministrazione") è inevitabile una parziale incoerenza qualificatoria.

La Direttiva per il 2003 prevede 12 priorità politiche di 2° livello, 37 obiettivi strategici e 71 obiettivi operativi (94 nel 2002).

Nel paragrafo successivo saranno analizzate, per ogni Dipartimento, le competenze e le strutture degli obiettivi.

1.3.3. Competenze e obiettivi dei singoli Dipartimenti:

DIPARTIMENTO DEL TESORO

Le principali competenze esterne del Dipartimento sono:

- elaborazione dei documenti di programmazione economico-finanziaria;
- analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali;
- copertura del fabbisogno finanziario, indebitamento, gestione del debito pubblico interno ed estero e operazioni finanziarie;
- affari economici e finanziari internazionali;
- contenzioso valutario;
- regolamentazione del sistema finanziario e bancario e vigilanza sulle fondazioni bancarie;
- prevenzione dell'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio;
- interessi finanziari del tesoro a favore di enti pubblici e attività produttive;
- finanziamenti agevolati, concorrenza e aiuti di Stato;
- monitoraggio delle partecipazioni pubbliche e gestione delle partecipazioni azionarie dello Stato.

La Direttiva ministeriale aveva assegnato al Dipartimento 10 obiettivi strategici e 17 obiettivi operativi (19 nel 2002): 10 obiettivi operativi erano corredati di programmi di azione (59 per cento), 10 avevano alta priorità, 6 avevano durata pluriennale, 5 richiedevano il coinvolgimento di altri soggetti, 7 erano corredati di indicatori (5 nel 2002).

Tranne un solo obiettivo strategico (“miglioramento dell’azione amministrativa e dell’organizzazione”) articolato in 8 obiettivi operativi, tutti gli altri obiettivi strategici contengono un solo obiettivo operativo.

E questo è un segno non positivo, in quanto riduce il carattere strategico dell’obiettivo di 2° livello, senza considerare che ha poco senso, come si è detto, “allungare” la struttura programmatoria da 3 a 4 i livelli (priorità politica, sub-priorità politica, obiettivo strategico, obiettivo operativo) per poi dare lo stesso contenuto a 2 (in qualche caso addirittura 3) livelli di programmazione.

Va soggiunto, come ulteriore inconveniente, la ridondanza nella formulazione dei livelli di programmazione strategica. Per esempio, la “riforma previdenziale” è sub-priorità politica, obiettivo strategico e, sostanzialmente, obiettivo operativo; la “modernizzazione della pubblica amministrazione” è subpriorità politica che si traduce, tra l’altro, in un obiettivo strategico avente una denominazione simile (“miglioramento dell’azione amministrativa”: espressione peraltro utilizzata nell’obiettivo concernente l’alfabetizzazione certificata ECDL).

Taluni obiettivi, infine, concretano ipotesi di ordinaria o straordinaria attività amministrativa: al primo tipo sono riconducibili l’emanazione di un regolamento o di un decreto oppure l’approntamento di modulistica; al secondo tipo appartiene l’organizzazione del semestre italiano di Presidenza dell’Unione Europea.

Si tratta certamente di un’attività istituzionale di particolarissima importanza e di grandissimo impegno che ha riguardato la maggior parte delle amministrazioni statali. Su tale iniziativa, giustamente, la Direttiva ministeriale ha richiamato l’attenzione dei responsabili dei vari Dipartimenti.

Tutto ciò non giustifica, tuttavia, la sua configurazione come obiettivo strategico. Si è trattato infatti di un, pur relevantissimo, impegno per il Governo, e non di un obiettivo di miglioramento di una specifica articolazione organizzativa di un Ministero, funzionale al perseguimento di una priorità politica (non è un caso che è stata indicata genericamente quella di primo livello “riforme economiche”, senza indicazione della priorità di 2° livello) e scomponibile in obiettivi operativi quantificabili e misurabili (non è un caso neanche qui che l’indicatore faccia riferimento alle agende di due organismi comunitari).

