

per evitare il ripetersi di “operazioni gestionali parallele” palesemente incompatibili con la disciplina del bilancio.

Le principali misure di contenimento della spesa in vigore nel 2007 (limite del 2 per cento articolo 1, comma 507, della legge finanziaria 2007; gestione mensile della spesa per dodicesimi) non sembrano aver prodotto significativi effetti sulla gestione ministeriale.

Al finanziamento dell'attività degli Uffici periferici (dell'Amministrazione giudiziaria e dell'Amministrazione penitenziaria) si è provveduto con assegnazioni operate ai sensi della legge n. 908/1960 e con ordini di accreditamento ai vari funzionari delegati.

E' da rilevare che nello stato di previsione del Ministero della giustizia sono presenti diversi capitoli promiscui, che rendono disagevole il monitoraggio di talune spese (studi e consulenze, automezzi).

Sui capitoli 1420 e 1421 si sono verificate eccedenze di pagato, ma tale debordo non si è riflesso sulla relativa unità previsionale di base.

Lo scostamento tra previsioni iniziali e definitive di competenza è stato del 4,6 per cento. Superiori al dato medio risultano le variazioni dei capitoli: 1081 (spese per acquisto di beni e servizi); 1250 (spese per acquisto di beni e servizi); 1262 (legge n. 89/2001 “legge Pinto”), 1451 (spese per acquisto di beni e servizi), 1454 (liquidazione delle spese per liti, risarcimenti ed accessori), 1501 (spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo), 2061 (spese per acquisto di beni e servizi), 2134 (esecuzione dei provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria minorile riguardanti il collocamento dei minori nelle Comunità).

Non risultano, d'altra parte, significativi scostamenti tra le dotazioni di competenza e le autorizzazioni di cassa.

Gli indici di capacità gestionale presentano una realtà differenziata. Peggiora nettamente il rapporto tra impegni effettivi e stanziamenti definitivi (dal 95,1 all'88,5 per cento), negativamente influenzato dagli esiti sia della parte corrente che del conto capitale. Per contro la gestione di cassa mostra un miglioramento nell'indicatore più importante, costituito dall'utilizzo della massa spendibile (che passa dal 75,7 al 77,4 per cento).

Diminuisce di oltre un quarto la consistenza dei residui passivi (da 1.892 a 1.392 milioni), per effetto, in parte, dei nuovi termini di conservazione dei residui propri di conto capitale.

1.5. Ministero degli affari esteri

Il Ministero degli affari esteri per la sua stessa natura svolge un ruolo eminentemente politico; da ciò discende che gli aspetti gestionali non hanno la stessa rilevanza rispetto agli altri ministeri. Si tratta, cioè, non di un Ministero “di spesa”, ma di un’Amministrazione che deve assicurare la presenza attiva sulla scena politica internazionale; con la sua azione contribuisce in maniera preponderante come fattore di sviluppo per l’economia italiana e per l’internazionalizzazione del sistema produttivo del nostro Paese.

A questi fini il Ministero ha avviato un processo di riorganizzazione della propria struttura e di razionalizzazione della rete estera, redistribuendo la presenza nelle nuove realtà geopolitiche ed economico-sociali. Nella stessa ottica di razionalizzazione, l’Amministrazione ha attuato, una semplificazione normativa ed amministrativa, in particolare nella gestione finanziaria, nonché lo sviluppo delle tecnologie dell’informazione, anche in ossequio a quanto disposto dal comma 404, lett. g), della legge finanziaria 2007.

Alla luce delle considerazioni svolte, si ricorda che la spesa del Ministero costituisce lo 0,22 per cento del bilancio dello Stato al netto dei fondi per la cooperazione allo sviluppo; a ciò vanno aggiunti i contributi obbligatori che l’Italia deve versare alle Organizzazioni internazionali alle quali partecipa.

Mentre l’amministrazione non ha fatto ricorso alle misure correttive ex art. 11 i) *quater* della legge n. 468/78, in merito ai debiti pregressi, ha avanzato nell’anno una richiesta di integrazione, a valere sull’apposito fondo di complessivi 3,1 milioni di euro per regolarizzare la situazione debitoria riguardante la TARSU, dei quali sono stati concessi solo euro 376,8 mila.

Le tipologie di spesa prevalenti nel Ministero in esame sono i “trasferimenti correnti all’estero” (61,18 per cento), i “redditi da lavoro dipendente” (25,50 per cento) ed i “consumi intermedi” (8,29 per cento).

Tra gli elementi di flessibilità gestionale si evidenzia la costituzione del Fondo speciale introdotto dal comma 1318 dell’articolo unico della legge finanziaria del 2007, fondo divenuto operativo solo di recente con l’approvazione di un decreto interministeriale, che ha consentito le prime erogazioni.

Quanto ai capitoli “promiscui”, il fenomeno è sostanzialmente superato dal dettaglio contenuto nei piani gestionali. In proposito, si possono richiamare a titolo esemplificativo il

capitolo 1147/piano gestionale 04 – gestito dal Centro di responsabilità (C.d.R.) Segreteria generale - e il capitolo 2160 – gestito dal C.d.R. Cooperazione allo sviluppo.

