

**DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1996**

INDICE

VOLUME II

NOTA METODOLOGICA	Pag.	11
 <i>Capitolo I - Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>		
1. - Sintesi e conclusioni - profili evolutivi	Pag.	15
2. - Analisi dei risultati della gestione	»	16
3. - Analisi dell'organizzazione - personale	»	19
	»	30
 <i>Ministeri istituzionali:</i>		
 <i>Capitolo II - Ministero di grazia e giustizia</i>		
1. - Sintesi e conclusioni	Pag.	65
2. - Analisi finanziaria della gestione	»	66
3. - Organizzazione e personale	»	67
4. - Attività contrattuale	»	72
5. - La spesa decentrata	»	75
6. - Profili di attività istituzionale	»	76
7. - Il sistema informatico	»	77
	»	79
 <i>Capitolo III - Ministero degli affari esteri</i>		
1. - Sintesi e conclusioni	Pag.	92
2. - Profili istituzionali	»	93
3. - Analisi finanziaria per categorie economiche	»	95
4. - L'incrocio fra categorie economiche e centri di responsabilità in termini di massa impegnabile	»	97
5. - L'incrocio in termini di massa spendibile	»	98
6. - Il bilancio sperimentale	»	98
7. - Analisi per funzioni-obiettivo	»	100
8. - Aspetti organizzativi	»	100
9. - L'attività contrattuale	»	108
10. - La ratifica dei trattati internazionali	»	112
11. - L'istituto agronomico per l'oltremare con sede in Firenze	»	112
12. - La Cooperazione allo sviluppo	»	113
	»	114
 <i>Capitolo IV - Ministero dell'interno</i>		
Sintesi e conclusioni	Pag.	130
1. - Analisi del bilancio consuntivo per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità ...	»	131
2. - Organizzazione e personale	»	134
3. - Informatica	»	137
4. - Attività contrattuale	»	140
5. - Profili di attività istituzionale	»	141
6. - Fondo Edifici di Culto	»	142
	»	146
 <i>Capitolo V - Ministero della difesa</i>		
Sintesi e conclusioni	Pag.	156
1. - Analisi finanziaria	»	157
2. - Analisi dell'organizzazione	»	159
Allegato A: Programma Efa/Eurofighter 2000	»	165
Allegato B: Programma Orizzonte	»	186
	»	194

Ministeri finanziari:

Capitolo VI - <i>Ministero del tesoro</i>	Pag.	217
1. - Premessa	»	218
2. - Il consuntivo della gestione 1996	»	220
3. - Profili organizzativi	»	221
4. - La gestione dei trasferimenti	»	223
5. - La gestione del bilancio	»	230
6. - La spesa per interessi e la gestione del debito	»	232
7. - Acquisto di beni e servizi per le amministrazioni dello Stato	»	234
8. - Attività di verifica e controllo	»	236
9. - Gestioni autonome e fondi di rotazione	»	240
10. - Liquidazione di enti soppressi	»	245
Capitolo VII - <i>Ministero delle finanze</i>	Pag.	257
1. - Sintesi e conclusioni	»	258
2. - Evoluzione del quadro di riferimento	»	262
3. - Analisi dei risultati di gestione	»	266
4. - Valutazione dei risultati e delle politiche gestionali	»	277
5. - L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato	»	294
Capitolo VIII - <i>Ministero del bilancio e della programmazione economica</i>	Pag.	327
1. - Sintesi e conclusioni	»	328
2. - La gestione finanziaria	»	331

Politiche sociali:

Capitolo IX - <i>Ministero della pubblica istruzione</i>	Pag.	350
1. - Sintesi e conclusioni - profili evolutivi	»	351
2. - Analisi dei risultati della gestione	»	352
3. - Analisi dell'organizzazione - personale	»	358
Capitolo X - <i>Ministero del lavoro e della previdenza sociale</i>	Pag.	404
1. - Sintesi e conclusioni	»	405
2. - Analisi dei risultati della gestione per funzioni-obiettivo	»	407
3. - Analisi dell'organizzazione	»	421
4. - Attività contrattuale	»	423
Allegato A: La spesa previdenziale	»	425
Capitolo XI - <i>Ministero della sanità</i>	Pag.	444
Sintesi e conclusioni	»	445
1. - Analisi dei risultati della gestione	»	447
2. - Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti	»	456
Appendice: Profili di attuazione della riforma sanitaria. La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato	»	460
Capitolo XII - <i>Ministero dell'università e della ricerca scientifica</i>	Pag.	480
Sintesi e conclusioni	»	481
1. - Analisi dei risultati della gestione	»	482
2. - Analisi dell'organizzazione	»	489
3. - L'attività del Ministero	»	495

