

Nota metodologica¹

Premessa.

La Corte per gli esercizi finanziari 1995-1998 ha esaminato il rendiconto delle amministrazioni centrali ricostruendo la spesa sulla base di una classificazione per funzioni obiettivo, allo scopo di individuare le missioni assegnate alle amministrazioni stesse.

Applicando questa metodologia a carattere sperimentale ha contribuito a promuovere il processo di riforma della struttura di bilancio delineato dalla nuova disciplina (legge n. 94 del 1997 e d.lgs. n. 279 del 1997); in particolare l'art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997 ribadisce la necessità di costruire il rendiconto per funzioni e unità previsionali di base, al fine della "... valutazione delle politiche pubbliche di settore...".

L'analisi per funzioni del consuntivo 2000, così come per l'esercizio 1999, è stata basata sulla classificazione funzionale europea *COFOG*, nella versione dell'ottobre 1998, che consente un raccordo più trasparente fra dati di bilancio, espressi in termini contabili/finanziari, e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, così come previsto dalla legge n. 468 del 1978 come modificata dalla legge n. 94 del 1997 (art. 5, co. 1 lettera f; d.lgs. n. 279 del 1997, art. 6).

La *COFOG* è costruita su dieci divisioni, articolate in gruppi, e questi in classi, ma presenta una serie di limiti e carenze nella definizione di alcuni settori.

Di conseguenza si è ritenuta necessaria l'individuazione, a partire dalle classi *COFOG*, di circa quattrocento "quarti livelli" per la definizione delle funzioni istituzionali di ciascuna amministrazione.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 94 del 1997 prevede che le spese siano indicate per aree omogenee di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero. L'attuale classificazione costruita sui centri di responsabilità (unità previsionali) dovrebbe essere integrata, anche ai fini della decisione parlamentare, con la classificazione per funzioni obiettivo (come auspicato dalla Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 94 del 1997).

Le denominazioni dei quarti livelli (adottati dalla Corte) sono state individuate per il complesso delle amministrazioni, consentendo così un'analisi orizzontale della spesa per una serie di politiche pubbliche.

Analisi per stati di previsione.

Operativamente per ogni ministero, una volta verificato che i quarti livelli definiti per l'esercizio 1999 fossero ancora validi, e dopo aver proceduto ad alcune modifiche marginali, i singoli capitoli di spesa - compresi quelli di funzionamento - sono stati imputati percentualmente alle funzioni obiettivo. L'elaborazione è stata effettuata con la collaborazione delle amministrazioni, anche ricorrendo ad una serie di stime delle imputazioni sulla base di quelle individuate per gli esercizi precedenti e per il previsionale 2000.

Per il ministero delle finanze è stata adottata, come per il precedente esercizio, un'ulteriore disaggregazione al quinto livello, in collegamento con il *piano dei conti per destinazione*, strumento di pianificazione dell'amministrazione.

Per l'esame del rendiconto sono stati utilizzati schemi di analisi contabile elaborati dalla Corte, con riferimento alla massa impegnabile e spendibile, cui si riconducono i risultati finanziari in termini di impegni e pagamenti.

¹ L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 20 giugno 2001. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

In relazione all'analisi economica per l'esercizio 2000 è stata adottata, per la prima volta, la classificazione europea *SEC 95* per titoli e categorie, con disaggregazione di queste ultime al 3° livello.

Analisi speciali.

Per il consuntivo dell'esercizio finanziario 2000 la Corte ha elaborato una simulazione del d.lgs. n. 300 del 1999, relativo alla Riforma dell'organizzazione del Governo, ricostruendo i dodici ministeri sulla base del 300 e dei quattro regolamenti governativi del 26 marzo 2001, (d.P.R. nn. 175 — 178), relativi ai regolamenti di attuazione dei ministeri delle attività produttive, del lavoro, della salute e delle politiche sociali, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ambiente e della tutela del territorio.