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Le principali competenze esterne del Dipartimento sono:

- predisposizione del bilancio di previsione annuale e pluriennale dello Stato e relative note di variazioni;
- adempimenti di tesoreria;
- rendiconto generale e provvedimenti di assestamento;
- variazioni al bilancio;
- copertura finanziaria della legislazione di spesa e di minore entrata;
- contabilità economica per centri di costo;
- attività ispettiva e di vigilanza istituzionale sulle pubbliche amministrazioni in materia finanziaria e contabile;
- analisi, verifica e monitoraggio del costo del personale delle amministrazioni pubbliche;

- interventi pubblici nei diversi settori dell'economia e politiche degli investimenti pubblici ai fini della valutazione del relativo impatto sulle politiche finanziarie e di bilancio;
- analisi e tecniche della previsione finanziaria, relazioni trimestrali di cassa ed elaborazione del conto riassuntivo del Tesoro;
- partecipazione al processo di formazione, esecuzione e certificazione del bilancio dell'Unione europea;
- liquidazione degli enti di diritto pubblico e degli altri enti, organismi e società sottoposti alla vigilanza dello Stato o comunque interessanti la finanza statale;
- monitoraggio e analisi degli andamenti generali e delle dinamiche della spesa sociale ai fini della valutazione del relativo impatto sulle politiche finanziarie e di bilancio;
- problematiche funzionali ed applicative dell'informatizzazione dei dati di contabilità dello Stato e dei profili generali di informatizzazione, integrazione e consolidamento dei dati di contabilità pubblica;
- profili teorici, applicativi e di innovazione e coordinamento normativo della disciplina della contabilità delle pubbliche amministrazioni.

La Direttiva ministeriale aveva attribuito al Dipartimento 15 obiettivi strategici e 29 obiettivi operativi (39 nel 2002). 23 obiettivi operativi erano corredati di programmi di azione ed avevano alta priorità (79 per cento), 7 avevano durata pluriennale, nessuno richiedeva il coinvolgimento di altri soggetti, 3 erano corredati di indicatori (1 nel 2002).

In ordine alle criticità specifiche attinenti all'impianto programmatico, si rinvia al paragrafo 1.3.2, dove sono stati criticati l'inserimento, nella struttura verticale della programmazione strategica, di un ulteriore livello, rispetto ai tre previsti dalla Direttiva madre (priorità politiche, obiettivi strategici, obiettivi operativi), nonché la scelta del Dipartimento di utilizzare la "legge di stabilità" come denominatore comune di una serie di obiettivi.

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE

Le principali competenze esterne del Dipartimento sono:

- programmazione, promozione, coordinamento e monitoraggio, specie nelle aree depresse, degli interventi per lo sviluppo economico territoriale;
- analisi, informazione statistica e comunicazione sulle tendenze economiche territoriali e sui programmi e attuazione degli investimenti pubblici e degli strumenti di sviluppo;
- iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari, secondo le direttive generali del CIPE e nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni e degli altri Dipartimenti del Ministero;
- supporto operativo e attività di amministrazione necessari al funzionamento del CIPE;
- analisi delle tendenze economiche a livello internazionale e delle relative politiche di sviluppo;
- supporto tecnico all'attività di programmazione degli investimenti pubblici;
- verifica e impulso all'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento di amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico.

La Direttiva ministeriale aveva assegnato al Dipartimento 8 obiettivi strategici e 15 obiettivi operativi¹¹ (configurati tutti incongruamente ad alta priorità), 7 obiettivi operativi erano corredati di

¹¹ 12 nel 2002.

programmi di azione (47 per cento), 9 avevano durata pluriennale, 12 richiedevano il coinvolgimento di altri soggetti, 8 erano corredati di indicatori (nessuno nel 2002), di 1 era responsabile direttamente il Capo Dipartimento.

