

Nucleo di valutazione della spesa previdenziale) e di numerosi qualificati studiosi ed istituti di ricerca sono stati prospettati, anche in via alternativa, correttivi all'anzidetta fase transitoria per renderla maggiormente coerente con l'assetto finale previsto dai quali si fanno scaturire rilevanti effetti finanziari ed equitativi.

Nelle varie proposte correttive viene posto particolarmente l'accento sull'esigenza:

1. del rapido innalzamento dell'età pensionabile, che si vorrebbe venisse stabilita a 65 anni, sia per gli uomini che per le donne, anche in considerazione della maggiore speranza di vita del sesso femminile;

2. dell'abolizione del pensionamento d'anzianità, prevedendosi un'unica pensione di vecchiaia raggiungibile a 65 anni, comportante un risparmio di circa 5.000 miliardi l'anno, fino al 2008, salvo l'aumento delle pensioni medie per la maggiore anzianità contributiva; ovvero dell'innalzamento a 40 anni del requisito di anzianità contributiva per accedere al pensionamento prima dell'età pensionabile con effetti finanziari più limitati nel tempo e nell'importo;

3. dell'immediata applicazione nei confronti di tutti gli iscritti a forme di previdenza obbligatoria, indipendentemente dalla loro anzianità di iscrizione alla data del 31 dicembre 1992, del metodo del pro-rata secondo il quale la pensione è calcolata sulla base del metodo retributivo per gli anni precedenti il 1996 ed, invece, in base al nuovo metodo contributivo per le anzianità contributive maturate successivamente al 31 dicembre 1995; misura questa che, comporterebbe risparmi crescenti a partire dal 2001 (1000 miliardi fino a giungere a oltre 18000 miliardi nel 2015);

4. dell'eliminazione di ingiustificate posizioni privilegiate, sotto il profilo dell'età pensionabile e della valutazione dei periodi contributivi;

5. del potenziamento della previdenza integrativa, che compensi l'inevitabile riduzione della pensione erogata dalle gestioni per l'assicurazione obbligatoria, sempre più deputata ad assolvere una funzione di garanzia di un trattamento base integrabile attraverso i fondi pensione. Questi fondi non sono ancora operativi, in carenza del regolamento ministeriale di cui all'art. 4, comma 3 del decreto legislativo n. 124/1993 recante la disciplina delle forme pensionistiche esemplari, che, adottate con decreto in data 14 gennaio 1997 non è stato ammesso al visto ed alla registrazione di questa Corte per non conformità a legge delle norme relative al possesso dei requisiti di professionalità da parte dei componenti degli amministratori (artt. 4 e 14 del regolamento) dei fondi in parola. In merito il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 22 maggio 1997, ha deliberato che il decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di cui sopra debba avere corso, richiedendone la registrazione con riserva. Il predetto decreto è stato ammesso a visto e registrazione in data 4 giugno 1997.

E' stato, invece, adottato il regolamento del Ministero del tesoro (decreto 21 novembre 1996, n. 703, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 febbraio 1997) recante norme sui criteri e sui limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e nelle regole in materia di conflitto di interessi.

6. dell'estensione ai dipendenti pubblici del quadro normativo vigente per il settore privato anche per ciò che concerne la previdenza complementare;

7. dell'allineamento, in tutti i comparti, delle aliquote contributive con quelle di computo delle prestazioni, comportante maggiori entrate per ogni punto percentuale in più, pari a 1.200 miliardi l'anno (in atto agli autonomi si applica, come detto, una aliquota contributiva del 15%, mentre l'aliquota di computo è del 20%);

8. della partecipazione di coloro che hanno fruito di forme di pensionamento anticipato all'onere del risanamento dei conti pubblici mediante l'applicazione di un contributo di solidarietà - modulato sulla base del periodo di anticipazione del trattamento pensionistico -

fino al compimento dell'età pensionabile, comportante una minore spesa per pensioni, la cui misura sarebbe in funzione dell'aliquota del contributo di solidarietà;

9. della netta separazione tra previdenza ed assistenza, per evitare, anche temporaneamente, commistioni improprie nella gestione dei relativi fondi;

10. di una minore indicizzazione ai prezzi delle pensioni dei percettori di redditi superiori ad una determinata fascia.

Pur convenendo, ovviamente, sull'esigenza di adeguati interventi correttivi "che rafforzino la coerenza fra fase di transizione e assetto del sistema a regime"⁸ nell'ottica più generale del riequilibrio finanziario della previdenza pubblica e della politica di rientro dal deficit pubblico - del quale la spesa previdenziale è pilastro fondamentale - la Corte dei conti ritiene di doversi astenere dal fornire indicazioni sui concreti provvedimenti da attuare, la cui competenza spetta ai soggetti istituzionalmente preposti, ossia al Governo ed al Parlamento.

⁸ C.E.R. "Accelerare la transizione del sistema previdenziale", in Rapporto n. 2/1996.