I limiti di questa elaborazione sono innanzi tutto costituiti da quelli riconducibili all'applicazione della COFOG alle amministrazioni centrali; inoltre si deve sottolineare che per ciascuno dei ministeri delineati, si sono dovute forzatamente cumulare tutte le spese di carattere generale sostenute dai diciotto ministeri effettivamente operanti nel 2000, comprese pertanto tutte quelle relative ai gabinetti, ai segretariati generali ed alle Direzioni per gli affari generali ed il personale.

Sotto l'aspetto metodologico si precisa quanto segue:

- è stata introdotta una semplificazione di carattere generale riconducendo le spese per le funzioni assegnate alle Agenzie e ai Ministeri che, a regime, eserciteranno i poteri di indirizzo e vigilanza;
- i trasferimenti iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro caratterizzati da precise destinazioni per determinati settori di spesa, sono stati aggregati sul ministero funzionalmente competente per quella tipologia di spesa;
- il ministero **dell'economia e finanze** è ottenuto dalla sommatoria degli attuali ministeri del tesoro, al netto delle risorse trasferite di cui al punto 3, e delle finanze;
- per i ministeri: **attività produttive, ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti, lavoro, salute e politiche sociali**, il lavoro è stato basato sui regolamenti di organizzazione, nella versione definitivamente approvata dal Consiglio dei ministri;
- il ministero **dell'istruzione, dell'università e della ricerca**, in assenza di un regolamento di organizzazione, è stato delineato sulla base del d.lgs. n. 300 del 1999;
- i ministeri delle **politiche agricole e forestali e dei beni e attività culturali**, sono stati delineati così come previsto dal d.lgs. n. 300 del 1999.

Si deve inoltre formulare una serie di osservazioni:

- 1) In diversi casi, di carattere marginale, non è stato possibile disaggregare le funzioni obiettivo, neanche attraverso l'analisi dei singoli capitoli di spesa, per poter applicare il decreto legislativo e/o i regolamenti di attuazione. In queste circostanze si è scelto il principio della spesa prevalente, attribuendo la funzione, nella sua interezza, al ministero maggiormente competente.
- 2) Il d.lgs. n. 300 del 1999 è riferito alle "...funzioni e ai compiti spettanti allo Stato in materia di...", i quattro regolamenti di attuazione finora emanati sono invece maggiormente incentrati sulla struttura amministrativa, trasferendo a volte interi centri di responsabilità. Questo può, a volte, comportare una sovrapposizione di soggetti sulla stessa funzione. Per esempio l'attuale direzione generale del ministero dei lavori pubblici *difesa del suolo* sarà trasferita al ministero **ambiente e tutela del territorio**, ma sembra che svolga anche compiti attribuiti al ministero delle **infrastrutture e trasporti**; così per *l'Ufficio per Roma capitale* che viene interamente trasferito al

ministero delle **infrastrutture e trasporti**, ma presenta competenze anche nella tutela e conservazione dei beni architettonici e monumentali.

- 3) Per quanto concerne il ministero delle **attività produttive** si deve precisare che:
- non è stato possibile separare dalla specifica competenza del tesoro relativa alle politiche di coesione la quota parte della spesa riferita all'attuazione dei contratti di programma, di area e della programmazione negoziata. Pertanto, nella simulazione, queste risorse restano attribuite al ministero del tesoro e risultano imputate, data la natura di questi particolari strumenti di programmazione, su diverse funzioni relative alle infrastrutture, alle agevolazioni alle imprese, ecc.;
 - non è stata trasferita alcuna risorsa relativa all'agroindustria dal ministero delle politiche agricole, non essendo chiaro se tale competenza sia già del ministero dell'industria, riconducibile cioè al comparto manifatturiero. Comunque, anche in questo caso, si presenterebbero dei problemi nel disaggregare la funzione relativa alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;
 - con riferimento all'editoria, va precisato che questo settore è esplicitamente indicato dal decreto legislativo come di competenza delle **attività produttive** (art. 27), mentre il regolamento di attuazione del ministero elenca fra le competenze in materia, solo alcune funzioni marginali, come "gli incentivi per l'innovazione tecnologica nell'editoria e stampa". Inoltre la legge n. 62 del 2001 ha istituito un fondo per le agevolazioni di credito alle imprese editoriali presso la Presidenza del consiglio - dipartimento editoria, fino all'attuazione della riforma di cui ai dd.lgs. nn. 300 e 303 del 1999 (art.5). Nell'elaborazione la funzione obiettivo *sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali* è stata attribuita alle **attività produttive**.
- 4) Per il ministero del **lavoro, salute e politiche sociali**, non è stato possibile estrapolare le risorse relative:
- alle attività previdenziali e assistenziali per i marittimi, i portuali, gli autoferrotranviari e il personale addetto al trasporto aereo (Ministero di trasporti);
 - al servizio ispettivo per la sicurezza mineraria e la vigilanza sull'applicazione della legislazione attinente alla salute sui luoghi di lavoro (Ministero dell'industria);
 - alla prevenzione e studio sulle emergenze sociali (Ministero dell'interno).