In ordine alla qualità della programmazione strategica, si fa rinvio al paragrafo 1.3.2 contenente considerazioni critiche sull'utilizzazione, da parte del Dipartimento, dello stesso obiettivo strategico ("Accelerazione e qualificazione degli investimenti pubblici specie tramite QCS e Intese Istituzionali di Programma") all'interno di due distinte priorità politiche: Progetto Mezzogiorno e Valorizzazione del patrimonio pubblico.

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI

Le principali competenze esterne del Dipartimento sono:

- promozione, coordinamento e sviluppo delle attività di studio e di analisi della qualità dei processi e dell'organizzazione e conseguenti azioni innovative al fine di migliorare l'utilizzazione delle risorse umane e strumentali e dell'efficacia dei servizi finali;
- attuazione delle politiche del personale (assunzioni, trattamento giuridico ed economico, pensionamento, relazioni sindacali, contrattazione e mobilità);
- questioni di carattere generale riguardanti i Dipartimenti provinciali del Ministero;
- servizio delle pensioni di guerra ed assegni vari;
- erogazione di trattamenti economici e di altre spese a carico del bilancio dello Stato;
- coordinamento operativo dei sistemi informativi del Ministero e gestione unitaria delle relative funzioni finanziarie ed amministrative.

La Direttiva ministeriale aveva attribuito al Dipartimento 4 obiettivi strategici¹² e 10 obiettivi operativi di cui 1 articolato in 4 sottobiettivi. 11 obiettivi operativi (compresi i sottobiettivi) erano corredati di programmi di azione, 6 avevano alta priorità, 8 avevano durata pluriennale, 2 richiedevano il coinvolgimento di altri soggetti, 1 era corredato di indicatore (come nel 2002), di 1 era responsabile direttamente il Capo dipartimento.

In ordine alla qualità della programmazione strategica, si fa rinvio al paragrafo 1.3.2 contenente considerazioni critiche sulla configurazione, da parte del Dipartimento, di obiettivi strategici promiscui.

1.4. Miglioramenti e criticità.

Il processo di programmazione del Ministero (Economia) ha registrato sensibili progressi, che hanno riguardato:

- la tempestiva emanazione della direttiva ministeriale;
- la coerenza, per struttura e terminologia, della Direttiva ministeriale con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002;
- la coerenza dello schema di programmazione strategica del Ministero (Economia) con gli obiettivi programmatici del Documento di programmazione economico-finanziaria;
- la riduzione degli obiettivi operativi (71 contro 94 nel 2002);
- l'aumento del numero degli indicatori, con particolare riguardo al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione;

¹² 24 nel 2002.

- l'aumento degli obiettivi operativi corredati di programmi di azione;
- l'aumento, in percentuale, degli obiettivi operativi di durata pluriennale;
- l'aumento, in percentuale, degli obiettivi trasversali (che coinvolgono soggetti diversi dal Ministero);
- l'assegnazione di obiettivi operativi direttamente ai Capi dipartimento;
- l'articolazione di un obiettivo operativo in sottobiettivi;
- la qualità degli obiettivi.

Persistono nondimeno serie criticità:

- manca il raccordo tra programmazione di Governo e programmazione finanziaria, sotto numerosi profili (organizzazione verticale, livello di analiticità, corrispondenza di contenuti, terminologia, criterio classificatorio);
- anche per l'esercizio 2003, così come per l'anno precedente, la nota preliminare tecnica allegata allo stato di previsione del Ministero è priva delle informazioni prescritte dalla normativa contabile;
- non è stata elaborata la nota preliminare al conto consuntivo;
- è carente il raccordo tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, con la conseguenza che gli attuali processi di programmazione strategica hanno inizio, in quasi tutte le amministrazioni statali, dopo l'approvazione del bilancio dello Stato, sicché la ripartizione delle risorse finanziarie, effettuata con il bilancio, non tiene conto degli obiettivi e dei programmi delle amministrazioni;
- la qualità della programmazione strategica si espone a rilievi critici concernenti:
 - la duplice struttura delle priorità politiche
 - l'alta percentuale di obiettivi operativi coincidenti con gli obiettivi strategici
 - la denominazione di alcuni obiettivi operativi
 - l'uso di obiettivi strategici diversi aventi la stessa denominazione
 - la configurazione di obiettivi strategici promiscui
 - attribuzione della qualifica di "alta priorità" a tutti gli obiettivi di un Dipartimento
 - la configurazione come obiettivi operativi di settori di attività istituzionale.

