

AVVERTENZA METODOLOGICA¹

La Corte ha rinunciato a costruire una propria struttura di programma per funzioni, pur restando aperti seri problemi metodologici in vista di una classificazione funzionale più coerente e rigorosa.

Un lavoro comune Corte-Ragioneria, al quale potrà essere associato l'ISTAT, dovrà essere impostato per la struttura di bilancio 2004-2005.

Infatti l'analisi funzionale della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002, si è basata sulle funzioni obiettivo delineate dalla Ragioneria per l'esercizio 2003 e ribaltate sul 2002.

Le funzioni obiettivo sono costruite a partire dalle *classi* - terzo livello - della classificazione funzionale europea COFOG. Si segnalano di seguito, alcuni limiti della classificazione funzionale adottata.

La significatività del rendiconto per funzioni è ridotta a causa della scarsa omogeneità di imputazione dei capitoli di spesa alle funzioni obiettivo nei diversi Ministeri.

Una costante negativa è costituita dalle funzioni denominate *Supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione* - identificate dal codice 91 - previste per ciascuna *classe* di terzo livello, anche se tale tipologia di spesa non è contemplata dalla COFOG, in base alla quale tutte le spese devono essere assegnate alle funzioni operative. A questi quarti livelli risultano imputate, nella maggior parte dei casi, quote rilevanti delle spese di funzionamento, mentre in altri casi ci si ritrovano anche specifiche voci di investimento come la manutenzione delle stazioni del Corpo forestale. Il peso di questa funzione è pari nel complesso all'1,3% degli stanziamenti, con valori importanti per i ministeri: Interno (15,4%), Affari esteri (11,1%), Beni e attività culturali (11,5%) e Giustizia (7,8%).

¹ L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 30 maggio 2003. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

L'altra funzione da rivedere in una più rigorosa impostazione è quella denominata *Risorse da assegnare nell'ambito della Pa* - individuata dal codice 1.6.1.4. Si ricorda che la classe COFOG 1.6.1 è relativa ai *Servizi pubblici generali non altrove classificati*, mentre i trasferimenti tra i diversi livelli amministrativi vengono contemplati dalla *classe* 1.8.1. Il peso della funzione 1.6.2.4 sul complesso delle Amministrazioni è pari al 2% degli stanziamenti, e comprende anche spese destinate a specifici interventi, come quelli per le servitù militari, o per il disinquinamento di origine industriale suscettibili di una migliore classificazione aderente a specifiche funzioni.

Da sottolineare è l'assenza, per ciascun comparto, di una funzione relativa ai sistemi informativi settoriali (per la sanità, il mercato del lavoro, l'agricoltura) nonostante siano espressamente evidenziati dalla COFOG.

Nello specifico delle singole Amministrazioni si riportano alcuni esempi:

- per il ministero dell'Interno si rileva un'eccessiva concentrazione della spesa sovrastimata per le funzioni tipiche dell'Amministrazione. Per esempio le spese per lo stoccaggio di materiali e attrezzature per la protezione civile sono state imputate alla *classe* Ordine pubblico e sicurezza (3.1.1). Al contrario, non è stata evidenziata una funzione relativa all'immigrazione e le relative risorse sono state assegnate a generiche funzioni come *Minoranze etniche* (10.7.1.2) e *Assistenza sociale per particolari categorie* (10.7.1.1), in quest'ultima sono compresi i fondi destinati alla lotta alla droga, al sostegno agli immigrati e all'assistenza alle vittime dell'usura.
- Per il ministero della Giustizia non viene evidenziata l'assistenza sanitaria ai detenuti. Le relative spese sono state imputate: per i detenuti adulti nella generica funzione *Amministrazione penitenziaria* (3.4.1.1), per i minori nella funzione *Prevenzione, devianza e risocializzazione dei minori* (3.4.1.2).
- Per la Difesa non vengono esplicitati con apposite funzioni i fondi destinati alla giustizia militare e alle accademie e scuole militari.
- Per gli Affari esteri non viene colta la differenza contemplata dalla COFOG tra la gestione diretta della cooperazione economica con i Paesi in via di sviluppo

(classe 1.2.1) e gli aiuti attraverso gli organismi internazionali (1.2.2). Infatti gli aiuti vengono genericamente attribuiti a due funzioni: *Cooperazione allo sviluppo in ambito bilaterale* (1.2.1.1) e *Cooperazione allo sviluppo in ambito multilaterale* (1.2.2.1).