Altre analisi.

- A) sono state svolte analisi per alcuni settori di spesa ritenuti di particolare interesse, aggregando i quarti livelli delle amministrazioni centrali titolari di risorse finalizzate alle politiche pubbliche prese in esame, che sono:
- *Aree depresse*: si tratta di una politica pubblica non presente esplicitamente nella classificazione *COFOG*, ma rilevante anche ai sensi della legge n. 94/97 che prevede l'enucleazione della spesa destinata agli interventi nelle aree depresse, sia del centro-nord che del mezzogiorno, ponendo in evidenza la destinazione settoriale dei fondi.
 - *Protezione civile*: anche in questo caso si tratta di un'importante politica pubblica non presente esplicitamente nella classificazione *COFOG*. L'elaborazione è composta di due aggregati, relativi alla spesa per prevenzione, emergenza e soccorso e a quella per la ricostruzione e le misure di sostegno a seguito di calamità.
- B) attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa sono state ricostruite le risorse destinate a:
- *Opere pubbliche*: così come per gli esercizi 1997, 1998 e 1999, sono stati individuati, per tutte le amministrazioni centrali interessate, i capitoli destinati alla realizzazione delle opere pubbliche, suddividendoli per tipologie di opere (compresi i capitoli destinati al pagamento dei mutui).

- *Trasferimenti del ministero del tesoro*: come per gli esercizi precedenti, sono stati selezionati i capitoli riconducibili ai trasferimenti, suddivisi settorialmente sulla base della finalità economica della spesa.

Politica pubblica di settore

Ministeri per le politiche sociali

1. Le politiche sociali e la riorganizzazione degli apparati.

2. L'assistenza sociale: 2.1 *Le linee programmatiche;* 2.2 *La legge quadro n. 328/2000 e le principali misure di attuazione;* 2.3 *L'analisi delle risultanze contabili per funzioni obiettivo.*

3. Le politiche sanitarie: 3.1 *Le misure programmatiche e l'andamento finanziario.* 3.2 *Le problematiche aperte* 3.3 *La programmazione ed i finanziamenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria:* 3.3.1 *Il Programma nazionale della qualità;* 3.3.2 *Gli obiettivi di carattere prioritario.* 3.3.3 *La riqualificazione dell'offerta sanitaria: gli investimenti:* 3.3.3.1 *L'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67/1988;* 3.3.3.2 *Specifiche linee di finanziamento del programma di investimenti;* 3.3.3.3 *Il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali;* 3.3.3.4 *Il Piano straordinario per le grandi città.*

4. Le politiche previdenziali: 4.1 *La spesa pensionistica;* 4.2 *La funzione Previdenza;* 4.3 *La previdenza complementare;* 4.4 *Analisi sulle funzioni-obiettivo.*

5. Le politiche dell'occupazione: 5.1 *Il Quadro attuale di riferimento;* 5.2 *I lavori socialmente utili - L.S.U.;* 5.3 *Gli ammortizzatori sociali;* 5.4 *Quadro finanziario degli strumenti;* 5.5 *Analisi finanziaria delle politiche dell'occupazione.*

1. Le politiche sociali e la riorganizzazione degli apparati.

Al rilievo delle misure programmatiche del Governo nell'area del welfare si accompagna, nell'ampia riforma delle amministrazioni centrali, ispirata ai principi di sussidiarietà e di autonomia sottesi alla legge n. 59/1997, attuata con d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, una complessa problematica riorganizzativa, che ha visto, con il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, la istituzione dell'unitario ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, le cui funzioni sono oggi nuovamente ricondotte a due diverse articolazioni ministeriali in base al d.l. 12 giugno 2001, n. 217¹.