ALLEGATI

ELABORAZIONI PER FUNZIONI-OBIETTIVO
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE
FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Esercizio finanziario 1996

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg1 - Gabinetto e segreterie particolari dg9 - Agenzie per l'impiego	1. Indirizzo politico-amministrativo	1.1 Attività di diretta collaborazione con l'organo politico 1.2 Programmazione e destinazione delle risorse 1.3 Indirizzo normativo 1.4 Controllo interno	
dg7 - Direzione generale per l'impiego dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego dg10 - Ufficio centrale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori	2. Politiche per l'occupazione	2.1 Impiego e collocamento 2.2 Lavori socialmente utili 2.3 Orientamento e formazione professionale (F.S.E.)	
dg4 - Direzione generale della previdenza e dell'assistenza sociale dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego	3. Politiche di sostegno	3.1 Integrazioni salariali e trattamenti di disoccupazione 3.2 Riduzione del costo del lavoro	3.2.1 Fiscalizzazione oneri sociali 3.2.2 Assunzioni agevolate 3.2.3 Contributi alle imprese
dg3 - Direzione generale dei rapporti di lavoro dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego	4. Relazioni industriali	4.1 Composizione dei conflitti di lavoro 4.2 Parità uomo-donna 4.3 Relazioni sindacali	
dg3 - Direzione generale dei rapporti di lavoro dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego	5. Tutela delle condizioni di lavoro	5.1 Igiene e sicurezza del lavoro 5.2 Ispezione del lavoro	
dg4 - Direzione generale della previdenza e dell'assistenza sociale dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego	6. Politiche previdenziali	6.1 Indirizzo, coordinamento e vigilanza degli enti previdenziali e assistenziali 6.2 Interventi assistenziali di sostegno alle gestioni previdenziali	6.2.1 Integrazione dei trattamenti minimi 6.2.2 Pensionamenti anticipati 6.2.3 Altri
dg5 - Direzione generale della Cooperazione dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego	7. Politiche per la cooperazione	7.1 Promozione della cooperazione 7.2 Sostegno allo sviluppo delle imprese cooperative 7.3 Vigilanza	7.3.1 Tenuta albo 7.3.2 Ispezioni ordinarie e straordinarie 7.3.3 Attività giuridico-amministrative straordinarie
dg6 - Direzione generale dell'osservatorio del mercato del lavoro dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni dg9 - Agenzie per l'impiego	8. Attività analitico-cognitiva del mercato del lavoro	8.1 Ricerca e innovazione 8.2 Rilevazione, analisi e monitoraggio 8.3 Standardizzazione degli indicatori di riferimento	
dg2 - Direzione generale degli affari generali e del personale dg4 - Direzione generale della previdenza e dell'assistenza sociale dg5 - Direzione generale della Cooperazione	9. Servizi generali	9.1 Gestione e sviluppo delle risorse umane	9.1.1 Accesso all'impiego 9.1.2 Stato giuridico ed economico del personale 9.1.3 Formazione ed aggiornamento

Centro di responsabilità	Funzioni obiettivo	Microfunzioni	Terzo livello di disaggregazione
dg6 - Direzione generale dell'osservatorio del mercato del lavoro			9.1.4 Attività di protezione sociale ed onorificenze
dg7 - Direzione generale per l'impiego			9.1.5 Misure di prevenzione e di sicurezza
dg8 - Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni			9.1.6 Contenzioso
dg9 - Agenzie per l'impiego			9.1.7 Personale comandato presso altre amministrazioni
dg10 - Ufficio centrale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori		9.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali	9.2.1 Misure per la prevenzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro
		9.3 Bilancio e contabilità	9.2.2 Attività contrattuale
		9.4 Sistemi informativi automatizzati	
		9.5 Comunicazione istituzionale e relazioni con il pubblico	

N.B.: I centri di responsabilità corrispondono a quelli censiti dal Ministero del tesoro (Circ. n. 84 del 20/12/1996).

1996 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per funzione-obiettivo -**(milioni di lire)*

FUNZIONI OBIETTIVO	(1) Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza	(3) = (1+2) Massa impegnabile	(4) Impegni effettivi su competenza	(5) = (2-(4+6)) Economie e maggiori spese	(6) Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	(7) = (1-8) Impegni su residui di stanziamento	(8) Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	(9) = (4+7) Impegni totali su massa impegnabile	(10) = (6+8) Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	(11) = (9/3) Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
1 Indirizzo politico-amministrativo	1.173	29.033	30.205	26.551	1.478	1.004	1.173	0	27.724	1.004	91,78%
2 Politiche per l'occupazione	154.871	933.070	1.087.941	920.261	8.525	4.284	99.681	55.190	1.019.942	59.475	93,75%
3 Politiche di sostegno	2.876	30.971.280	30.974.156	30.890.403	78.323	2.553	2.876	0	30.893.279	2.553	99,74%
4 Relazioni industriali	3.242	193.177	196.419	185.862	4.449	2.867	3.242	0	189.103	2.867	96,28%
5 Tutela delle condizioni di lavoro	1.729	103.992	105.721	100.069	2.394	1.529	1.729	0	101.798	1.529	96,29%
6 Politiche previdenziali	2.255	24.270.093	24.272.348	24.211.108	56.963	2.021	2.255	0	24.213.363	2.021	99,76%
7 Politiche per la cooperazione	4.679	165.145	169.824	148.946	6.087	10.111	4.679	0	153.626	10.111	90,46%
8 Attività analitico-cognitiva del mercato del lavoro	4.426	148.059	152.485	137.692	6.456	3.910	4.426	0	142.118	3.910	93,20%
9 Servizi generali	29.117	3.238.261	3.267.377	3.211.491	17.946	8.824	19.757	9.360	3.231.248	18.183	98,89%
TOTALE	204.368	60.052.109	60.256.476	59.832.383	182.622	37.104	139.818	64.550	59.972.201	101.654	99,53%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1 di 1