In ordine ai capitoli per i quali si manifesta l'assunzione di atti di impegno alla scadenza dell'esercizio, dai dati complessivi emerge la tradizionale stasi del primo periodo dell'anno finanziario in termini di impegno sullo stanziamento di competenza (29 per cento); questa stasi è connessa sia con le procedure amministrative di definizione della direttiva ministeriale che con il momento dell'assegnazione e con gli effetti degli accantonamenti (spesa per dodicesimi e in attuazione del citato comma 507). Mentre si verifica una maggiore operatività nei trimestri successivi.

Tra i fenomeni gestionali del Ministero in esame si segnala la rilevante incidenza degli "oneri giuridicamente obbligatori" che risultano pari al 97 per cento circa delle risorse finanziarie complessive. Questi sono presenti in quasi tutte le categorie di spesa anche se incidono maggiormente nell'ambito della categoria VII "trasferimenti correnti all'estero".

L'elemento di maggiore criticità continua a riguardare la rendicontazione delle spese sostenute all'estero dalla Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo, anche se significativo appare il processo di revisione delle procedure contabili avviato nel 2007 e tendente ad accrescere l'autonomia gestionale degli uffici all'estero e, nel contempo, la responsabilità dei funzionari delegati.

Altro profilo negativo è costituito dall'ammontare delle eccedenze di spesa (7,9 milioni in termini di competenza e cassa registrati su una serie di capitoli); tali eccedenze risultano in parte compensate all'interno delle rispettive unità previsionali di base, ad eccezione di 2,5 milioni di competenza e cassa rimasti da sanare legislativamente.

Il fenomeno riguarda esclusivamente spese per stipendi ed oneri riflessi gestite con ruoli di spesa fissa informatici.

Su di esso ha influito il mancato perfezionamento in tempo utile delle proposte di variazione di bilancio.

1.6. Ministero della pubblica istruzione

Nell'ambito delle spese di funzionamento continua a registrarsi anche nell'esercizio 2007 il fenomeno delle eccedenze (impegni e pagamenti) su diversi capitoli di spesa, riguardanti, in

prevalenza, oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Il fenomeno è risultato costante nel corso degli anni: nel 2002 le eccedenze sono state di 895 milioni in conto residui e 664 milioni in conto competenza; nel 2003 le eccedenze si sono concentrate sulla competenza ed hanno raggiunto i 1.331 milioni; nel 2004 sono scese a 4 milioni sui residui e 389 milioni sulla competenza; nel 2005 sono scese ulteriormente sui residui (2 milioni) e hanno registrato 577 milioni sulla competenza; nel 2006 le eccedenze di spesa, stabili nel conto dei residui (2 milioni), sono tornate a crescere nel conto della competenza raggiungendo i 3.277 milioni.

Le risultanze del rendiconto 2007, pur evidenziando eccedenze di spesa da sanare con legge pari ad appena 1,88 milioni (ascrivibili quasi per intero alla UPB 2.1.1.1. Uffici centrali), confermano sostanzialmente l'anomalia e registrano 309,27 milioni di eccedenze di spesa sul comparto scuola che, pur nettamente inferiori a quelle fisiologiche riscontrabili negli esercizi interessati dai rinnovi contrattuali (anni 2003 e 2006), evidenziano valori non dissimili da quelle registrati nei restanti esercizi.

L'ammontare delle eccedenze si ricava dall'andamento delle economie di spesa che - a fronte della somministrazione di 1.264,96 milioni assegnati dal MEF¹ per l'attuazione del Ccnl del comparto scuola per il biennio 2006-2007 sottoscritto a dicembre 2007 - hanno registrato, al termine dell'esercizio, importi pari a 995 milioni. Poiché gli arretrati e l'aggiornamento degli stipendi sono stati pagati nel mese di febbraio 2008, la differenza tra quanto sarebbe dovuto andare in economia (almeno 1.264,96 milioni) e le economie effettive rappresentano sostanziali eccedenze di spesa il cui importo (309,27 milioni), in sede di riassegnazione delle economie effettivamente registrate, dovrà essere finanziato *ex novo*.

L'Amministrazione ha ricondotto il fenomeno, in primo luogo, al pagamento dei maggiori oneri per spese di personale sostenuti a seguito dell'assunzione di ulteriori 18.000 unità di personale docente a tempo determinato rispetto alla consistenza numerica considerata nella fase di previsione effettuata per il 2007 ed, in secondo luogo, ad una serie di fattori di incertezza che non consentono di calibrare in corso di esercizio, e comunque prima del provvedimento legislativo di assestamento, gli stanziamenti alle effettive disponibilità².

¹ DMT n. 164325 del 31 dicembre 2007.

² Tra tali fattori si segnalano in particolare: la difficoltà di effettuare le stime degli arretrati corrisposti a seguito di ricostruzioni di carriera; la mancanza di una precisa informazione, nel sistema informativo del Ministero, del numero e della qualità dei contratti attivati dai dipendenti, dato che gli stessi possono essere inoltrati direttamente dalle scuole

Fattori che richiamano l'esigenza, già più volte segnalata dalla Corte e ripresa tra le indicazioni del Libro bianco sulla scuola, di avviare interventi concreti finalizzati a migliorare la programmazione degli organici ed a superare le difficoltà derivanti dalla mancanza di efficaci raccordi informativi tra gli Uffici periferici dell'amministrazione ed il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie.