- Per la componente del ministero dell'Economia e delle finanze relativa all'ex Tesoro, in materia di transazioni relative al debito pubblico viene adottata una generica funzione *Oneri del debito pubblico* (1.7.1.1), che assorbe ben il 57% delle somme stanziare per l'amministrazione. Si ritiene, invece, che le funzioni avrebbero dovuto essere articolate per le diverse operazioni connesse al debito pubblico, come: il pagamento degli interessi, la sottoscrizione e l'emissione dei titoli del debito pubblico, l'ammortamento.
- Per la componente dell'ex amministrazione finanziaria del ministero dell'Economia, la spesa del dipartimento delle politiche fiscali risulta concentrata per oltre il 70% degli stanziamenti e degli impegni effettivi sulla funzione *Gestione dei tributi*, risultando imputato a questa anche il complesso dei capitoli di spesa destinati ai rimborsi delle imposte ed alle poste correttive dell'entrata che assommano risorse per circa 32.000 milioni di euro. Alla funzione *Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità*, di esclusiva pertinenza del dipartimento, vengono indistintamente attribuiti anche i fondi destinati alle Agenzie fiscali. Questo comporta la non assoluta significatività dell'analisi funzionale per la spesa del dipartimento.
- Per il ministero del Lavoro e delle politiche sociali non è stata prevista una funzione relativa ai trasferimenti alle gestioni previdenziali, che vengono imputati alla *classe* Protezione sociale non altrimenti classificabile (10.9.1).
- Per il ministero della *Salute* non sono state previste funzioni relative alla farmacovigilanza, attività che ricopre un'importanza notevole, e all'assistenza sanitaria diretta svolta presso gli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera.
- Per il ministero dei Beni e le attività culturali le funzioni non corrispondono alle missioni istituzionali dell'amministrazione, essendo articolate per *beni* (archeologici, artistici e storici, archivistici,) senza alcuna evidenziazione delle

attività istituzionali come la promozione, la valorizzazione e la conservazione dei beni stessi.

In ragione dei limiti riscontrati per alcune amministrazioni si è proceduto ad analisi per *unità di voto* e capitoli di spesa, e non è stato possibile costruire serie storiche per effettuare confronti con le risultanze degli esercizi precedenti. Si è proceduto a confronti temporali a livello dei *Centri di responsabilità*, anche per alcune amministrazioni, sottoposte nel 2002 ad accorpamenti di dicasteri diversi, o a riforme nell'organizzazione interna.

Sono state svolte analisi particolari riferite alla spesa per l'immigrazione, la protezione civile e gli interventi per le aree depresse, attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa del complesso delle amministrazioni centrali.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

1. Sintesi e conclusioni.

2. Gli aspetti programmatori: *2.1 Documento di programmazione economica e finanziaria; 2.2 Note preliminari al bilancio; 2.3 Direttive annuali.*

3. Profili normativi e organizzativi

4. Situazione del personale, anche con riferimento ai processi di riorganizzazione e di trasferimento di risorse umane alle regioni e agli enti locali.

5. Attività contrattuale: principali novità.

6. Legge obiettivo: stato di attuazione dei programmi.

7. Piano generale dei trasporti: stato di attuazione e previsioni per il suo sviluppo con riferimento agli obiettivi comunitari.

8. Settore stradale e autostradale: *8.1 Trasformazione dell'ANAS in S.p.A; 8.2 Il c.d. federalismo stradale; 8.3 Piano nazionale della sicurezza stradale.*

9. Settore ferroviario.

10. Settore aeroportuale.

11. Auditing finanziario contabile.

12. I controlli interni.

13. Il sistema degli indicatori: *13.1 Relazione tra obiettivi e gruppi di indicatori; 13.2 Relazione tra funzioni - obiettivo e gruppi di indicatori.*

(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	Stanzamenti definitivi	Autorizzazioni di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti totali	Residui totali	Economie totali
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	210.747	213.009	194.381	15.600	15.522	15.117	3.128	195.481
2. Coordinamento dello sviluppo del territorio, politiche del personale e affari generali	794.908	894.200	689.354	702.213	586.573	680.803	441.252	126.560
3. Opere pubbliche ed edilizia	4.191.509	5.833.318	5.197.660	3.929.829	3.664.101	5.024.934	13.399.268	623.726
4. Navigazione e trasporto marittimo e aereo	1.928.422	2.249.037	1.340.876	1.688.789	1.608.567	1.750.152	1.307.930	232.322
5. Trasporti terrestri e sistemi informativi e statistici	2.685.363	3.247.430	1.906.204	2.324.784	2.263.826	1.842.464	3.323.758	590.529
6. Capitanerie di porto	474.156	515.141	60.953	418.496	415.801	439.404	84.667	58.142
7. Consiglio superiore dei lavori pubblici	1.690	1.679	195	694	622	382	313	996
TOTALE AMMINISTRAZIONE	10.286.794	12.953.814	9.389.624	9.080.405	8.555.012	9.753.256	18.560.315	1.827.757

1. Sintesi e conclusioni.

Il 2002 per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stato l'anno del completamento del nuovo quadro normativo coerente con le linee programmatiche tracciate nei documenti di programmazione economica e finanziaria approvati nel 2001 e nel 2002.