1996 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per funzione-obiettivo -

(milioni di lire)

FUNZIONI OBIETTIVO	(12)	(13)	(14) - (12+13)	(15)	(16)	(17) - (4-16)	(18) - (6+17)	(19)	(20) - (16+19)	(21) - (14-(20+22))	(22) - (14-(20+21))	(23) = (15/14)	(24) = (20/14)	(25) = (20/15)
	Residui iniziali "F+C" al 1/1	Stanziamenti definitivi	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti in competenza	Residui propri di competenza "C"	Residui totali di competenza	Pagamenti in residui	Pagamenti totali	Economie o maggiori spese	Residui totali "F+C" al 31/12	Rapporto % tra autorizz. di cassa e massa spendibile	Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	Rapporto % tra pag. totali e autorizz. di cassa
1 Indirizzo politico-amministrativo	18.858	29.033	47.890	44.228	16.785	9.766	10.770	5.612	22.396	7.666	17.827	92,35%	46,77%	50,64%
2 Politiche per l'occupazione	800.717	933.070	1.733.787	1.426.106	224.189	696.071	700.356	295.047	519.236	159.664	1.054.887	82,25%	29,95%	36,41%
3 Politiche di sostegno	1.281.178	30.971.280	32.252.458	31.859.108	30.055.893	834.510	837.063	653.412	30.709.305	166.474	1.376.679	98,78%	95,22%	96,39%
4 Relazioni industriali	94.052	193.177	287.229	251.549	92.230	93.632	96.499	41.654	133.884	26.073	127.272	87,58%	46,61%	53,22%
5 Tutela delle condizioni di lavoro	50.759	103.992	154.751	135.563	49.645	50.423	51.952	22.503	72.149	14.031	68.572	87,60%	46,62%	53,22%
6 Politiche previdenziali	1.486.235	24.270.093	25.756.328	25.470.262	23.604.230	606.878	608.900	1.029.389	24.633.619	121.139	1.001.570	98,89%	95,64%	96,72%
7 Politiche per la cooperazione	53.234	165.145	218.378	193.560	118.110	30.837	40.948	25.360	143.469	14.161	60.748	88,64%	65,70%	74,12%
8 Attività analitico-cognitiva del mercato del lavoro	23.630	148.059	171.689	162.001	115.227	22.466	26.376	9.943	125.170	13.670	32.849	94,36%	72,90%	77,26%
9 Servizi generali	365.988	3.238.261	3.604.249	3.464.201	2.895.483	316.008	324.832	147.741	3.043.224	82.685	478.340	96,11%	84,43%	87,83%
TOTALE	4.174.650	60.052.109	64.226.759	63.006.576	57.171.792	2.660.591	2.697.695	2.230.660	59.402.452	605.562	4.218.745	98,10%	92,49%	94,28%

1996 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*- Formazione e utilizzo della MASSA IMPEGNABILE per Centro di Responsabilità -**(milioni di lire)*

	(1)	(2)	(3) = (1+2)	(4)	(5) = (2+4+6)	(6)	(7) = (1-8)	(8)	(9) = (4+7)	(10) = (6+9)	(11) = (9/3)
Centro di Responsabilità	Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (*)	Stanziamenti definitivi di competenza	Massa impegnabile	Impegni effettivi su competenza	Economiche o maggiori spese	Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	Impegni su residui di stanziamento	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31/XII	Impegni totali su massa impegnabile	Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile
Gabinetto	533	25.191	25.724	23.240	1.476	476	533	0	23.772	476	92,41%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	6.348	209.990	216.338	204.415	2.803	2.771	3.120	3.228	207.536	5.999	95,93%
Direzione Generale dei rapporti di lavoro	410	144.806	145.216	143.673	766	367	410	0	144.083	367	99,22%
Direzione Generale della Previdenza e dell'Assistenza Sociale	850	57.834.941	57.835.792	57.697.817	136.331	793	850	0	57.698.668	793	99,76%
Direzione Generale della Cooperazione	663	31.195	31.858	23.279	689	7.227	663	0	23.942	7.227	75,15%
Direzione Generale dell'osservatorio del mercato del lavoro	123	3.500	3.623	2.677	715	108	123	0	2.799	108	77,27%
Direzione Generale per l'impiego	114.433	863.560	977.993	860.104	3.079	377	53.111	61.323	913.215	61.700	93,38%
Uffici ULMO, Ispettorati, circoscrizioni	23.289	891.192	914.481	833.955	36.430	20.808	23.289	0	857.244	20.808	93,74%
Agenzie per l'impiego	4.608	27.006	31.613	23.194	12	3.800	4.608	0	27.801	3.800	87,94%
Ufficio centrale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori	53.111	20.728	73.839	20.030	320	377	53.111	0	73.141	377	99,06%
TOTALE	204.368	60.052.109	60.256.476	59.832.383	182.622	37.104	139.818	64.550	59.972.201	101.654	99,53%

(*) i residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

1996 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

- Formazione e utilizzo della MASSA SPENDIBILE per Centro di Responsabilità -

(milioni di lire)