La gestione dei capitoli fondo (specie quelli a diretta imputazione) costituisce un fenomeno da monitorare al fine di evitare che la flessibilità gestionale, sottesa a tale istituto, privi di trasparenza e di significatività le decisioni assunte in sede parlamentare con la legge di bilancio.

Nell'ambito del Ministero della pubblica istruzione, accanto ai fondi comuni a tutte le amministrazioni come il capitolo 1297 – Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spesa per consumi intermedi, i capitoli fondo sono presenti nello stato di previsione del Centro di Responsabilità Programmazione ministeriale, gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e rispondono essenzialmente alle esigenze di funzionamento delle istituzioni scolastiche. I relativi stanziamenti, una volta individuate le esigenze e le priorità, sono stati integralmente ripartiti nel corso dell'anno tra gli Uffici scolastici regionali con decreto di variazione del MEF, integrando i rispettivi capitoli. Particolare rilievo riveste il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi che concerne gli interventi previsti dalla legge 18 dicembre 1997, n. 440, la cui dotazione (179,5 milioni) - integrata di euro 10,9 milioni per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap – è stata integralmente ripartita ad eccezione dell'accantonamento di euro 4.669.054,56 operato ai sensi dell'art. 1 comma 507 della legge n. 296/2006.

In attuazione della legge finanziaria 2007 per far fronte alle necessità delle scuole sono stati istituiti due nuovi fondi: il Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato (1203³) e il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche (1204⁴), dei

alle direzioni provinciali del MEF; la numerosità dei docenti di sostegno per i due anni scolastici interessati da un singolo esercizio finanziario; la difficoltà nel determinare il numero dei docenti a tempo determinato e le cessazioni dal servizio relativamente al secondo semestre dell'anno; il numero variabile dei dipendenti che si vede riconosciuta la possibilità di permanere in servizio oltre i limiti di età.

³Sono poste a carico del fondo le spese per: le supplenze brevi, l'indennità per il miglioramento della offerta formativa, le spese per gli esami di stato, le spese per la fruizione della mensa gratuita per il personale scolastico, le

quali è stata inoltre prevista l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche, sulla base di criteri e parametri definiti con un decreto ministeriale adottato il 1 marzo 2007, ma senza vincoli di destinazione⁵.

Tale nuovo meccanismo di finanziamento delle scuole (che fino al 2006 ricevevano le risorse tramite conti e sottoconti correnti di contabilità speciali iscritti presso le tesorerie provinciali dello Stato e intestati agli Uffici scolastici provinciali) ha, da un lato, comportato notevoli problemi gestionali soprattutto per quanto riguarda l'elevato numero dei titoli di spesa (n. 53.742 sul cap. 1203 e n. 20.992 sul cap. 1204), ma, dall'altro, ha permesso di adeguare le somministrazioni alle effettive esigenze delle scuole riducendo il fenomeno dell'accumulo di giacenze nelle contabilità speciali e della levitazione della conseguente esposizione debitoria delle scuole⁶.

A fronte di stanziamenti assestati pari a 3.220 milioni di euro (di cui 2.340 milioni sul cap. 1203 e 880 sul cap. 1204), i dati disponibili evidenziano al mese di ottobre assegnazioni pari rispettivamente 1.679 milioni e a 382 milioni, sostanzialmente corrispondenti agli impegni assunti dalle scuole al giugno 2007 e rilevati in sede di monitoraggio.

Ulteriori 473 milioni sul capitolo 1203 e 394 milioni sul cap. 1204, corrispondenti ai circa $\frac{4}{12}$ del bilancio complessivo relativo al primo quadrimestre dell'anno scolastico 2007-2008, sono stati erogati a fine esercizio. L'analisi finale della corrispondenza tra quanto erogato nel corso del 2007 a favore delle scuole statali e gli impegni assunti dalle stesse potranno essere effettuate solo a seguito dell'acquisizione di tutti i bilanci consuntivi delle istituzioni scolastiche, attualmente ancora in corso. L'incremento delle risorse relative al 2007 a disposizione delle scuole per supplenze brevi e per spese di funzionamento, se confrontato con il dato storico del precedente esercizio, dovrebbe comunque determinare scostamenti di minore entità.

Per quanto concerne la situazione debitoria pregressa (2003-2006), la cui evoluzione al termine del 2007 presuppone l'acquisizione dei bilanci consuntivi di tutte le scuole,

somme dovute per l'IRAP, gli oneri sociali sulle retribuzioni, i compensi e le indennità per gli esami di idoneità e di licenza.

⁴ Sono a carico del fondo le spese per: il funzionamento amministrativo e didattico, i contratti per le pulizie stipulati dagli Enti locali, la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, la sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni disabili, il fondo di integrazione per le spese di funzionamento amministrativo e didattico.

⁵ Le risorse finanziarie sono assegnate alle istituzioni scolastiche con periodicità quadrimestrale nei limiti delle risorse finanziarie disponibili; nell'ultima assegnazione annuale, a saldo, si tiene conto dell'effettivo fabbisogno delle scuole e degli esiti del monitoraggio svolto dagli Uffici scolastici regionali (USR).