Settori produttivi:

Capitolo XIII - <i>Ministero delle poste e delle telecomunicazioni</i>	Pag.	521
1. - Sintesi e conclusioni	»	522
2. - Principali aspetti della gestione finanziaria	»	523
3. - Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti	»	530
4. - Profili della gestione per centri di responsabilità	»	535
Capitolo XIV - <i>Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali</i>	Pag.	566
Sintesi e conclusioni	»	567
1. - Analisi finanziaria	»	569
2. - Analisi dell'organizzazione	»	574
Capitolo XV - <i>Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato</i>	Pag.	598
1. - Sintesi e conclusioni	»	599
2. - Aspetti finanziari della gestione - Dati complessivi	»	599
3. - Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità	»	602
4. - Organizzazione	»	621
Capitolo XVI - <i>Ministero del commercio con l'estero</i>	Pag.	632
Sintesi e conclusioni	»	633
1. - Analisi finanziaria	»	634
2. - Analisi dell'organizzazione	»	640

Assetto del territorio:

Capitolo XVII - <i>Ministero dei lavori pubblici</i>	Pag.	658
1. - Sintesi e conclusioni	»	659
2. - Profili istituzionali	»	659
3. - Principali aspetti della gestione finanziaria	»	662
4. - Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti	»	669
5. - Attività contrattuale	»	676
6. - Analisi della gestione per centri di responsabilità	»	678
Capitolo XVIII - <i>Ministero dei trasporti e della navigazione</i>	Pag.	708
1. - Considerazioni di sintesi	»	709
2. - Organizzazione	»	713
3. - Dati di consuntivo	»	714
4. - Analisi della spesa per funzioni-obiettivo (massa impegnabile e massa spendibile)	»	714
5. - Spese di funzionamento	»	720
6. - Attività contrattuale	»	722
7. - Spese per interventi	»	723
8. - Spese per investimenti	»	724
Capitolo XIX - <i>Ministero per i beni culturali e ambientali</i>	Pag.	738
1. - Sintesi e conclusioni	»	739
2. - Analisi della gestione	»	741
3. - Valutazione dei risultati	»	751
4. - Analisi delle entrate	»	756
5. - Trasferimenti	»	756
6. - Organizzazione e gestione del personale	»	757
7. - Attività normativa	»	759
8. - Prospettive di sviluppo	»	763

Capitolo XX - *Ministero dell'ambiente*

Sintesi e conclusioni	Pag.	774
1.- Aspetti finanziari della gestione. Dati complessivi	»	775
2. - Analisi per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità	»	777
3. - Organizzazione	»	779
		795

NOTA METODOLOGICA

PREMESSA

La Corte ha esaminato il rendiconto delle Amministrazioni centrali, per il secondo anno, ricostruendo la spesa sulla base di una classificazione per *funzioni-obiettivo* incrociate con i *Centri di responsabilità* individuati dalla Ragioneria generale, con lo scopo di fornire al Parlamento una lettura più razionale dei dati del consuntivo.

La metodologia adottata ha origine dai contenuti concettuali presenti nello specifico referto in materia di struttura e riclassificazione del bilancio di previsione del rendiconto, reso nel giugno 1995 su richiesta del Presidente del Senato.

In quel referto venivano poste le basi per una diversa modalità di lettura delle risultanze del rendiconto, non solo volta alla verifica dei tradizionali dati finanziari, ma soprattutto orientata alla misurazione e valutazione dei risultati della gestione e dell'attività amministrativa. Propedeutica alle suddette analisi, è appunto la schematizzazione delle attività svolte dalle singole Amministrazioni attraverso le *funzioni-obiettivo*.

ATTIVITÀ SVOLTA

Per ciascun Dicastero, anche attraverso un continuo confronto con i rappresentanti dell'Amministrazione, è stato svolto un processo di revisione ed approfondimento del lavoro effettuato per il rendiconto 1995, teso ad una migliore individuazione delle *funzioni-obiettivo* sulla base di un più approfondito collegamento con le attività istituzionalmente affidate all'Amministrazione stessa. A tale scopo sono stati parzialmente ridisegnati gli schemi per *funzioni* relativi ad alcuni Ministeri, mentre per quelli della difesa e delle finanze si è resa necessaria una revisione integrale in quanto i precedenti risultavano eccessivamente impostati per *Centri di responsabilità*.

In ciascuno degli schemi per *funzioni* sono presenti le attività comuni a tutte le Amministrazioni:

- indirizzo politico amministrativo;
- programmazione e coordinamento;
- servizi generali;
- attività informatica (dove presente viene evidenziato il sistema informativo settoriale).