Centro di Responsabilità	(12) Residui iniziali "F+C" al 1/1	(13) Stanziamenti definitivi	(14) = (12+13) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti su competenza	(17) = (4-16) Residui propri da competenza "C"	(18) = (6+17) Residui totali da competenza	(19) Pagamenti su residui	(20) = (16+19) Pagamenti totali	(21) = (14-(20+22)) Economie o maggiori spese	(22) = (14-(20+21)) Residui totali "F+C" al 31/12	(23) = (15/14) Rapporto % tra autoriz. di cassa e massa spendibile	(24) = (20/14) Rapporto % tra pag. totali e massa spendibile	(25) = (20/15) Rapporto % tra pag. totali e autoriz. di cassa
Gabinetto	17.920	25.191	43.112	40.015	13.624	9.615	10.091	5.329	18.953	7.017	17.142	92,82%	43,96%	47,36%
Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale	151.987	209.990	361.976	305.051	69.117	135.298	138.070	64.510	133.627	34.087	194.263	84,27%	36,92%	43,80%
Direzione Generale dei rapporti di lavoro	120.868	144.806	265.674	220.696	22.367	121.306	121.673	54.118	76.485	26.620	162.569	83,07%	28,79%	34,66%
Direzione Generale della Previdenza e dell'Assistenza Sociale	2.837.708	57.834.941	60.672.649	59.967.358	56.203.433	1.494.384	1.495.177	1.709.947	57.913.380	289.283	2.469.986	98,84%	95,45%	96,57%
Direzione Generale della Cooperazione	35.226	31.195	66.421	48.680	11.725	11.553	18.780	18.122	29.848	2.302	34.271	73,29%	44,94%	61,31%
Direzione Generale dell'osservatorio del mercato del lavoro	1.006	3.500	4.506	4.149	1.759	917	1.026	432	2.191	948	1.367	92,06%	48,63%	52,82%
Direzione Generale per l'impiego	799.313	863.560	1.662.873	1.337.358	110.624	749.480	749.857	282.371	392.995	150.763	1.119.115	80,42%	23,63%	29,39%
Uffici ULMO, Ispettorati, circonscrizioni	137.677	891.192	1.028.870	973.182	698.243	135.711	156.519	58.554	756.797	76.685	195.387	94,59%	73,56%	77,77%
Agenzie per l'impiego	6.686	27.006	33.692	29.637	22.135	1.059	4.859	1.981	24.116	4.673	4.903	87,97%	71,58%	81,37%
Ufficio centrale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori	66.257	20.728	86.985	80.450	18.763	1.267	1.644	35.295	54.059	13.185	19.741	92,49%	62,15%	67,20%
TOTALE	4.174.650	60.052.109	64.226.759	63.006.576	57.171.792	2.660.591	2.697.695	2.230.660	59.402.452	605.562	4.218.745	98,10%	92,49%	94,28%

Ministero del lavoro e della previdenza sociale
Gestione finanziaria 1996 (milioni di lire)

		TITOLO I					TITOLO II				TOTALE
		Personale in attività di servizio	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	Opere e beni immobiliari e mobiliari	Trasferimenti	Altre spese (1)	Totale	
		FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE									
		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
1	Residui totali di stanziamento "F" al 1.I (2)	289	15	186		490	33.950	169.928		203.878	204.368
2	Stanziamenti definitivi di competenza	875.848	145.045	58.866.336	5.838	59.893.066	34.792	124.250		159.042	60.052.109
3	Massa impegnabile (1+2)	876.136	145.060	58.866.522	5.838	59.893.556	68.742	294.178		362.920	60.256.476
4	Impegni effettivi su competenza	840.375	137.561	58.719.572	5.834	59.703.341	4.792	124.250		129.042	59.832.383
5	Economie (+) o maggiori spese (-) [2-(4+6)]	35.182	7.471	139.964	4	182.622					182.622
6	Residui di stanziamento di competenza al 31.XII	291	12	6.801		7.104	30.000			30.000	37.104
7	Impegni su residui di stanziamento (1-8)	289	15	186		490	33.950	105.378		139.328	139.818
8	Residui di stanziamento da esercizi precedenti al 31.XII							64.550		64.550	64.550
9	Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	840.663	137.576	58.719.758	5.834	59.703.830	38.742	229.628		268.370	59.972.201
10	Residui totali di stanziamento "F" al 31.XII (6+8)	291	12	6.801		7.104	30.000	64.550		94.550	101.654
11	Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9:3)	95,95	94,84	99,75	99,92	99,68	56,36	78,06		73,95	99,53

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

		Cat. II	Cat. IV	Cat. V	Altre (1)	Totale	Cat. X+XI	Cat. XII	Altre (1)	Totale	Titolo I + II
12	Residui iniziali "F+C" al 1.1	46.531	110.432	3.658.969	5.782	3.821.713	86.143	266.794		352.937	4.174.650
13	Stanziamenti definitivi di competenza	875.848	145.045	58.866.336	5.838	59.893.066	34.792	124.250		159.042	60.052.109
14	Massa spendibile (12+13)	922.378	255.477	62.525.305	11.620	63.714.780	120.935	391.044		511.979	64.226.759
15	Autorizzazioni di cassa	920.634	202.567	61.524.276	11.620	62.659.097	67.435	280.044		347.479	63.006.576
16	Pagamenti su competenza	719.429	97.593	56.319.962	5.765	57.142.749	4.792	24.250		29.042	57.171.792
17	Residui propri da competenza "C" (4-16)	120.945	39.968	2.399.610	68	2.560.591		100.000		100.000	2.660.591
18	Residui totali da competenza (6+17)	121.236	39.980	2.406.410	68	2.567.695	30.000	100.000		130.000	2.697.695
19	Pagamenti su residui	38.319	42.825	2.070.281	5.655	2.157.080	4.855	68.725		73.580	2.230.660
20	Pagamenti totali (16+19)	757.748	140.418	58.390.243	11.420	59.299.829	9.647	92.975		102.622	59.402.452
21	Economie (+) o maggiori spese (-) totali [14-(20+22)]	27.911	52.045	445.825	117	525.898	55.883	23.781		79.664	605.562
22	Residui totali "F+C" al 31.XII [14-(20+21)]	136.719	63.014	3.689.237	83	3.889.052	55.405	274.288		329.693	4.218.745
23	Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15:14)	99,81	79,29	98,40	100,00	98,34	55,76	71,61		67,87	98,10
24	Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20:14)	82,15	54,96	93,39	98,28	93,07	7,98	23,78		20,04	92,49
25	Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20:15)	82,31	69,32	94,91	98,28	94,64	14,31	33,20		29,53	94,28