⁶ La situazione di sofferenza delle scuole aveva generato una consistenza debitoria delle stesse pari a circa 1.033 milioni di euro dei quali circa la metà generati nel solo 2006; restavano per contro giacenti nelle contabilità speciali destinate alle scuole oltre 1.373 milioni.

l'ammontare registrato al termine del 2006 (1.033,8 milioni) dovrebbe trovare, nel complesso, beneficio nei trasferimenti delle risorse giacenti nelle contabilità speciali che, nel 2007 (come evidenziato nella tabella), hanno subito una drastica riduzione passando dai 1.373 ai 490 milioni (l'assestamento di bilancio e le variazioni amministrative intervenute a fine anno hanno tuttavia determinato una nuova crescita delle giacenze che si sono attestate a 828,5 milioni).

L'impostazione iniziale del bilancio risente della presenza di 22 capitoli per memoria. Si tratta di spese difficilmente quantificabili in tale sede. La determinazione delle risorse viene effettuata nel corso dell'esercizio, soprattutto per mezzo di uno o più decreti del MEF, con prelevamento dal Fondo per le spese obbligatorie ai sensi della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Gli oggetti dei prelevamenti indicati dall'Ufficio centrale del bilancio (UCB) risultano sostanzialmente coerenti alla finalità dell'istituto, con l'eccezione tuttavia di alcune spese attinenti a progetti ed attività indicati nei documenti programmatici e di preminente rilievo, cui dovrebbero corrispondere previsioni il più possibile definite (spese di formazione e di monitoraggio e spese per progetti specifici tra cui, in particolare, l'istruzione post-secondaria e degli adulti).

Le somme eliminate dal conto dei residui, per effetto dell'art. 3, comma 36, della legge finanziaria 2008, ammontano a 2,1 milioni.

La commistione di spese riferite ad attività di diversa natura, più volte riscontrate nei precedenti esercizi, risulta nel tempo nettamente ridimensionata. Resta l'anomalia delle spese per incarichi di consulenza ancora comprese in capitoli che presentano diversi oggetti di spesa. La necessità di verificare il rispetto dei limiti indicati da ultimo nella finanziaria 2006, e accentuati successivamente nella legge n. 248 del 2006 (50 per cento, poi ridotto al 40 per cento del dato riferibile all'esercizio 2004), ha reso necessario, nell'ambito della complessiva riclassificazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2007, istituire un apposito piano di gestione.

I pagamenti per trasferimenti ammontano a euro 732,33 milioni così distinti: trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche per 4,27 milioni; trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private per 121,23 milioni e trasferimenti correnti a imprese per 606,83 milioni. Nel complesso i pagamenti per trasferimenti rappresentano lo 0,02 per cento del totale pagato pari a euro 43.029,87 milioni.

Dal punto di vista quantitativo le richieste di disaccantonamento in relazione alla gestione mensile per dodicesimi sono state n° 40 e hanno riguardato varie tipologie di spesa come

indennità per i viaggi del Ministro e sottosegretari, rappresentando un ulteriore aggravio rispetto a quelli gestionali già presenti.

Gli scostamenti più significativi tra dotazioni iniziali e dotazioni finali si sono verificati per le seguenti tipologie di spesa: spese obbligatorie; maggiori oneri contrattuali derivanti dall'applicazione del CCNL 2006-2007 (DL n.159/2007); interventi urgenti in materia economico-finanziaria per lo sviluppo e l'equità sociale; canoni di locazione per l'anno 2006; supplenze brevi; fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

L'attuazione dell'art. 1, comma 507, della Legge finanziaria per il 2007 ha reso indisponibili 40 milioni di euro nelle dotazioni iscritte nella unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione. Tali somme hanno costituito alla chiusura dell'esercizio 2007 vere economie.

La rilevazione dei debiti pregressi, limitatamente alla sola amministrazione centrale, ha individuato alla data del 31/12/2007 19,6 milioni di euro.

1.7. Ministero dell'interno

Gli stanziamenti definitivi ammontano a circa 26,7 miliardi, in riduzione rispetto al 2006 quando avevano raggiunto i 28,3 miliardi (5,2 per cento del bilancio dello Stato rispetto al 5,9 nel 2006). Al netto dei trasferimenti agli Enti locali le risorse a disposizione del Ministero ammontano a 11,7 miliardi. E' questo, infatti, il dato reale delle spese dell'Amministrazione, che individua i costi sostenuti per l'erogazione dei servizi.

Le previsioni iniziali hanno avuto durante l'esercizio un incremento di circa 2 miliardi. Si conferma la prassi di prevedere stanziamenti iniziali inferiori ai risultati di consuntivo dell'esercizio precedente (gli stanziamenti iniziali del 2008 raggiungono i 25,2 miliardi). Dopo il 1° gennaio 2008 si sono perfezionate variazioni per 12,8 milioni.