2. Auditing contabile-finanziario.

2.1. Capitoli promiscui.

Si tratta di capitoli intestati ad un'unica tipologia di spesa che, poi, nel corso degli anni, sono utilizzati anche per spese di diversa natura.

L'oggetto e, quindi, la denominazione del capitolo, è delimitato dalla stessa legge che autorizza la spesa, contenuta nell'apposito nomenclatore degli atti, che accompagna, tuttavia, soltanto il bilancio di previsione, per cui non comprende i capitoli istituiti in corso d'esercizio, nonostante sia sottoposto a continuo aggiornamento per esigenze connesse alla verifica del monitoraggio delle leggi di spesa.

Ai fini della lettura trasparente del bilancio si auspica l'individuazione puntuale delle autorizzazioni legislative e normative che sottendono le poste iscritte, non potendo valere il generico riferimento alla legge n. 468 del 1978, che giustifica molti capitoli di spesa.

L'Amministrazione non ritiene di disaggregare i capitoli che appaiono sovraccaricati da diverse autorizzazioni di spesa, al fine di non appesantire la gestione.

Tale promiscuità, ossia la finalizzazione di una dotazione finanziaria a spese eterogenee, oltre a violare il principio contabile secondo cui i capitoli devono essere definiti in base all'oggetto, impedisce una corretta ripartizione e classificazione economica e funzionale delle risorse, abbassando la soglia di attendibilità delle analisi sulla attività di gestione.

Al riguardo, si segnala il capitolo 1613, incluso nell'unità previsionale di base "Contributi ad enti e ad altri organismi", concernente contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, in base alla legge n. 549 del 1995, che autorizza ciascun ministero a iscrivere nella propria tabella un unico capitolo che aggrega i finanziamenti da erogare agli enti previsti da un'apposita tabella allegata alla legge stessa. Attesa l'eterogeneità degli enti destinatari dei fondi stessi, è difficoltoso classificare il capitolo da un punto di vista funzionale.

Altri capitoli indicano nella stessa denominazione le diverse finalità di destinazione della spesa non disaggregabili, privilegiando la finalità economica, a scapito di quella funzionale. E' il caso dei capitoli 2230 (riguardante il pagamento di interessi sui mutui contratti con la Banca europea per gli investimenti per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per varie tipologie di interventi), 2302 (relativo al pagamento di interessi per mutui ed altre operazioni finanziarie destinate a edilizia abitativa, sanitaria e scolastica) e 2311 (concernente il rimborso alla Cassa depositi e prestiti di somme per interessi delle rate di ammortamento relative ai mutui "e ad altre operazioni finanziarie effettuate per interventi diversi").

2.2. Scostamenti tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa.

Di norma, le autorizzazioni di cassa risultano di maggiore entità rispetto alle dotazioni di competenza, in quanto devono consentire il pagamento di residui passivi provenienti dagli anni precedenti.

Anche nel 2003, come per i precedenti esercizi, si rileva che lo scostamento tra la competenza e la cassa è di modesta entità. L'autorizzazione di cassa per i cinque centri di responsabilità dell'Economia supera di appena il 2,6 per cento l'ammontare dello stanziamento di competenza, mentre per il Dipartimento delle politiche di coesione lo scostamento è pari al 35,9 per cento (minore rispetto l'esercizio 2002, che ha registrato il 58,1 per cento).

Il capitolo 1346, fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali, gestito dal Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi, a fronte di una massa spendibile pari a 54,9 milioni di euro, presenta un'autorizzazione di cassa per soli 19,5 milioni. Donde un cospicuo ammontare di residui finali.