(1) Calcolate per differenza

(2) I residui totali di stanziamento "F" al 1.1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31.XII dell'anno precedente

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

Capitolo XI

Ministero della sanità

Sommario: Sintesi e conclusioni.

1. *Analisi dei risultati della gestione: 1.1 Analisi dello schema organizzativo di diritto e di fatto per centri di responsabilità e funzioni: il disegno sperimentale delle funzioni-obiettivo; 1.2 Le risultanze contabili per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità; 1.3 Spesa per trasferimenti.*

2. *Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti: 2.1 L'apparato; 2.2 Direttive e programmi; 2.3 Gestione del personale; 2.4 Attività contrattuale.*

Appendice: Profili di attuazione della riforma sanitaria. La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato.

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	46.810	45.594	45.055	40.471	5.124	1.216
2 Elaborazione della programmazione sanitaria e verifica sull'attuazione	148.352	146.803	146.519	83.504	63.300	1.549
3 Professioni sanitarie, risorse umane e tecnologiche	187.330	109.926	109.471	99.862	10.064	77.405
4 Assistenza sanitaria e sociale	350.173	345.349	344.667	303.351	41.998	4.824
5 Ricerca scientifica	652.956	652.758	652.616	387.522	265.236	198
6 Farmaci	16.081	12.566	12.111	9.435	3.131	3.515
7 Prevenzione	51.968	48.483	34.860	31.553	16.931	3.485
8 Nutrizione e sanità pubblica veterinaria	49.272	46.095	45.151	24.927	21.169	3.177
9 Attività di vigilanza ispettiva	13.236	12.821	12.708	11.731	1.091	414
10 Servizi generali	79.935	77.258	76.518	43.284	33.974	2.677
TOTALE	1.596.113	1.497.654	1.479.676	1.035.637	462.016	98.459

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

Sintesi e conclusioni

Con la legge di bilancio per il 1996 (legge 28 dicembre 1995, n. 550) sono state finalmente attribuite le risorse di competenza ai nuovi Dipartimenti e Servizi indicati dalla riforma delineata dal d.lgs. n. 266 del 1993 - emanato in base alla delega contenuta dall'art. 1, comma 1, lett. h), della legge n. 421/1992 - e attuata con d.P.R. n. 196 del 1994, ponendo così termine alla rilevante discrasia già evidenziata dalla Corte in ordine alla articolazione dei documenti di bilancio, a lungo in precedenza formulati sulla base delle rubriche preesistenti alla legge di riforma, e che avevano ostacolato per gli anni precedenti una chiara lettura, a consuntivo, degli aspetti qualificanti la gestione, così come la formulazione di adeguate proposte correttive in sede programmatica e di riallocazione delle risorse.

Indipendentemente dall'indicato necessario processo di riordino della rappresentazione contabile nei documenti di bilancio, nella non fisiologicamente protratta fase di transizione, la Corte aveva peraltro già avviato, di intesa con l'Amministrazione, la predisposizione di uno schema "sperimentale" di rendiconto, in base al quale è stata svolta una prima analisi delle risultanze del bilancio per il 1995 per "funzioni-obiettivo" e "centri di responsabilità". Tale esercizio ha ora assunto peculiare rilievo a seguito della recente approvazione, con legge 3 aprile 1997, n. 94, della riforma del bilancio dello stato, che prevede, tra l'altro, (art. 4) una ripartizione delle spese dello Stato per "funzioni-obiettivo", individuate con riguardo all'esigenza di "definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini". In attesa della attuazione della indicata nuova normativa e della specifica individuazione delle "unità previsionali di base", cui raccordare "in modo certo" (art. 5 lett. c) il relativo responsabile, assume dunque crescente rilevanza la ricostruzione delle risultanze contabili anche per il 1996 sulla base delle funzioni già individuate nella relazione al rendiconto per il 1995.

Si è al riguardo proceduto alle opportune riformulazioni conseguenti alle innovazioni normative relative alla struttura del ministero e ad ulteriori processi tecnici di aggiustamento, adottati d'intesa con i responsabili dell'Amministrazione, al fine di contribuire appunto ad una maggiore trasparenza e "leggibilità" dei documenti di bilancio. In tale ottica va quindi letto l'esercizio ora riproposto dalla Corte, per addivenire ad uno schema di bilancio e di rendiconto per *funzioni-obiettivo*, più aderente ai principi accolti dal legislatore ed alle esigenze di ricostruzione contabile della gestione.