Le manovre di contenimento delle spese hanno portato ad una riduzione delle risorse per le spese correnti, che ammontano a 23,9 miliardi rispetto ai 25,5 del 2006. La riduzione fa scendere l'ammontare complessivo degli stanziamenti definitivi al di sotto del livello del 2004, mentre le spese per investimenti rimangono sostanzialmente invariate, 2,7 miliardi rispetto ai 2,8 del 2006, confermando comunque il *trend* in diminuzione che si osserva dal 2003.

Rispetto al precedente esercizio sono diminuite sia la massa spendibile (da 36,4 a 34,4 miliardi) sia le autorizzazioni di cassa (da 28,3 a 27,1 miliardi). La capacità di spesa è rimasta sostanzialmente stabile con riferimento alla massa spendibile (74,0 per cento), mentre è diminuita con riferimento alle autorizzazioni di cassa (dal 95,1 al 93,8 per cento).

I residui finali si sono sensibilmente ridotti (da 7,7 miliardi ad inizio esercizio a 5,2 miliardi al 31 dicembre 2007) per un miglioramento della capacità di spesa (dal 26,9 al 37,2 per cento). Nella quota di residui finali solo 1,8 miliardi (35,6 per cento del totale) afferiscono a spese in conto capitale.

Al 31 dicembre 2006 gli oneri sommersi avevano raggiunto i 408 milioni, da ricondurre in massima parte alle spese per affitti, per utenze varie, per casermaggio, per lavoro straordinario del personale della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Nel 2007 il ricorso al Fondo debiti pregressi istituito dall'art. 1, comma 50 della legge finanziaria 2006 ha consentito solo per un ammontare non significativo di ridurre la situazione debitoria esistente – negli anni 2006 e 2007 le quote complessive attribuite sono state, rispettivamente, di 19 e 34,5 milioni. Infatti, nonostante l'incremento nell'esercizio in esame delle assegnazioni, l'ingente massa debitoria continua a gravare sulla gestione corrente.

Il formarsi di elevate quote di oneri sommersi rappresenta un elemento di forte criticità per la gestione del bilancio in quanto condiziona in senso limitativo le scelte programmatiche, determina un ricorso eccessivo ai riconoscimenti di debito (pari a 89,5 milioni), annulla in parte i risultati degli interventi per il controllo della spesa rinviando ai successivi esercizi finanziari gli oneri assunti per prestazioni relative a precedenti esercizi, offre una non esatta rappresentazione della gestione, lede il principio di annualità del bilancio.

Il Ministero dell'interno, in esito all'accertamento richiesto dal Ministero dell'economia e delle finanze con circolare n. 7 del 5 febbraio 2008, ha sottolineato una situazione in netto peggioramento rispetto al 2006. A fronte di debiti pregressi ed oneri incomprimibili ed indifferibili per circa 2,87 miliardi (di cui 561,6 milioni per debiti sommersi al 31 dicembre 2007), l'Amministrazione ha dichiarato di avere risorse a copertura per 1,45 miliardi (52 milioni per il 2007 e 1,4 miliardi per il 2008).

Nel dato sono comprese, oltre ai debiti effettivamente in essere al 31 dicembre 2007, spese per le quali non è stato assunto il regolare impegno per insufficienza di stanziamento e considerate non rinviabili ed incomprimibili, quali locazioni, contratti di pulizia locali, utenze

varie. Trattasi in gran parte di impegni assunti negli anni precedenti, che si estendono a più esercizi e che sono comunque considerati indispensabili per la continuità dei servizi.

Il Dipartimento affari interni e territoriali, che gestisce l'organizzazione delle consultazioni elettorali anche attraverso il rimborso ai comuni di quanto da questi anticipato, segnala un fabbisogno ulteriore di circa 344 milioni.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza ha la quota maggiore sia di oneri pregressi che di oneri indifferibili: complessivamente 1,8 miliardi (di cui 219 mila euro per oneri pregressi totalmente privi di risorse a copertura e 1,6 miliardi per oneri indifferibili, a fronte di 1,17 miliardi di risorse a disposizione), con uno scoperto di 638,8 milioni. L'Amministrazione ha sottolineato che le situazioni debitorie che prima erano riferibili esclusivamente a spese per fitti, pulizie, riscaldamento ecc., da alcuni esercizi si sono estese alle spese per il personale delle Forze di polizia e, specificatamente, per il compenso per lavoro straordinario ed indennità di ordine pubblico e per le missioni e relative indennità di trasferta.

Considerazioni analoghe possono essere rappresentate per il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, anche in conseguenza delle numerose situazioni emergenziali nelle quali è richiesto un maggior impiego di personale (si pensi alla lotta agli incendi boschivi⁷). Le posizioni debitorie raggiungono circa 70 milioni e riguardano i fitti, le utenze, la gestione dei mezzi terrestri, navali ed aerei, la gestione della rete nazionale di ricaduta radioattiva e delle attrezzature per la prevenzione ed il contrasto del rischio N.B.C., il compenso per lavoro straordinario e per missioni.