Ciascun capitolo di spesa, sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione, è stato imputato alle *funzioni-obiettivo* di 2° livello (*microfunzioni*) in relazione all'attività svolta.

Per i capitoli relativi alle spese generali di funzionamento si è proceduto ad una disaggregazione della spesa attraverso un'imputazione in quota parte: per esempio le spese relative al personale sono state imputate alle singole *funzioni* di 2° livello in rapporto agli addetti alle singole attività.

In alcuni casi, si è dovuto parzialmente procedere ad una stima delle imputazioni basata sui dati del consuntivo 1995, risalendo ove necessario, alle norme istitutive dei capitoli di spesa.

L'analisi per *funzioni-obiettivo* ha utilizzato schemi di analisi contabile elaborati dalla Corte con riferimento alla *massa impegnabile* e *massa spendibile* cui si riconducono i risultati finanziari in termini di impegni e pagamenti.

Le *funzioni-obiettivo* sono state incrociate con le risultanze economiche per:

- categorie economiche, esposte nel rendiconto ufficiale;
- *classificazione economica semplificata* costruita dalla Ragioneria generale ripartendo le spese in tre aggregati: funzionamento, intervento e investimento. A tal proposito va segnalato che per alcuni Ministeri, a nostro parere, risultano sovrastimate le spese di funzionamento in quanto comprensive di alcuni capitoli di spesa che dovrebbero, invece, essere attribuiti all'aggregato relativo alle spese di intervento.

In relazione alla disponibilità dei dati forniti dalle singole Amministrazioni, nonché alle specifiche peculiarità delle attività da queste svolte, si è potuto procedere ad alcuni approfondimenti del lavoro con riferimento a specifici Dicasteri. In particolare:

- per i Ministeri delle finanze e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica è stato individuato il terzo livello di disaggregazione della spesa con relativa imputazione;
- per le Amministrazioni di grazia e giustizia, poste e telecomunicazioni, lavori pubblici e beni culturali è stata effettuata un'analisi dettagliata della spesa sostenuta per le sedi periferiche;
- per il Ministero delle finanze si è proceduto ad una complessa serie di elaborazioni aventi lo scopo di misurare l'efficacia degli accertamenti e la relativa efficienza dell'Amministrazione. Fra l'altro è stata analizzata la distribuzione territoriale del personale dei principali Dipartimenti per alcune *microfunzioni*, allo scopo di confrontare - per categorie di contribuenti - la situazione reale con quella teorica prevista dalla pianta organica;
- per il Ministero della difesa si è proceduto ad un confronto tra i risultati della *classificazione economica semplificata* della Ragioneria e quelli derivanti da una diversa aggregazione della spesa, mirante a privilegiare la destinazione della spesa stessa (in particolare inserendo fra gli investimenti la spesa per gli armamenti).

La collaborazione con le Amministrazioni - volta a individuare le *funzioni-obiettivo* in raccordo con le "missioni" e le "politiche pubbliche" - non è ancora pienamente soddisfacente.

In alcuni casi i dati richiesti, necessari per le elaborazioni, risultano non ancora adeguati, a causa di carenze informative interne alle Amministrazioni stesse.

L'attuazione delle leggi nn. 59 e 94 del 1997, offrirà il punto di partenza per promuovere una cooperazione più fruttuosa finalizzata a recepire i criteri innovativi della struttura di bilancio e ad adottare criteri e metodi di analisi economica dei risultati della gestione.

Il rendiconto sperimentale della Corte per l'esercizio 1996, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 4 della legge n. 94/97 per la riforma del bilancio dello Stato, che prevede espressamente l'individuazione delle *funzioni-obiettivo* parallelamente a quella delle *unità previsionali di base*, sarà adottato dalla Ragioneria generale per il bilancio previsionale 1998.

PROGRAMMA DI ATTIVITÀ PER IL RENDICONTO 1997

Le elaborazioni effettuate per il bilancio sperimentale non possono essere considerate definitive, vista l'evoluzione normativa per la regolamentazione del bilancio dello Stato, nonché la dinamicità organizzativa delle strutture ministeriali (leggi n. 59, n. 94 e n. 127 del 1997).

Per l'analisi del rendiconto 1997 si procederà ad un ulteriore approfondimento del bilancio per *funzioni-obiettivo*, ed ai necessari aggiornamenti per allineare le elaborazioni sia alle variazioni intervenute nella struttura organizzativa di alcune Amministrazioni, sia ai *Centri di responsabilità* revisionati dalla Ragioneria generale parallelamente all'individuazione delle *unità previsionali di base*.

Si può prevedere che dal 1998, la Corte tornerà a costruire le proprie analisi sul rendiconto ufficiale adeguato alla nuova disciplina dettata dalla legge n. 94 del 1997.