A seguito dell'approvazione della legge-obiettivo è stato, infatti, definito l'iter di importanti atti di normazione primaria volti al rilancio degli investimenti nel settore delle opere pubbliche e allo snellimento procedurale¹. La finalità principale degli interventi legislativi è stata il superamento dell'impianto normativo della legge n. 109/1994, (legge Merloni) - e delle sue successive modifiche e integrazioni - e l'introduzione di nuove forme di gestione degli appalti (ad esempio il *general contractor*) idonee a consentire la realizzazione di opere pubbliche di rilevanti dimensioni, riducendo il numero delle stazioni appaltanti e determinando concentrazioni e raggruppamenti che dovrebbero permettere di ottenere il riassetto del mercato del settore.

Al riguardo la Corte ritiene di non poter esprimere valutazioni sugli effetti prodotti dalle nuove misure. Sono, infatti, ancora nella fase di avvio le grandi opere individuate nelle delibere CIPE per il recupero del divario infrastrutturale del nostro Paese, sicché non sono ancora disponibili dati sui risultati che consentano compiute verifiche e valutazioni. Si può comunque affermare che pare confermata la preoccupazione espressa nella Relazione al Parlamento per il 2001 sulla possibilità, nel breve periodo, di finanziare i lavori pubblici con il project financing: l'apporto di capitali privati alla realizzazione di opere pubbliche attraverso la finanza di progetto, infatti, è ancora esiguo.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, si rileva² che non è ancora apprezzabile un riorientamento della "modalità" tale da avviare il superamento dell'attuale assetto che vede fortemente penalizzato il trasporto su ferro e su acqua³.

¹ Si veda in proposito il paragrafo 2.

² Si confrontino i dati riportati nelle tabelle del paragrafo 13 sugli indicatori.

³ Si segnalano al riguardo i risultati dell'indagine condotta nella sede sul controllo della gestione (delibera della sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato del 16 maggio 2003, in corso di pubblicazione), con riferimento allo stato della realizzazione degli interporti sul territorio nazionale a partire dall'approvazione della legge 4 agosto 1990, n. 240, recanti interventi dello Stato per la realizzazione di interporti, ivi comprese le successive modifiche ed integrazioni per le aree depresse (legge 8 agosto 1995, n. 241; legge 20 dicembre 1996, n. 641; legge 23 maggio 1997, n. 135).

Con riferimento ai profili organizzativi il 2002 è da considerarsi ancora un anno trascorso nell'attesa di un necessario riassetto. All'unificazione formale dei soppressi Ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, debbono ancora seguire interventi organizzativi che completino la riforma, sia con riferimento al personale (omogeneizzandone i profili giuridici ed economici), sia con riferimento alla logistica (riducendo, ove possibile, l'attuale dispersione del Ministero in una pluralità di sedi).

2. Gli aspetti programmatori.

Dalla Relazione sulla situazione economica del Paese per il 2002 risulta che la spesa delle amministrazioni per investimenti è pari a 5.985 milioni di euro. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha effettuato investimenti per circa 943 milioni, pari al 19,3% della spesa complessiva dello Stato. Una quota superiore al 55% ha interessato il settore delle opere pubbliche: edilizia pubblica statale, immobili demaniali, edifici privati destinati a uffici pubblici statali (22,5%), opere marittime e portuali (12,6%); edilizia penitenziaria e uffici giudiziari (9,7%); studi di fattibilità e interventi infrastrutturali nelle aree depresse (6%); costruzione di nuove sedi di servizio per l'Arma dei Carabinieri, per la Polizia di Stato e per il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (4,2%). Altre quote hanno riguardato le sedi per immobili demaniali o privati in uso agli organi istituzionali nazionali e organismi internazionali (5,7 %); l'adeguamento alle norme di sicurezza degli uffici demaniali o in uso alle amministrazioni dello Stato (4,4%); il ripristino di opere pubbliche danneggiate dagli eventi sismici, alluvionali e danni bellici (3,6%) nonché gli interventi su edifici di culto, demaniali, di interesse storico di uso pubblico e tutela del patrimonio storico-artistico. Ulteriori quote sono state destinate alla gestione dei progetti speciali in attuazione del trasferimento delle competenze del soppresso Dipartimento per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno e dell' Agenzia per la promozione e lo sviluppo delle aree depresse (16%); allo sviluppo dei sistemi informatizzati (3,3%) e, per una quota più contenuta, all'acquisto di apparati logistici per il potenziamento delle infrastrutture per la vigilanza ed il soccorso in mare delle Capitanerie di porto e degli uffici periferici della navigazione nonché all'acquisto di mezzi di trasporto terrestre e all'adozione del sistema Vessel Traffic Service per la sicurezza della navigazione.