Come evidenziato anche dalla sintetica rassegna (par. 1.1) del quadro riaggiornato delle *funzioni-obiettivo* individuate per il Ministero, vanno enunciate, insieme a quelle esplicitamente programmatiche e di indirizzo delle politiche di settore, altre attività maggiormente legate ai tradizionali compiti, anche di amministrazione attiva, già in precedenza svolte. Sotto tale aspetto, la riforma dell'apparato, lungamente attesa, a partire dalla legge n. 833 del 1978 ed ora, sia pure con tempi estremamente lunghi, attuata quanto meno sotto il profilo normativo, in coerenza con la evoluzione dell'assetto del S.S.N., non sembra ancora del tutto appagante, lasciando spazio a possibili ulteriori ridefinizioni che ne sottolineino la posizione in prevalenti termini di centro di riferimento programmatico e di indirizzo. Ciò in vista anche di un processo che demanda alle regioni e alle autonomie nuove competenze, in un generale percorso evolutivo, che trascende peraltro le sole competenze interessanti il ministero, come testimonia, da ultimo, anche la legge n. 59 del 15 marzo 1997.

In ordine a tali più significativi profili e delicate ed essenziali funzioni, pur nel rilievo delle misure programmatiche adottate, nella complessa ed evolvente articolazione delle responsabilità, appare necessario sollecitare l'adozione di opportuni necessari interventi correttivi, anche alla luce delle risultanze contabili, sia pur provvisorie, che evidenziano la incidenza della spesa sanitaria nel bilancio dello stato e che segnalano il persistere, anche per il 1996, sulla base delle stime al momento disponibili, di uno squilibrio tra quantificazioni previsionali ed effettivo fabbisogno.

Anche per pervenire ad una più puntuale relazione tra livelli uniformi di assistenza assicurati e parametri capitari riconosciuti, e nel complesso ad una più adeguata e consapevole definizione delle scelte programmatiche e di bilancio, onde evitare tensioni ed irrigidimenti sugli equilibri di bilancio, sia statale che regionale, verificatisi reiteratamente nel recente passato, è quindi necessaria una corretta predisposizione del nuovo Piano sanitario nazionale. Questo deve far seguito a quello approvato, dopo complesse vicende, già ampiamente riferite dalla Corte nelle precedenti relazioni, con d.P.R. 1 maggio 1994, con una validità triennale (1994-1996), anche sulla base di un bilancio, da predisporre da parte dell'Amministrazione attraverso la Relazione sullo stato sanitario del Paese (art. 1, comma 6, d.lgs. n. 502). Il mancato rispetto delle scansioni temporali, in una qualificazione scorrevole della programmazione, può altrimenti, compromettere l'effettivo raggiungimento dei risultati attesi, di così ampio rilievo anche finanziario. Con riguardo ad una rimodulazione della distribuzione delle risorse finanziarie, strettamente collegata ad una coerente programmazione, è da ricordare che con il collegato alla finanziaria per il 1997 viene prevista (c. 34) la correzione dei criteri di riparto del Fsn, già riferiti alla sola consistenza numerica della popolazione residente, con l'introduzione di taluni ulteriori parametri correttivi (frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, altri indicatori relativi alla definizione dei bisogni territoriali).

Uno specifico problema, già segnalato dalla Corte, concerne la necessità di assicurare, anche attraverso la legislazione regionale, le opportune forme di raccordo tra la contabilità economica introdotta per le nuove aziende e le esigenze di leggibilità complessiva e di monitoraggio, anche in termini finanziari, dei flussi finanziari del sistema, con la utilizzazione di serie di indicatori utili ai fini del controllo interno ed esterno, al fine di assicurare un adeguato rapporto tra il nuovo modello di contabilità e le esigenze di "leggibilità" complessiva dei flussi finanziari interessanti il sistema (art. 16 legge n. 362/1988); tale esigenza appare in buona parte ora affidata alle Regioni, cui è demandato di provvedere, in base all'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 517/1993, alla emanazione delle nuove norme di contabilità.

Nella nuova realtà del sistema sanitario, appare altresì prioritario, al fine di consentire un corretto avvio delle nuove strutture, come più volte già rappresentato dalla Corte, procedere ad una sollecita definizione della pregressa rilevante situazione debitoria, di recente presa ulteriormente in esame dal legislatore (legge 11 febbraio 1997, n. 21).

Con specifico riguardo all'assetto organizzativo del Ministero, il disegno riformatore appare ancora oggi, nel complesso, nonostante i solleciti costantemente rappresentati dalla Corte, e l'adozione di misure di raccordo, sovente assunte con carattere di provvisorietà, ancora insoddisfacente, anche con riferimento alla concreta operatività ed alla funzionalità delle strutture. Nel disegno del d.lgs. n. 29/1993 sono attribuiti, come è noto, ai dirigenti, compiti gestionali sempre più delicati e complessi in coerenza ai quali la recente legge di riforma del bilancio statale stabilisce una più marcata e diretta relazione tra responsabili di spesa e risorse attribuite e puntualmente individuate: è al riguardo da ricordare che solo al termine dell'esercizio è stato finalmente assolto, con decreto ministeriale 27 dicembre 1996, n. 704, l'importante adempimento organizzativo rappresentato dall'articolazione dei dipartimenti e servizi in uffici, con la definizione delle relative competenze, necessaria per la individuazione dei posti di funzione dirigenziale, la relativa preposizione dei dirigenti e l'assegnazione del personale, come previsto dall'art. 3, comma 4 e 5 d.lgs. n. 266/1993. Solo di recente risultano dunque poste le premesse organizzative per una corretta individuazione dei responsabili della spesa, in coerenza con i principi già presenti nel d.lgs. n. 29 del 1993 e recentemente ribaditi con legge 3 aprile 1997, n. 94, di riforma del bilancio dello Stato; attraverso la individuazione, mediante il provvedimento di delega, delle *unità previsionali*, e delle specifiche risorse attribuite in bilancio ai responsabili dell'amministrazione, risulterà dunque non più differibile la definizione di un coerente assetto organizzativo relativo alla dirigenza, nel rischio di compromettere altrimenti la concreta funzionalità dell'intero apparato.