Il capitolo 2871, amministrato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e concernente l'erogazione di somme alla gestione commissariale del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali in liquidazione per gli interventi nel settore marittimo, espone un'autorizzazione di cassa di soli 61,8 milioni contro uno stanziamento di competenza, interamente impegnato e rimasto da pagare, pari a 294,7 milioni di euro.

2.3. Accumulo dei residui di stanziamento.

Questi residui (detti impropri) corrispondono ad assegnazioni di bilancio che, pur non avendo dato luogo ad assunzione di impegni verso terzi (come i residui propri), sono per legge conservati per un anno tra i residui dell'anno ai quali si riferiscono, in attesa di essere utilizzati per lo scopo specifico cui sono destinati, nel momento in cui si conoscerà l'esatta valutazione dell'onere.

Con riguardo all'Economia, si registra nel 2003 un decremento molto consistente dei residui di stanziamento complessivi: da 8.008,9, registrati a fine esercizio 2002, a 6.492,9 milioni di euro (-18,9 per cento). Il Dipartimento più interessato è la Ragioneria generale dello Stato (81 per cento

dell'Economia; ridotti del 10,2 per cento rispetto all'esercizio precedente). Il fenomeno riguarda soprattutto il capitolo 7576, fondo da ripartire per le aree sotto utilizzate, che ha come residuo di stanziamento l'intera previsione definitiva di competenza pari a 2.560,5 milioni di euro. Un altro esempio concerne il capitolo 7531 (fondo da ripartire in relazione alle intese istituzionali di programma, destinato, come l'altro, al riequilibrio territoriale e alle aree sottoutilizzate) che presenta un residuo di stanziamento sulla competenza di 747,6 miliardi di euro.

Come già osservato precedentemente:

- 1 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;
- 2 il fatto che tale fenomeno abbia interessato anche capitoli di parte corrente (4443 "spese per la realizzazione dell'autonomia scolastica", 3351 "spese connesse all'attività, gestione e sviluppo del centro elaborazione dati") 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 deroga alla norma secondo cui, 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 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 diversi 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, per l'economia, 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";
- 3000 "fondo di riserva delle spese obbligatorie e d'ordine";
- 3001 "fondo di riserva per le spese impreviste";
- 6856 "fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso" (parte corrente);
- 9001 "fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso" (conto capitale).

L'elemento caratterizzante dell'esercizio 2003 è stato l'istituzione del fondo da ripartire a fronte di maggiori esigenze di spesa per consumi intermedi, capitolo 1358, utilizzato in misura del 98,16 per cento. Infatti, a fronte di uno stanziamento iniziale di 55,9 milioni di euro, sono intervenute variazioni in diminuzione per 54,9 milioni.

2.5. Eccedenze di spesa.

Le eccedenze verificatesi nell'esercizio 2003, e per le quali il Parlamento disporrà la sanatoria legislativa, ammontano a 403,5 milioni di euro nel conto della competenza (+52,4 per

cento rispetto il 2002), a 216,7 milioni di euro nel conto dei residui (-1,3 per cento) e a 626,2 milioni di euro nel conto della cassa (+29,8 per cento).

Come nei passati esercizi, le eccedenze di maggiore rilevanza si sono verificate sulla unità previsionale di base intestata alle pensioni di guerra (264,7 milioni di euro in conto competenza; 137,9 milioni di euro in conto residui; 402,6 milioni di euro in conto cassa).

Il fenomeno si verifica sistematicamente sui capitoli utilizzati per pagamenti mediante ruoli di spesa fissa, correlati 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 indifferibilità delle spese stesse comporta, del resto, l'imprescindibilità della loro erogazione.

Deve rilevarsi però che nel corso dell'esercizio 2003 è stata introdotta una nuova procedura, relativamente al pagamento degli stipendi, che si ritiene possa ridimensionare, a partire dall'esercizio finanziario 2004, tale specifico inconveniente.