Nell'ambito del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, attesa la natura dei compiti allo stesso assegnati, quali l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza ed i rapporti con le confessioni religiose, le assegnazioni di risorse finanziarie afferiscono alla categoria economica "interventi", per cui non si sono determinate particolari situazioni debitorie da ricondurre al controllo delle spese per consumi intermedi. Inoltre, a seguito del decreto legge n. 81 del 2007⁸, con riferimento agli accantonamenti disposti dal comma 507 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007⁹, il Dipartimento è l'unica struttura dell'Amministrazione che ha ottenuto, a fronte di un accantonamento complessivo di circa 23 milioni, un disaccantonamento di 17 milioni per interventi nei riguardi degli immigrati, profughi e rifugiati.

⁷ V. paragrafo 4 del capitolo "Ordine pubblico e sicurezza - soccorso civile immigrazione" inserito nel III volume della presente relazione.

⁸ Decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81.

⁹ Legge 23 dicembre 2006, n. 266.

Peraltro, l'Amministrazione stessa ha manifestato preoccupazione anche in questo settore per effetto degli accantonamenti disposti per l'anno 2008 per 30 milioni, che potrebbero determinare un incremento della posizione debitoria nel settore dell'assistenza economica e sanitaria a favore degli stranieri. Gli oneri latenti sono stati quantificati in circa 63 milioni.

Il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, la cui attività è finalizzata fondamentalmente a garantire il funzionamento dell'apparato centrale e periferico dell'amministrazione civile del Ministero, alla fine dell'anno in esame aveva una situazione debitoria di poco superiore ai 122 milioni, anche in questo caso da ricondurre alle spese per fitto e manutenzione locali, spese di pulizia, canoni e per la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno.

La gestione delle "riassegnazioni" presenta un altro aspetto di criticità. Diverse disposizioni di legge stabiliscono che i proventi derivanti da specifiche attività rese dall'Amministrazione a terzi vengano riassegnati al Ministero per rifinanziare proprio i centri di spesa interessati. Altre norme prevedono la riassegnazione di determinate quote (sui diritti di imbarco su aeromobili, sui premi assicurativi per la RC auto). Le somme affluiscono al Ministero dell'economia e delle finanze e successivamente sono assegnate al Ministero.

Dal 2005 queste riassegnazioni sono oggetto di limitazioni per effetto dell'art. 1, comma 9 della legge finanziaria 2006¹⁰, che, per il triennio 2005/2007, ha disposto che le riassegnazioni non possono superare più del 2 per cento quelle dell'esercizio precedente. Successivamente, la legge finanziaria 2005¹¹ ha ulteriormente limitato gli importi delle riassegnazioni nel senso che l'ammontare complessivo non può superare, per ciascuna amministrazione, l'importo complessivo ricevuto nel 2005. Peraltro, il legislatore ha ritenuto di modificare questa ultima disposizione e, con riferimento al solo 2007, ha previsto che tale ultimo limite non trovi applicazione.

La richiamata problematica interessa tutti i dipartimenti dell'Amministrazione dell'interno. Infatti, per gli anni 2005/2006, le quote spettanti ai comuni del sedime aeroportuale, a titolo di addizionale sui diritti d'imbarco¹², sono state trasferite oltre la chiusura dei rispettivi esercizi finanziari, determinando un ritardo nell'assegnazione agli enti locali interessati. Per l'anno 2007 non è stata assegnata la somma di circa 5 milioni, relativa al periodo gennaio/ottobre.

¹⁰ Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

¹¹ Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

¹² Art. 2, comma 11 della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Nell'esercizio in esame le somme in entrata richieste dal Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile sono state quasi totalmente riassegnate. Non si è così riproposta la situazione di criticità degli anni 2005/2006 quando la mancata riassegnazione di circa 10 milioni, di cui circa 3,2 connessi alle convenzioni stipulate con gli enti locali per la campagna di contrasto agli incendi boschivi ha costretto il Dipartimento a far fronte con le risorse correnti agli oneri degli esercizi precedenti, incidendo nella programmazione e rendendo più difficile la gestione ordinaria.

Al Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e dell'estorsione sono mancate riassegnazioni per 6,4 milioni. Al Dipartimento della pubblica sicurezza negli anni 2005/2006 non sono stati riassegnati circa 7,6 milioni ed 8,7 per il periodo gennaio/ottobre 2007.

1.8. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono affidate molteplici missioni di grande importanza per il Paese.

In particolare, i principali settori di intervento concernono le politiche pubbliche in tema di trasporti sostenibili, energia pulita, qualità dell'ambiente (sia sotto il profilo del territorio e sia con riferimento al patrimonio delle acque), risorse idriche, conservazione e valorizzazione delle coste italiane, anche per combattere il dissesto idrogeologico che minaccia il Paese. Tutti settori operativi che necessitano, per essere sviluppati in maniera efficace, del concorso di altre Amministrazioni centrali e, in particolar modo, delle Autonomie territoriali. E' evidente, infatti, che una valida gestione degli interventi dovrebbe fondarsi su una leale collaborazione fra i diversi livelli di governo piuttosto che, come spesso accade, sull'incrocio di visioni contrapposte se non di veri e propri veti reciproci che rallentano le attività e causano sprechi e ritardi.