¹ Già nella configurazione prevista nel d.lgs. le funzioni, in precedenza attribuite al ministero della sanità, assumono particolare rilievo, corrispondendo a due *aree funzionali* del nuovo ministero: *Ordinamento sanitario e Tutela della salute umana e sanità veterinaria*, mentre le due altre aree raccolgono le competenze del ministero del lavoro e del dipartimento degli affari sociali: *Politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori* e *Politiche sociali e previdenziali*. In pratica, il Regolamento, sotto questo aspetto, utilizza in pieno il numero di Dipartimenti consentito dal d.lgs. 300 (quattro) cui corrispondono le indicate aree funzionali. In particolare, per la materia dell'occupazione e della previdenza va segnalato che il *nucleo* Lavoro, che, senza la materia della *Cooperazione*, passata al *Ministero*

La figura disegnata dal d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176 ricomprende le aree funzionali e le risorse dei ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, insieme a quelle già attribuite al Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri (anch'essa riformata in base al coevo d.lgs. n. 303/1999).

Va segnalato che nel recente percorso di riorganizzazione degli apparati, con D.P.C.M. 24 ottobre 2000 è stata disciplinata l'organizzazione del Dipartimento affari sociali (sino al trasferimento ad altra amministrazione ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 300); con d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 435 è stato approvato il "Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della sanità" cui fa espresso rinvio il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176 (art. 1, comma 2).

Il ridisegno degli apparati, oltre che all'accorpamento delle strutture centrali, dovrebbe risultare coerente al complesso processo di attribuzione di funzioni e risorse alle autonomie disegnato in base al d.lgs. n. 469/1997 (in materia di mercato del lavoro) ed al d.lgs. n. 112/1998² ed al corrispondente ruolo di indirizzo, coordinamento e programmazione attribuito al livello centrale.

Le problematiche del welfare richiedono dunque nel nuovo assetto istituzionale una riqualificazione delle funzioni delle strutture centrali alla luce del crescente ruolo di monitoraggio e di indirizzo dei livelli centrali, da svolgersi in sinergia con la Conferenza Stato-Regioni³. Non univoco appare, al riguardo, il disegno attuativo delle strutture ministeriali, che sembra caratterizzato, per taluni versi, da una puntuale ricognizione dell'esistente, piuttosto che di una effettiva valorizzazione delle funzioni proprie di un assetto evolventesi in senso autonomistico ed orientato a sviluppare ulteriormente il ruolo degli organismi e delle componenti sociali, di promozione del lavoro e dell'occupazione.

Nell'accennata evoluzione dell'ordinamento, - orientato in tutti i settori ai principi del c.d. federalismo amministrativo - una più marcata e problematica significatività, anche per quanto concerne l'impatto finanziario ed operativo, rivestono le politiche sanitarie e sociali. L'integrazione sociosanitaria rappresenta infatti nel contesto programmatico e normativo una linea qualificante l'azione pubblica nei diversi livelli di governo e gestionali del sistema, richiedendo una compiuta operatività ed interdipendenza funzionale nelle varie componenti decisionali e nelle relative scansioni procedurali.