Le eccedenze in conto residui che si riscontrano su alcuni capitoli relativi agli oneri per stipendi ed altri assegni fissi al personale (ad esempio sul capitolo 1181, destinato a pagare stipendi per il personale del servizio di controllo interno) 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 dell'esercizio 2002, che ha comportato l'impossibilità di riportare nel conto residui 2003 le disponibilità sufficienti a coprire i pagamenti dei titoli trasportati.

2.6. Formazione di economie.

Si rilevano economie in conto competenza per l'Economia per 38.339,7 milioni. L'80 per cento di tali economie è relativo al Dipartimento del tesoro (30.978,6 milioni di euro, di cui l'84 per cento attiene al debito pubblico).

Questo settore costituisce una tipologia di spesa di particolare rilevanza, in quanto l'andamento della spesa è influenzato da eventi la cui portata non è quantificabile in sede previsionale. E' il caso dei prestiti internazionali, nonché degli oneri relativi all'attuazione o all'estinzione di operazioni di ristrutturazione di prestiti emessi all'interno o all'estero (erogate sui capitoli 2219 e 9539) che hanno registrato consistenti economie in conto competenza (13.054,5 milioni di euro), determinate da circostanze che sfuggono al controllo dell'autorità finanziaria, quali l'andamento negativo dei tassi, limitato ad alcuni periodi, e la oscillazione dei cambi, che ha provocato un rilevante apprezzamento dell'euro rispetto alle altre monete.

2.7. Miglioramenti e criticità.

Un'anomalia ricorrente riguarda la promiscuità dei capitoli di spesa, ossia la finalizzazione di una dotazione finanziaria a spese eterogenee, che impedisce la corretta ripartizione delle spese alla stregua dei criteri di classificazione economica e funzionale, abbassando la soglia di attendibilità delle analisi dell'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 congelamento 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 dei dipartimenti provinciali dei servizi vari degli ordinativi emessi su ruoli di spesa insoluti al 31 dicembre 2002.

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, e quindi la conoscibilità delle dinamiche gestionali da parte del Parlamento.

3. I risultati della gestione.

3.1. I risultati finanziari.

3.1.1. Dati di insieme.

Le analisi contenute in questo paragrafo riguardano, come precisato in apertura, l'area Economia, corrispondente all'ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Tale area è costituita dai primi cinque centri di responsabilità amministrativa: Gabinetto, 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.

Non vi sono invece compresi i centri di responsabilità "Avvocatura dello Stato", "Servizi tecnici nazionali e "Servizio per la gestione delle spese residuali". L'esclusione si basa sul fatto che detti centri di responsabilità non sono destinatari della Direttiva del Ministro per l'attività amministrativa e la gestione per il 2003, non sono direttamente riconducibili all'area Economia ed hanno scarsa rilevanza finanziaria.

Le valutazioni successivamente svolte si basano sulla relazione del Servizio di controllo interno del Ministero e sulle informazioni fornite direttamente dai singoli Dipartimenti.

Il volume delle risorse di competenza a disposizione del Ministero (Economia) nel 2003 è stato di 478.929 milioni di euro (massa impegnabile), di cui 474.797 milioni di euro, risultanti dagli stanziamenti definitivi di competenza.

Nel complesso, è stata impegnata, come risulta dal prospetto che segue, una somma pari al 91,1 per cento della massa impegnabile. A differenza dell'anno precedente, che registrava un dato patologico del 110,6 per cento, che attestava il superamento degli impegni sugli stanziamenti e quindi la violazione del principio del vincolo del bilancio, la gestione del 2003 espone, a livello totale, un valore fisiologico.

Sul versante della cassa, la quantità di risorse disponibile è data dalle "autorizzazioni di cassa" determinate in bilancio in misura del 92,1 per cento (un punto in meno rispetto all'anno scorso) del volume potenziale, costituito dalla massa spendibile, ossia dalla somma dei residui propri iniziali e delle autorizzazioni di cassa.

Il rapporto pagamenti totali/massa spendibile è di 83,4 per cento (quasi 3 punti in più rispetto al 2002).