Indubbiamente l'incessante processo di riorganizzazione che ormai da qualche anno coinvolge il dicastero genera una serie di criticità. Il nuovo schema di regolamento, che prevede l'articolazione del Ministero in uffici di diretta collaborazione del Ministro e in sei Direzioni generali, è stato presentato alla competente Commissione della Camera a fine dicembre ma ancora non è stato approvato. In proposito, non si può non rilevare come il continuo ripensamento del disegno strutturale, con la conseguente ridefinizione delle competenze interne e con l'altrettanto conseguente aggregazione e disaggregazione degli uffici, determini una

situazione di oggettiva “instabilità operativa” e comportamenti anche risvolti negativi per quanto attiene agli aspetti della gestione finanziaria.

L’attuazione dell’art. 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007, ha principalmente riguardato gli accantonamenti disposti in tema di consumi intermedi, categoria che contempla non solo spese di funzionamento “discrezionali”, ma anche oneri che, per le loro caratteristiche di rigidità (come avviene per i fitti), finiscono per dare origine a debiti pregressi.

Per quanto concerne la gestione per dodicesimi, l’unico problema emerso ha riguardato gli impegni per le missioni al personale le quali, in caso di mancata disponibilità di bilancio, sono slittate al periodo successivo al 30 giugno. Va considerato, al riguardo, che tali spese, unitamente a quelle destinate al funzionamento degli organismi collegiali nonché a quelle per convenzioni e trasferimenti, costituiscono le tipologie prevalenti per il Ministero di cui trattasi.

Per quel che concerne i trasferimenti va osservato che essi, per loro natura, non si traducono immediatamente in spese ma normalmente, vanno ad alimentare le giacenze degli enti. E’ da notare che, in tale contesto, gli impegni per le categorie “trasferimenti” costituiscono circa il 100 per cento degli stanziamenti definitivi.

Nel bilancio del Ministero figurano capitoli fondo, che non consentono l’emissione diretta di mandati, ma servono ad alimentare specifici capitoli di spesa allocati all’interno della struttura politica “Gabinetto” e di quella di supporto “Servizi Interni del Ministero” (SIM).

In particolare sono intestati al “Gabinetto” i capitoli 1335 “Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge”; e 7090 “Fondo da ripartire per la difesa del suolo e tutela ambientale”. Il primo ha presentato 447 mila euro di economie, mentre il secondo è stato ripartito interamente ad eccezione di 53 milioni che sono stati conservati fra i residui di lettera F e riaccertati, nel 2008, sui capitoli afferenti ai corrispondenti programmi: 13 milioni sul capitolo 7503 e 40 milioni sul capitolo 8640.

I fondi sotto la Direzione SIM sono il capitolo 3821 (Fondo Unico di Amministrazione per la produttività del personale) e il capitolo 3861 (Fondo consumi intermedi), il quale costituisce uno strumento per garantire l’efficienza allocativa delle risorse.

Permangono anche nel 2007 profili di scarsa trasparenza, dovuta alla commistione di oggetti e di interventi, a causa della presenza di capitoli caratterizzati da promiscuità, come è il caso del capitolo 7952, derivante dai fondi strutturali europei per il c.d. Pon Atas, accordo tra Ministero dell'Ambiente e Presidenza del Consiglio dei Ministri. Su di esso, pur trattandosi di un capitolo di conto capitale, vengono pagate anche spese correnti come le missioni, funzionamento della Task force, ecc.

I capitoli per memoria (1400,1773,3083 e 3470) che hanno avuto movimentazione nell'arco del 2007 sono quelli relativi alle spese per liti, ecc. alimentati dal fondo spese obbligatorie allocato presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Le assegnazioni disposte hanno riguardato la spesa derivante da sentenze passate in giudicato.

E' risultato agevole il rispetto delle limitazioni del c.d. decreto Bersani (legge n. 248/2006), come si evince dall'esame del capitolo 2701. In tale ambito le spese per la Commissione per la valutazione di impatto ambientale, allocate nei piani gestionali 16 e 17, hanno fatto registrare circa il 10 per cento di economie in conto competenza, rendendo ininfluente il limite imposto dalla legge finanziaria per le riassegnazioni. Per quel che concerne le spese per la Commissione Tecnico-Scientifica, inserite nel piano gestionale 18 del capitolo 3462, l'economia di circa 900 mila euro ha costituito circa il 30 per cento dello stanziamento, atteso che l'assegnazione si è rilevata superiore al tetto di spesa fissato dalla suddetta legge n. 248/2006.

Va in ogni caso evidenziato che, in virtù della maggiore attenzione in sede di predisposizione di bilancio rivolta alla razionalizzazione delle risorse, negli ultimi anni si è ridotto notevolmente il fenomeno dei capitoli "poco movimentati"; pertanto le economie, seppur consistenti, realizzate in determinati capitoli sono da attribuire a situazioni contingenti.

Le eccedenze di spesa riscontrate, per la prima volta, nel corrente anno erano state previste dall'Amministrazione attraverso una proiezione delle occorrenze dei capitoli stipendiali e delle relative ritenute ed oneri riflessi. La richiesta di copertura, attraverso il fondo spese obbligatorie, non ha peraltro trovato riscontro. L'eccedenza più significativa si è riscontrata sul capitolo 3421 per poco più di un milione, corrispondente al 58 per cento dell'intera somma in eccedenza riscontrata sui vari capitoli di spesa del personale.