In tale processo evolutivo ed in coerenza alla rilettura in termini funzionali del rendiconto generale dello Stato (art. 13 d.lgs. n. 279/1997), si è dunque ritenuto di riaggregare

delle attività produttive e quella della Previdenza che passa al Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali corrisponde sostanzialmente al Dipartimento per le politiche del lavoro, e si struttura su solo cinque direzioni generali (Impiego, orientamento e formazione, Ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione, Tutela delle condizioni di lavoro, Reti informative ed Osservatorio del mercato del lavoro ed Affari generali, risorse umane e attività ispettiva), mentre il Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali assume una rilevanza analoga all'originario Dipartimento per gli affari sociali e ricomprende sette direzioni generali (Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed affari generali, Tematiche familiari e sociali e tutela dei diritti dei minori, Diffusione delle conoscenze e delle informazioni in merito alle politiche sociali, Prevenzione e recupero delle tossico dipendenze e osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e tossico dipendenze, Volontariato, associazionismo sociale e politiche giovanili, immigrazione e politiche previdenziali. Un aspetto peculiare del nuovo regolamento è quello che attiene all'istituzione di una Conferenza permanente dei Capi dei Dipartimenti alla quale è affidato il compito di coordinare le attività comuni e di formulare proposte al Ministro al fine di predisporre gli indirizzi generali del ministero (nell'ambito soprattutto della direttiva generale del Ministro).

² Con DPCM. 26 maggio 2000, (pubblicato sulla G.U. 11 ottobre 2000, n. 238) sono state individuate le risorse strumentali, umane, finanziarie e organizzative da trasferire alle regioni e agli enti locali in materia di sanità per 168 mld annui e 32 unità di personale. Con DPCM 13 novembre 2000 sono stati adottati i criteri di riparto e ripartite tra le regioni e gli enti locali le risorse individuate per l'esercizio delle funzioni in materia di sanità. Con i 15 DPCM 22.12.2000 sono state effettivamente trasferiti alle regioni e agli enti i beni e le risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs. n. 112/98 anche in materia di salute umana e sanità.

³ In tale direzione si muove il potenziamento dell'Agenzia per i Servizi sanitari regionali, in base al recente d.l. 17/2001 convertito nella legge 129/2001, che prevede un aumento di organico ed una revisione del regolamento di organizzazione e di funzionamento, per rendere effettivi i compiti di supporto tecnico nelle delicate problematiche del SSN.

unitariamente le risultanze contabili riconducibili al disegno del d.lgs. 300⁴, in un esercizio sperimentale suscettibile di ulteriori affinamenti e comunque da intendersi con le avvertenze e le specificazioni via via esposte in ordine alla effettiva inclusione di poste contabili ancora afferenti a diversi centri di responsabilità.

Nella aggregazione operata, che segue la classificazione COFOG, risultano 219.309,8 mld di stanziamenti definitivi, che con 1.788,7 mld di residui di stanziamento, portano ad una massa impegnabile pari a 221.098,5 mld, sui quali gli impegni totali sono pari a 216.098,9 mld (oltre il 97%); sulla massa spendibile di 252.191,9 mld (con autorizzazioni di cassa per 222.819,7 mld), cui concorrono 32.882 mld di residui iniziali, i pagamenti totali sono pari a 203.423,1 mld (80% della massa spendibile e 91% delle autorizzazioni di cassa), con 45.552,2 mld di residui totali finali.

Nella disaggregazione in termini funzionali si debbono segnalare le tre grandi voci all'interno delle quali si rinvergono la maggior parte delle risorse destinate alle politiche sociali. La divisione 4 Affari economici, presenta infatti 19.824,7 mld di stanziamenti definitivi⁵, che risultano in larga parte impegnati (99%); dal lato della gestione di cassa, tali risorse, unite ai 6.590,2 mld di residui iniziali, formano una massa spendibile di 26.415 mld (con circa 20.588 di a. c.) sulla quale sono stati effettuati pagamenti totali per 17.289,7 mld, con 8.534 mld di residui finali (di cui 8.055 propri).