Per l'elaborazione di una misurazione dell'efficienza amministrativa (prodotto/costo), è necessario passare da una contabilità finanziaria ad una contabilità economica (analitica). A tal fine risulta indispensabile la collaborazione delle Amministrazioni che dovrebbero attivarsi per la

rilevazione interna di una serie di dati propedeutici alla costruzione di una prima contabilità analitica, è pertanto indispensabile la reale operatività dei servizi di Controllo interno, e l'intensificazione della collaborazione con gli uffici statistici del SISTAN e con i responsabili per l'informatica presso ciascuna Amministrazione.

Si procederà inoltre alla costruzione di nuove sezioni funzionali attraverso l'aggregazione per *funzioni-obiettivo* (di 1° e 2° livello) relative ad una stessa finalizzazione settoriale della spesa, (sanitaria, opere pubbliche, territorio, ecc.), a prescindere dai singoli stati di previsione.

Capitolo I

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Sommario: **1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi.**

2. Analisi dei risultati della gestione: *2.1 risultati contabili globali e per funzioni-obiettivo - incrocio con la classificazione per centri di responsabilità; 2.2 Valutazione dei risultati per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità: indicatori della capacità di erogazione e di utilizzazione delle risorse finanziarie; 2.3 Analisi per categorie economiche.*

3. Analisi dell'organizzazione - personale: *3.1 L'assetto organizzativo della P.C.M. e il d.lgs n. 29/1993; 3.2 Il personale; 3.3 I concorsi; 3.4 Le indagini del Servizio di controllo interno.*

Esercizio 1996 - Risultati della gestione per funzioni-obiettivo - dati di competenza

FUNZIONI OBIETTIVO	(in milioni)					
	Stanziamenti definitivi	Impegni (*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo e supporto al Presidente del Consiglio, al Consiglio dei Ministri e ad altri organi di vertice	46.577	42.146	41.660	34.375	7.770	4.431
2 Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo	907.534	870.495	610.412	340.611	529.884	37.039
3 Funzioni ausiliarie alle attività del Governo	292.020	289.655	289.358	254.590	35.065	2.365
4 Servizi per le informazioni, la sicurezza ed attività per la produzione dei materiali di armamento	372.285	372.230	372.223	365.636	6.594	55
5 Funzioni ausiliarie dello Stato	793.524	751.522	750.955	711.419	40.103	42.002
6 Servizi generali	148.611	135.957	131.939	115.757	20.200	12.654
7 Politiche sociali	228.031	223.295	170.919	162.604	60.691	4.736
8 Politiche del territorio	478.968	457.712	150.181	54.814	402.898	21.256
9 Protezione civile	1.227.473	1.214.739	502.274	219.047	995.692	12.734
10 Politiche del turismo, dello sport e dello spettacolo	1.375.895	1.373.734	1.214.789	778.193	595.541	2.161
TOTALE	5.870.917	5.731.484	4.234.708	3.037.047	2.694.438	139.433

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio

1. Sintesi e conclusioni - profili evolutivi

Rispetto ai temi e alle problematiche emerse e discusse negli anni precedenti, il 1996 non ha portato novità nell'andamento complessivo della gestione, né nell'assetto organizzativo dei diversi rami di amministrazione presenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La constatazione trova supporto nelle analisi e nelle considerazioni svolte nei referti sui rendiconti 1994-1995 messe a raffronto con quelle dedicate, nei paragrafi 1 e 2, alla gestione e ai temi organizzativi che hanno caratterizzato l'esercizio 1996.

Innanzitutto, si richiama l'attenzione sull'evoluzione dei complessivi volumi finanziari impegnati dalla P.C.M.. Il confronto delle risorse 1996 rispetto a quelle dell'anno precedente evidenzia che gli stanziamenti definitivi denunciano un incremento di circa il 10%, risultato di un andamento molto variegato tra le diverse funzioni-obiettivo¹. Noto l'incremento verificatosi in corso d'anno tra previsioni iniziali e definitive: 26,55%. Nel 1995 il corrispondente valore era stato del 18,41%, ma negli anni ancora precedenti aveva raggiunto anche il 39,31% (1994) e il 47,69% (1993). Sull'evenienza incide in termini, quasi sempre preponderanti, il peculiare sistema di provvista finanziaria della protezione civile.

L'analisi consente di cogliere che gli incrementi si riferiscono alle spese di personale (cat. II), rispettivamente, per circa il 24% e il 12% e alle spese per acquisto di beni e servizi (cat. IV), rispettivamente, per circa il 27% e il 29%.

¹ Si vedano gli appositi prospetti per funzioni obiettivo e per categorie economiche.