Indicatori finanziari relativi ai centri di responsabilità

centro di responsabilità	impegni tot./massa impegnabile %	pagamenti tot./massa spendibile %	autorizzazioni cassa/massa spendibile %	pagamenti res./residui iniziali %	pagamenti comp./stanziam. definitivi %
Gabinetto	83,44	55,54	68,91	31,69	67,67
Amministrazione generale del personale e dei servizi	77,48	76,76	89,57	88,41	75,08
Tesoro	91,18	86,61	95,07	35,49	89,70
Ragioneria generale dello Stato	91,51	77,19	86,88	57,69	81,99
Politiche di sviluppo e coesione	73,15	26,24	28,41	22,02	45,21
Totale amm.ne economia	91,13	83,43	92,14	45,40	87,76

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I capitoli con la maggiore dotazione finanziaria del Ministero (Economia) sono allocati come al solito nelle unità previsionali di base del Dipartimento del tesoro¹³ (tabella 1) e riguardano rimborsi di buoni del tesoro, rimborsi di certificati di credito, 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 Ministero (Economia) è del 91,1 per cento. Il dato rappresenta una media tra i valori percentuali poco più alti dei Dipartimenti della Ragioneria e del Tesoro, le cui dotazioni finanziarie sono particolarmente rilevanti, e i valori percentuali marcatamente più bassi degli altri tre Centri di responsabilità.

La situazione della cassa è diversificata. Rispetto al valore medio del rapporto pagamenti totali/massa spendibile, pari a 83,4 per cento, si collocano al livello più alto l'indicatore del Dipartimento del tesoro (86,6 per cento) e al livello più basso, anche quest'anno, quello del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (26,2 per cento), con uno scarto di 57 punti (70 nel 2002).

Si è già avvertito l'anno scorso che la valutazione dell'indicatore impegni totali/massa impegnabile va effettuata con cautela, tenendo conto della natura e delle caratteristiche 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, specie quando le procedure di programmazione e di spesa prevedono il coinvolgimento di altri soggetti, com'è il caso del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

¹³ Il totale degli stanziamenti dei capitoli relativi al Dipartimento che fanno parte dei primi 10 capitoli del Ministero (Economia) incide in misura del 61,6 per cento sugli stanziamenti complessivi.

3.1.3. Analisi della spesa per funzioni-obiettivo.

L'analisi della spesa sarà effettuata sulle funzioni-obiettivo di terzo livello alla luce di due indicatori: il rapporto impegni totali/massa impegnabile e il rapporto pagamenti totali/massa spendibile (tabella 2).

Per la competenza, si registrano valori molto alti (oltre 21 funzioni-obiettivo hanno un rapporto impegni totali/massa impegnabile del 95 per cento, 30 se si assume come parametro il 90 per cento) che riguardano i settori concernenti servizi di polizia, tribunali, carceri, agricoltura, trasporti su rotaia, silvicoltura, attività culturali, servizi radiotelevisivi, disoccupazione, nonché vecchiaia (funzione per la quale si registra il valore anomalo del 105,1 per cento).

Valori bassi o nulli si rilevano invece per le funzioni-obiettivo in materia di ricerca e sviluppo, superstiti e istruzione non altrimenti classificabile.

In ordine alla cassa, i valori sono naturalmente meno numerosi (11 funzioni-obiettivo superano il parametro del 90 per cento).

Appare utile completare l'analisi funzionale di carattere generale con la disamina, a livello di stanziamenti definitivi, della disaggregazione dei centri di responsabilità per funzioni-obiettivo e, specularmente, della disaggregazione delle funzioni-obiettivo per centri di responsabilità.