La divisione 7 Sanità aggrega 81.511,2 mld di stanziamenti definitivi, in larga parte impegnati (78.514,4 mld pari al 96%), che uniti ai 20.408,1 mld di residui iniziali, concorrono a formare una massa spendibile di 101.919,3 mld; a fronte di autorizzazioni di cassa per 82.729,6 mld, i pagamenti totali ammontano a 71.894,5 mld, con 28.182,4 mld di residui finali (di cui 26.631 propri). Particolare risulta la composizione della divisione sanità, dovuta all'aggregazione di funzioni obiettivamente diverse, alcune delle quali possono essere ricondotte alle attività proprie del ministero della sanità, sia nella programmazione delle politiche sanitarie che nella ricerca sanitaria e nella erogazione della assistenza sanitaria diretta, mentre altre, finanziariamente molto cospicue, si riferiscono ai trasferimenti per il SSN, anche a ripiano di debiti pregressi, e sono allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro, bilancio e p.e. Una più dettagliata analisi è effettuata nel par. 3 e nel capitolo dedicato al ministero della sanità contenuto nel volume II° della relazione. Le risorse della divisione riferibili alle descritte funzioni, selezionate nell'esercizio proposto dalla Corte coprono il 99,2% della intera Divisione 7 del bilancio dello Stato. Quest'ultima, complessivamente evidenzia 82.100,4 mld di stanziamenti di competenza (dei quali 79.080,7 impegnati) che, insieme ai 20.589,9 mld di residui iniziali, determinano una massa spendibile di 102.690,3 mld sulla quale sono stati effettuati pagamenti per complessivi 72.361,5 mld (72% della massa spendibile)⁶.

⁴ Con esclusione delle risorse già allocate sugli stati di previsione dei ministeri dei trasporti, dell'industria e dell'interno. Peraltro in coerenza all'accennato quadro riformatore, restano escluse notevoli poste concettualmente riconducibili ai moderni sistemi di welfare, come l'istruzione scolastica e l'università.

⁵ Il totale della divisione 4 nel bilancio dello Stato è pari a 96.998,7 mld di stanziamenti di competenza, con impegni per 84.182,2 e pagamenti totali per 50.976,8 mld.

⁶ Concorrono alla formazione della citata divisione, oltre alle risorse iscritte negli stati di previsione del ministero del tesoro e della sanità, altre risorse destinate a funzioni di IV livello, rinvenibili in altri ministeri; si tratta della F.O. 7.3.1.1. *Sanità militare* (con 119,9 mld, dei quali 116,5, impegnati, con 96,3 mld pagati sulla competenza e 17 sui residui), relativa al min. della difesa; della F.O. 7.4.1.4., *assistenza sanitaria ai detenuti*, con 260 mld rinvenibili nello stato di previsione del ministero di grazia e giustizia (245 dei quali impegnati, mentre sulla massa spendibile di 336,7 mld, stante i 76,7 mld di residui iniziali risultano pagamenti totali per 212,2 mld); della F.O. 7.4.1.5 *prestazione di servizi di prevenzione ed assistenza sanitaria diretta*, che vede, oltre agli stanziamenti del ministero della sanità, 1,1 mld nel bilancio del min. dei trasporti e 60,3 mld nel min. della difesa, che uniti ai 15,3 mld di residui portano la massa spendibile complessiva a 76,7 mld, con 59,1 mld di pagamenti totali (77% della massa spendibile), dei quali 47 solo su competenza; della F.O. 7.4.1.6 *regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria*, con 77,5 mld del ministero della difesa destinati anche al funzionamento dei nuclei antisofisticazione, che uniti ai 3 mld di residui elevano la massa spendibile a 80 mld sulla quale risultano pagamenti per complessivi 77,4 mld. Sono altresì da segnalare le risorse del ministero dei lavori pubblici che concorrono alla funzione *realizzazione e interventi finanziari per*

La divisione 10, protezione sociale presenta 117.802 mld di stanziamenti definitivi che uniti ai 279,1 mld di residui di stanziamento, evidenziano una massa impegnabile pari a 118.081,1 mld, sulla quale risultano impegnati 117.123 mld (99%); i 5.789 mld di residui iniziali contribuiscono ad una massa spendibile di 123.591 mld, su cui si registrano autorizzazioni di cassa per 119.237,8 e pagamenti totali per 114.006 mld (92% sulla massa spendibile; 96% sulle autorizzazioni di cassa). Anche in questo caso appare necessario segnalare come le risorse della divisione riferibili alle funzioni selezionate nell'esercizio proposto dalla Corte, coprono l'88% (con una differenza del 12%), della intera divisione 10 del bilancio dello Stato, sulla quale complessivamente risultano allocati 133.781 mld di stanziamenti di competenza, che uniti ai 8.010,5 mld di residui iniziali, portano ad una massa spendibile complessiva di 141.791,5 mld, con 129.562,2 mld di pagamenti totali (126.091,8 sulla competenza e 3.437,4 sui residui)⁷.