In merito agli scostamenti tra dotazioni di competenza e autorizzazioni di cassa, emergono significative differenze per le spese in conto capitale, dove a fronte di circa 3 miliardi di euro di massa spendibile e circa 1 miliardo e 441 milioni di euro di competenza, la dotazione di cassa è risultata di circa il 15 per cento maggiore della dotazione di competenza e l'economia di cassa è stata superiore ai 700 milioni. Può, pertanto, ritenersi congrua, nel complesso, la dotazione di cassa in funzione della massa spendibile, considerando che le somme non utilizzate riguardano, soprattutto, il conto capitale e si riferiscono, sostanzialmente, ad investimenti e contributi legati ad accordi ed a stati di avanzamento.

Per ciò che concerne le nuove regole in materia di termini di conservazione dei residui propri di conto capitale, di cui alla legge finanziaria 2008, l'impatto sul bilancio del Ministero dell'Ambiente è stato rilevante sia per quel che concerne la mole di attività sia per le conseguenze sui creditori. Infatti sono andate in perenzione le partite in conto capitale dal 2000 al 2004, per cui nel 2008 risultano inviate moltissime richieste di reiscrizioni in bilancio, finora non soddisfatte.

1.9. Ministero delle infrastrutture

In questa sede vengono trattati congiuntamente i Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti perché, pur con qualche differenza sul piano gestionale, presentano problemi analoghi se non identici; senza considerare il fatto che il periodo di separazione tra le due amministrazioni è stato molto breve e in alcuni settori si è dovuto fare ricorso alla reciproca supplenza.

Tipico in proposito l'esempio dell'intermodalità che, attribuita ad entrambi, in realtà ha visto intervenire essenzialmente il Ministero dei trasporti; ma analogo discorso si potrebbe fare per i temi attinenti alla sicurezza. Del resto, non a caso, nei circa diciotto mesi di "spacchettamento" l'Ufficio centrale di bilancio è stato comune ai due Ministeri.

E' evidente che comunque nel 2007 ciascun Ministero ha svolto l'attività ispirandosi alle priorità politiche individuate dai rispettivi Ministri. Per il Ministero delle infrastrutture queste si possono riassumere nella mobilità nella città e nella casa; per il Ministero dei trasporti nell'intermodalità, nella sicurezza e nella promozione di modalità di trasporto alternativo a quello ancora oggi prevalente su strada. In particolare, per quest'ultimo punto è stato realizzato

il cd. *ecobonus* per incentivare il trasferimento del traffico pesante dalla strada alle “autostrade del mare”, proteggendo in tal modo anche l’ambiente.

Le sommarie considerazioni svolte consentono di comprendere meglio anche i profili gestionali dell’attività di questi due Ministeri. E’ indubbio, infatti, che la loro separazione ha avuto effetti negativi, lasciando delle code contabili ed organizzative connesse essenzialmente alla non adeguata allocazione di alcune risorse, sia in conto competenza che in conto residui, che non si è riusciti a sistemare nel corso della gestione. A titolo di esempio, si segnalano le spese per interventi vari nel settore dei trasporti rapidi di massa nelle aree depresse - capitolo 7564 - di competenza del Ministero dei trasporti che, invece, appare nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture, per cui la relativa gestione ha determinato non poche difficoltà operative. Solo, infatti, nel 2008 il capitolo 7564 è transitato nella tabella 16 del Ministero dei trasporti. A conferma di quanto detto, va rilevato che è stata mantenuta la procedura dell’avvalimento da parte della Direzione generale del personale e della Direzione generale informatica del Ministero delle infrastrutture, nelle more dell’adozione del regolamento organizzativo del Ministero dei trasporti.

Poiché i Ministeri in esame sono caratterizzati da interventi nel settore delle opere e dei grandi investimenti pubblici, la tipologia di spesa prevalente si esplicita attraverso l’iscrizione in bilancio di contributi pluriennali. Mentre per i Trasporti si fa ricorso per la quasi totalità a trasferimenti agli enti attuatori, per le Infrastrutture, in misura comunque contenuta, permangono interventi diretti, soprattutto nel campo dell’edilizia demaniale ed in quello delle opere portuali, attuati quasi tutti mediante gli organi periferici delle amministrazioni.

In merito ai rapporti finanziari e contabili fra centro e periferia, si precisa che gli uffici decentrati operano con risorse finanziarie assegnate dal centro sia con ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati, tenuti a rendicontare alle Ragionerie provinciali, sia, ormai in misura maggiore, con assegnazione di fondi ai sensi della legge n. 908 del 17 agosto 1960 per la quale vige il controllo preventivo affidato alle Ragionerie provinciali ed alle Sezioni della Corte dei conti.

Tra i profili gestionali più significativi va richiamato il fenomeno degli oneri latenti, evidenziato con la richiesta di copertura avanzata dai due Ministeri mediante prelevamento dal Fondo per l’estinzione dei debiti pregressi di cui alla legge n. 266/2005, art. 1 comma 50. Per la loro sistemazione sono stati richiesti oltre 11 milioni da parte del Ministero delle infrastrutture e circa 50 milioni dal Ministero dei trasporti. A fronte di tali esigenze sono stati assegnati solo