Il primo aspetto (tabella 3) mette in evidenza il peso dei vari Dipartimenti nell'espletamento delle attività configurate come funzioni-obiettivo di terzo livello. L'analisi rivela che sul piano funzionale il Dipartimento del tesoro è titolare o contitolare di 40 funzioni-obiettivo (38 nel 2002) che assorbono il 76,5 per cento delle risorse dell'Economia (75 per cento nel precedente esercizio); segue il Dipartimento della Ragioneria, con il 22,7 per cento (24 per cento nel 2002). Risultano due dati interessanti: l'espansione del ruolo del Tesoro a scapito della Ragioneria e l'esiguità della dotazione finanziaria residuale per gli altri Dipartimenti (appena lo 0,8 per cento).

Lo stesso fenomeno può essere esaminato sotto la prospettiva delle funzioni-obiettivo riportata nella tabella 4 che conferma, naturalmente, che il Dipartimento del tesoro svolge o contribuisce a svolgere 40 funzioni-obiettivo. Tra esse riveste primaria importanza quella delle transazioni relative al debito pubblico che incide in misura del 64,07 per cento sul totale del Ministero (Economia).

3.1.4. Analisi della spesa per categorie economiche.

Il rapporto impegni totali/massa impegnabile delle spese correnti è naturalmente maggiore (94 per cento, sostanzialmente immutato rispetto al 2002) di quello delle spese in conto capitale (88,5 per cento contro l'81,5 per cento dell'anno precedente).

I valori più elevati della parte corrente riguardano i redditi di lavoro dipendente e i trasferimenti correnti alle famiglie ed alle istituzioni sociali che registrano, anzi, valori superiori a 100, rivelando l'anomala esistenza di impegni superiori agli stanziamenti. Per la parte in conto capitale, merita segnalazione la categoria relativa agli "investimenti a famiglie e istituzioni sociali private", che registra il valore più alto per il rapporto impegni/massa impegnabile e quello più basso per il rapporto pagamenti/massa spendibile.

Lo scarto tra spese correnti e spese in conto capitale per il rapporto pagamenti totali/massa spendibile è leggermente aumentato rispetto all'anno precedente: rispettivamente 86,3 per cento (contro l'83,2 per cento) e 50,0 per cento (contro il 47,9 per cento).

3.2. I risultati economici.

In questo paragrafo vengono esposti i risultati dell'attività di gestione svolta dal Ministero (Economia) nel 2003 dal punto di vista della contabilità economica, che prende in considerazione appunto 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 impiegata¹⁴.

Si riportano di seguito i costi (in milioni di euro) sostenuti nel 2003 dai vari centri di responsabilità¹⁵:

C.d.R.	Costi sostenuti	Incidenza sul totale
Gabinetto	49,9	5,7
Amministrazione generale	370,7	42,5
Tesoro	89,0	10,3
Ragioneria generale dello Stato	322,9	37,0
Politiche di sviluppo e coesione	39,3	4,5
Totali	871,8	100,00

La componente maggioritaria di costo riguarda il personale, pari all'83 per cento. Segue il costo di gestione che incide sul totale in misura del 13,8 per cento. Le altre componenti, di scarso rilievo, sono i costi straordinari e speciali (1,2 per cento) e gli ammortamenti (1,9 per cento).

Come risulta dal seguente prospetto, i costi medi del personale (in euro) dei centri di responsabilità presentano scarti rilevanti:

Gabinetto	Amministrazione generale	Tesoro	Ragioneria	Politiche di sviluppo
55.179	37.747	46.048	42.665	54.029

3.3. I risultati delle politiche e dell'attività istituzionale nei singoli Dipartimenti.

3.3.1. Dipartimento del tesoro.

3.3.1.1. L'azione del Dipartimento per l'attuazione della Direttiva ministeriale.

Il monitoraggio dell'attuazione della Direttiva per l'attività amministrativa e la gestione per il 2003, che aveva assegnato al Dipartimento 10 obiettivi strategici, articolati in 17 obiettivi operativi, ha evidenziato la seguente situazione:

¹⁴ Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Manuale dei principi e delle regole contabili*, Marzo 2004, p. 9.

¹⁵ Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per le politiche di bilancio, *Rilevazione dei costi dello Stato dell'anno 2003*, Aprile 2004, p. 133.