In tale contesto si colloca una ulteriore discrasia, in materia di gestione del personale dirigenziale, indicativa di un non ancora funzionale assetto organizzativo, da valutare alla luce della segnalata dinamica evolutiva: sintomatico appare infatti allo stato l'elevato numero di dirigenti previsti nei ruoli dell'Amministrazione (244) a fronte dei quali i posti di funzione individuati dal d.P.C.M. n. 343/1996, relativo alla pianta organica, risultano soltanto 130, con una sensibile differenza tra il numero delle unità disponibili e degli uffici cui applicarli e con conseguenti problemi di individuazione delle funzioni da attribuire al consistente numero di coloro che allo stato non sembrano poter conseguire la titolarità di un ufficio.

Con riferimento alle disposizioni contenute nel citato d.lgs. n. 29, sul cui stato generale di attuazione nelle amministrazioni dello Stato è stata recentemente definita una indagine intersettoriale avviata dalla Sezione del controllo (ordinanza del 20 maggio 1997), non risulta data una puntuale attuazione agli artt. 3 e 14, in ordine agli obiettivi, ai programmi ed alle priorità, nonché alla verifica da effettuarsi ex art. 3 da parte del Ministro, essendo stati adottati solo programmi relativi alle singole direzioni generali. Tale discrasia emerge con maggiore rilevanza nei delicati percorsi programmatici, e di conseguente necessaria verifica, attinenti al settore della ricerca, che assorbe significative risorse del Ministero, poi assegnate a diversi centri di ricerca (Istituto Superiore di Sanità, I.S.P.E.S.L., I.R.R.C.C.S., I.Z.S.), in base all'art. 12 del d.lgs. n. 502/1992, quale quota proveniente dall'1% del Fondo sanitario nazionale. Al riguardo sono stati rappresentati al Ministro, nella sede istruttoria del controllo, i negativi effetti conseguenti alla mancata applicazione dei principi contenuti nel d.lgs. n. 29 del 1993, la cui inosservanza, se protratta ingiustificatamente, verrebbe a trascendere la inadempienza formale delle scansioni procedurali, in una fase di transizione, per riverberarsi negativamente sulla necessaria valutazione della congruità delle scelte effettuate, della corretta canalizzazione delle risorse, della necessaria verifica, anche in termini comparativi, del loro utilizzo.

Con riguardo alla fondamentale disposizione contenuta nell'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993, (istituzione e costituzione del servizio di controllo interno) è, da segnalare, infine, che tali necessari organi non risultano ancora costituiti né con riguardo all'Istituto Superiore di Sanità né con riguardo all'Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (I.S.P.E.S.L.).

1. Analisi dei risultati della gestione

1.1 Analisi dello schema organizzativo di diritto e di fatto per centri di responsabilità e funzioni: il disegno sperimentale delle funzioni-obiettivo

Nella individuazione, ancora a carattere sperimentale, delle funzioni-obiettivo per il Ministero della sanità, si è dunque tenuto conto della articolazione amministrativa disegnata, in base al d.lgs. n. 266 del 3 giugno 1993¹, con d.P.R. 2 febbraio 1994 n. 196, e di recente

¹ In base a tale provvedimento, al Ministero competono: le funzioni amministrative riservate allo Stato e non delegate alle regioni dalla legge n. 833 del 1978; la partecipazione alla elaborazione ed alla attuazione delle politiche comunitarie; la programmazione sanitaria e la predisposizione del piano sanitario nazionale, con la definizione degli obiettivi fondamentali, di prevenzione, cura e riabilitazione e la determinazione dei livelli delle prestazioni da assicurare uniformemente sul territorio nazionale; il coordinamento del sistema informatico sanitario e la verifica comparativa dei costi e dei risultati conseguiti dalle regioni e dalle strutture operative del servizio sanitario nazionale; la farmacovigilanza e la regolamentazione della materia farmaceutica; la sanità pubblica, la sanità veterinaria, la nutrizione e l'igiene degli alimenti; la ricerca e la sperimentazione in materia sanitaria; la materia delle professioni e attività sanitarie. In relazione a tali funzioni è prevista dal citato provvedimento l'articolazione del Ministero in dipartimenti ed in servizi, con compiti strumentali di studio, documentazione, vigilanza sugli enti, amministrazione del personale e della contabilità, da definirsi con regolamento ex art. 6 decreto legislativo n. 29 del 1993, sulla base di criteri di omogeneità, complementarità e organicità, anche mediante l'accorpamento di uffici esistenti, e di flessibilità, per corrispondere al mutamento delle esigenze per lo svolgimento di compiti non permanenti ed il raggiungimento di specifici obiettivi. A tale previsione normativa è stata data attuazione con DPR n. 196 del 2 febbraio 1994, che ha individuato quattro dipartimenti (della programmazione; delle professioni sanitarie; della prevenzione e dei farmaci; degli alimenti, della nutrizione e della sanità pubblica veterinaria) e sei servizi (organizzazione, bilancio e personale; rapporti internazionali e politiche comunitarie; vigilanza sugli enti; servizio ispettivo e unità di crisi; rapporti convenzionali con il S.S.N.; studi e