La complessità qualitativa e quantitativa delle accennate divisioni comportano la necessaria disaggregazione dell'analisi finanziaria in relazione alle diverse politiche sociali esaminate (politiche sanitarie, di assistenza sociale, previdenziali e per il lavoro).

2. L'assistenza sociale.

2.1 Le linee programmatiche.

Le problematiche attinenti alle politiche sociali si sono manifestate in tutti i Paesi europei, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, in ordine ai profili ed alle garanzie della "cittadinanza sociale", ponendo in luce, come già evidenziato nei Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria 1998-2000 e 1999-2001, in particolare la precarietà degli equilibri finanziari, in relazione ai mutamenti del mercato del lavoro ed alle innovazioni nei processi produttivi; l'inadeguatezza dei servizi a fronte dell'intensa transizione demografica in corso; gli elementi di iniquità sul piano intragenerazionale ed intergenerazionale; l'inefficienza ed inefficacia delle soluzioni adottate o proposte rispetto alla varietà ed alla complessità dei bisogni sociali.

Lo stretto legame tra politiche previdenziali, occupazionali e di salute è dunque condiviso anche a livello europeo, richiedendo l'adozione di un programma d'azione in favore della integrazione sociale, lo sforzo congiunto per la lotta alla esclusione sociale - anche attraverso la individuazione nel 2001 di indicatori della esclusione sociale - una congiunta opera di interventi su scala europea sulla questione previdenziale⁸.

Gli interventi previsti dalle misure programmatiche in campo assistenziale, associati ai provvedimenti in tema di riqualificazione della spesa sociale, di sostegno al reddito, di politiche attive del lavoro, di istruzione e formazione, tendono dunque a riequilibrare il sistema. Tali problemi, come è noto, erano stati in parte affrontati nel complesso processo di riforma avviato,

l'edilizia sanitaria, con 65,1 mld (quasi interamente impegnati ma pagati solo per 1,3 mld) e 5,3 mld di *realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria a seguito di calamità* con 2,9 mld di impegni su competenza e 0,6 mld di pagamenti totali sulla massa spendibile di 7,5 mld.

⁷ Alla citata differenza percentuale debbono quindi ricondursi i 15.979 mld che distinguono l'intera divisione 10 del bilancio statale rispetto agli elaborati proposti in sede di analisi aggregata dei dati finanziari. In particolare la maggior parte delle risorse non considerate nell'analisi (circa 13.000 mld) sono rinvenibili negli stanziamenti contenuti negli stati di previsione: del ministero dell'interno per la F.O. 10.1.2.1. *trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile*, con 7.227, 8 mld di competenza; del ministero della difesa per la F.O. 10.2.1.7. *erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori*, con 2.060 mld di competenza, e del ministero del tesoro per la F.O. 10.2.1.8. *erogazione per pensioni di guerra e dei vitalizi a particolari categorie* con 3.659,2 mld di competenza.

⁸ Nel recente "Contributo della Commissione europea al Consiglio europeo di primavera (Stoccolma, 23 e 24 marzo 2001) è stata evidenziata l'esigenza di una efficace protezione sociale, dovendosi affrontare a livello europeo la sfida del passaggio ad una popolazione fortemente invecchiata (secondo tale stima le persone ultraottacinquenni dovrebbero passare da 7 milioni a 19 milioni nel 2050); una delle principali conseguenze è dato dall'equilibrio tra popolazione attiva ed in pensione (il c.d. tasso di dipendenza, stimato in leggero aumento al 2010 (dal 50 al 51%) e più forte nel 2020 (56%).