In sede europea si è sviluppato recentemente il dibattito sulla opportunità di rivedere i criteri di Maastricht e il Patto di stabilità per ciò che concerne la spesa per infrastrutture. A riguardo si segnala che l'adozione di regole dell'Unione Europea che determinino i criteri per l'accettabilità di canali paralleli alle gestioni statali per il finanziamento degli investimenti pubblici (attraverso strumenti analoghi a quelli disciplinati, in Italia, dal d.lgs. n. 63/2002 convertito dalla legge n. 112/2002, quali la Cassa depositi e prestiti e le società Patrimonio S.p.A. e Infrastrutture S.p.A.) è un tema indicato dal Ministro dell'economia e delle finanze tra quelli da porre in sede Ecofin, nel semestre di Presidenza italiana.

2.1 Documento di programmazione economica e finanziaria.

Nel corso del 2002 è proseguita l'azione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti volta a realizzare le azioni di recupero del divario infrastrutturale italiano delineate nel Dpef 2001-2003.

Dal raffronto tra il Documento di programmazione economica e finanziaria 2002-2006 e quello 2003-2006, per la parte che riguarda le infrastrutture e i trasporti, si rileva che nel secondo documento è presente un'analitica articolazione di programmi che, invece, nel primo erano solo sommariamente enunciati.

Nel Dpef 2002-2006, infatti, erano tracciate le linee programmatiche del Governo in materia di infrastrutture e trasporti dalle quali emergeva la necessità di ricorrere ad uno strumento di carattere eccezionale per rilanciare il settore (la "legge-obiettivo") e, pertanto, di

individuare alcune grandi opere strategiche alle quali applicare lo speciale regime derogatorio previsto dal menzionato strumento normativo .

A seguito dell'approvazione della legge-obiettivo è stato riportato in sede di Dpef 2003-2006 un elenco delle infrastrutture strategiche che reca le previsioni di spesa per le opere nel triennio, i tempi di avanzamento progettuale e l'indicazione della prevista disponibilità delle infrastrutture.

Tab. 1

INFRASTRUTTURE STRATEGICHE						
Progr.	Infrastrutture strategiche	Previsione costo a carico pubblico	Avanzamento progettuale	Avvio cantieri	Previsioni di spesa delle opere nel triennio	Disponibilità infrastrutture
1	Valico ferroviario del Frejus (solo tunnel)	1.807,60	30	II Semestre 2004	149,77	2011-2015
2	Valico ferroviario del Sempione	1.807,60	20	I Semestre 2004	22,23	2009
3	Valico ferroviario del Brennero	2.582,28	20	II Semestre 2005	50	2015
4	Asse ferroviario sull'itinerario del Corridoio 5 Lione-Kiev (Torino-Trieste)	7.901,79			1.962,54	
4a	Torino-Novara		100	I Semestre 2002	955,45	2006
4b	Novara-Milano		90	I Semestre 2003	516,46	2007
4c	Milano-Verona		60	II Semestre 2003	180,76	2008
4d	Verona-Venezia-Trieste		40	I Semestre 2004	309,87	2007
5	Asse autostradale medio padano	2.737,22			877,97	
5a	Passante di Mestre	1.962,54	40	II Semestre 2003	568,1	2007
5b	Brescia-Bergamo-Milano	774,68	80	II Semestre 2003	309,87	2006
6	Asse ferroviario Ventimiglia-Genova-Novara-Milano (Sempione)	4.379,55			224,12	
6a	Ventimiglia-Genova		80	I Semestre 2003	118	2008
6b	Genova-Milano		60	I Semestre 2004	106,12	2009
7	Asse ferroviario Brennero-Verona-Parma-La Spezia	1.510,64	30	II Semestre 2003	568,1	2008
8	Asse autostradale Brennero-Verona-Parma-La Spezia	1.032,91	40	I Semestre 2004	98,13	2008
9	Progetto per la salvaguardia della laguna e della città di Venezia: sistema MO.SE.	4.131,66	60	II Semestre 2002	609,42	2010
10	Nuova Romea	929,62	20	I Semestre 2004	90,9	2008
11	Asse viario Marche Umbria e quadrilatero di penetrazione interna (tratta marchigiana 669, 845 - 204-5, 165-54, 744-108, 972 tratta umbra 285,601-25,823-59,393-81,6)	1.807,60	20	I Semestre 2004	320,2	2008

Fonte: Dpef 2003-2006.