modificata dall'art. 28, comma 2, della legge 6 febbraio 1996, n. 52, (legge comunitaria per il 1996), che ha istituito presso il ministero il Dipartimento per la valutazione dei medicinali e la farmacovigilanza, le cui competenze sono state poi precisate dal d.P.R. 518/1996.² Anche sulla base della indicata innovazione si è dunque proceduto, d'intesa con l'Amministrazione, ad una riformulazione sia dei "centri di responsabilità", che delle "funzioni-obiettivo" coerenti con la nuova articolazione strutturale, anche se per l'esercizio esaminato non è stato ancora possibile scorporare i dati di bilancio relativi all'indicato nuovo centro di responsabilità.

Le funzioni-obiettivo individuate, oltre a quelle generalmente previste per tutte le Amministrazioni (indirizzo politico amministrativo e servizi generali) corrispondono in larga parte alle attività demandate agli indicati dipartimenti, cui, in base all'art. 2, primo comma del d.lgs. n. 266 del 1995, competono le funzioni "esterne" del Ministero, anche se è apparso coerente all'ispirazione del disegno riformatore isolare peculiari funzioni-obiettivo che prescindono dalla univoca corrispondenza ad un solo centro di responsabilità. In particolare si è individuata una funzione-obiettivo sinteticamente corrispondente alle attività relative alla ricerca scientifica, che assorbe consistenti risorse (per il 1996 si tratta di 653 mld. di assegnazioni di competenza su di un totale di 1596,1 mld.) delle quali 385,4 mld. destinate al funzionamento³ dell'Istituto Superiore di Sanità (219,1 mld.) e dell'I.S.P.E.S.L. (166,3), e 267,7 mld. a trasferimenti per il finanziamento dell'attività di ricerca e sperimentazione.

La funzione indicata nel rendiconto 1995 come "prevenzione, farmaci e ricerca scientifica", che assorbiva nell'esercizio precedente circa il 20% delle risorse di competenza (19,4%) e ben il 71,5% dei residui totali del Ministero, risulta ora scorporata, in base alla citata modifica normativa (art. 28, comma 2, della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nelle tre distinte funzioni della ricerca scientifica, dei farmaci e della prevenzione. Non risultano dunque più evidenziate, in attesa della formulazione del bilancio definitivamente "riformato", le funzioni "ricerca, sperimentazione e controllo per la salute pubblica" (I.S.S.) cui corrispondeva nel 1995 il 13% dell'intero stanziamento di competenza (1,5% dei residui totali) così come la "tutela della salute, sicurezza e benessere nei luoghi di lavoro" (I.S.P.E.S.L.), alla quale risultava destinato, nella previsione definitiva per il 1995, l'8,1% degli stanziamenti del Ministero (1% dei residui totali dell'amministrazione), essendo le stesse come si è detto, funzionalmente assorbite nella voce relativa alla ricerca. Peraltro va al riguardo opportunamente segnalato che i valori esposti riflettono la sola dimensione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato a tali enti e che pertanto non forniscono una adeguata indicazione circa la effettiva capacità finanziaria degli stessi: una valutazione in termini di efficacia dei risultati può dunque conseguire esclusivamente ad una mirata analisi dei rispettivi autonomi bilanci, che, su esplicita richiesta della Corte, risultano ora sottoposti a specifico esame, anche in considerazione delle relative peculiarità strutturali e dell'ambito di autonomia riconosciuta.

Dalla funzione-obiettivo denominata "Professioni sanitarie, risorse umane e tecnologiche", sostanzialmente coincidente con l'omonimo centro di responsabilità, che nell'esercizio scorso con il 41,4% (6,8% soltanto dei residui totali), assorbiva la percentuale maggiore delle assegnazioni di competenza, risultano ora depurate le risorse destinate (oltre il 70%) all'assistenza ai cittadini all'estero ed ai cittadini stranieri in Italia, nonché al personale navigante: tale assistenza, in base al comma 7 dell'art. 18 del d.lgs. 502/1992, come modificato dal d.lgs. n. 517/1993, sarebbe dovuta passare alla competenza delle UU.SS.LL. di appartenenza, e più specificamente, di residenza degli assistiti; è stato pertanto opportuno isolarne, anche ai fini

documentazione). Tale configurazione risulta peraltro, come è noto, modificata dall'art. 28, comma 2, della legge 6 febbraio 1996, n. 52, (legge comunitaria per il 1996), che ha istituito presso il ministero il Dipartimento per la valutazione dei medicinali e la farmacovigilanza, le cui competenze sono state poi precisate dal DPR 518/1996.

² Sul piano organizzativo è poi da segnalare l'avvenuto accorpamento, con decreto interministeriale del 23 gennaio 1996, del Comando antidroga con il Comando antisofisticazioni e sanità, con la denominazione di "Comando Carabinieri per la sanità".

³ Vedi, *infra*, par. 2.4.