

ordinari e di soccorso..., alla manutenzione straordinaria, con conseguente periodo di fermo dei mezzi, a volte molto lungo per la difficoltà di reperire pezzi di ricambio di veicoli non più in produzione.

Inoltre, è stato fatto ricorso di sovente, ad un sistema dinamico di utilizzo dei mezzi, nel senso di procedere a spostamenti degli stessi da zona a zona, a seconda delle esigenze per sopperire alle momentanee locali indisponibilità o ad evenienze straordinarie. Spesso si è resa acuta l'insufficienza dello stanziamento del cap. 3149 - acquisto, installazione, manutenzione del materiale tecnico per i servizi antincendi e di protezione civile, allorché si sono dovute ridurre le attività di addestramento del personale a favore di quelle di soccorso.

5.3 - Disciplina degli alloggi di servizio per le Forze di Polizia

In materia di assegnazione gratuita di alloggi per esigenze di servizio delle Forze di Polizia, la Corte²⁶, dopo la disamina del complesso quadro normativo che la disciplina, ha osservato che per le Forze di Polizia il legislatore ha mantenuto una connotazione in parte diversa rispetto a quanto previsto per le Forze Armate.

Pur in considerazione che intendimento del Governo al momento della presentazione dell'originario disegno di legge finanziaria per il 1995 era la creazione di una disciplina omogenea della materia tra Forze Armate e Forze di Polizia, che faceva riferimento, nel prevedere la gratuità degli alloggi di servizio

²⁶ Corte dei conti. Sezione del controllo. Collegio I, deliberazione n. 754 del 1998.

alla natura dell'incarico espletato (assegnazione a consegnatari o custodi o limitatamente alle parti d'immobili destinate ad esigenze di servizio connesse ad incarichi di rappresentanza e di comando), il legislatore con la legge finanziaria n. 724 del 1994, all'art. 43, comma 3 ha mantenuto per le Forze di Polizia una connotazione in parte diversa rispetto a quanto previsto per le Forze Armate. Si è creata un'ulteriore categoria alloggi di servizio gratuiti, connessi all'incarico delle Forze di Polizia, in ragione della loro peculiare finalizzazione volta a sopperire al migliore soddisfacimento del servizio istituzionalmente loro demandato. Questa interpretazione, che fa discendere la conferma della gratuità dalla specifica destinazione degli alloggi come facenti parte integrante della Caserma (l'Arma dei Carabinieri è Arma accasermata), comporta che la fruizione degli alloggi stessi vada strettamente rapportata a quelle esigenze che ne giustificano la gratuità.

6 Spese per interventi di protezione civile.

Per il secondo esercizio la Corte predispone una ricostruzione della spesa delle amministrazioni centrali per la protezione civile e la ricostruzione.

L'analisi è stata elaborata selezionando i capitoli di spesa. Non si è ritenuto opportuno considerare le classi COFOG 2.2.1 (difesa civile) e 10.9.1 (protezione sociale non altrimenti classificabile in quanto non rispondono pienamente all'organizzazione previste dall'ordinamento per la gestione delle emergenze.

Molte amministrazioni, infatti, hanno imputato alcune spese attinenti alla ricostruzione alla classe COFOG 2.2.1 (difesa civile) che riguarda essenzialmente solo azioni di prevenzione.

E' bene precisare che nell'elaborato che riassume le spese per azioni di prevenzione sono stati ricomprese le spese di funzionamento del dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e quelle della Direzione generale della Presidenza Civile e dei Servizi Antincendio del Ministero dell'Interno, che ammontano rispettivamente a 325 miliardi - (di cui mld 29,6 per il personale) - e 2.519 miliardi (2.090 mld per il personale).

Spesa statale per la prevenzione

(in mld)

	Stanziam definitivo	Massa impegnab	Massa spendibile	Impegni	Impegni effettivi	Pagato totale	Economie competenze
Presidenza del Consiglio Ministri	724,5	748,4	1.791,4	716,4	312,7	588,2	8,1
Ministero del tesoro	501,4	512,1	758,9	489,7	399,4	474,2	11,7
Ministero delle finanze	0,006	0,006	18,6	0,006	0,006	2,1	=
Ministero dell'interno	2.526,3	2.594,3	2.937,7	2.397,1	2.369,6	2.451,4	129,2
Ministero dei lavori pubblici	816,5	1.392,1	2.256,9	813,8	756,9	951,8	2,7
Ministero della difesa	0,165	0,165	0,172	0,164	0,164	0,164	=
Ministero delle politiche agricole	60,1	60,1	75,2	62,2	43,2	24,5	- 2,0
Ministero dell'industria, del commercio	132,1	132,1	142,2	132,1	132,1	142,2	0
Ministero del lavoro e delle previdenza sociale	1,4	1,4	3,4	1,1	1,1	0,1	0,3
Totale	4.762,4	5.440,6	7.984,4	2.512,5	4.015,1	4.634,6	

Spesa statale per la ricostruzione

(in mld)

	Stanziam definitivi	Massa impegnabi	Massa spendibile	Impegni	Impegni effettivi	Pagato totale	Economie competen
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1.173,8	1.411,1	1.911,2	1.173,0	866,4	974,7	0,7
Ministero del tesoro	3.384,0	3.905,4	4.966,3	2.844,7	2.826,1	2.924,2	539,3
Ministero delle finanze	0	0	133,5	0	0	29,6	0
Ministero dei lavori pubblici	285,5	725,9	1.843,7	254,5	207,1	327,0	31,0
Ministero del lavoro, commercio e artigiana	2,0	30,0	64,3	2,0	0	10,0	0
Totale	4.845,3	6.072,4	8.919,0	4.274,2	3.899,6	4.265,5	571,0

Per quanto attiene alla Direzione generale della Protezione civile si osserva, preliminarmente, che i fondi necessari sono stanziati con apposite ordinanze del Dipartimento di protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; perché vengano acquisiti nella disponibilità dell'Amministrazione dell'interno occorrono dei tempi tecnici che non hanno consentito di utilizzare tutte le risorse previste dalle ordinanze del Dipartimento. Altre risorse saranno riassegnate nel corso del 1999.

Nell'esercizio in esame sono state utilizzate somme stanziati con ordinanze del 1997 e del 1998; in particolare, sono state finanziate spese per interventi per il sisma nell'Umbria e nelle Marche, per gli eventi franosi nelle provincie di Salerno, Avellino e Caserta e per fronteggiare la campagna estiva contro gli incendi boschivi.

In particolare, per il sisma, nel 1998, sono stati spesi complessivi 58,485 mld, di cui 39,850 stanziati con ordinanze del 1998 e 18,635 provenienti da fondi previsti con ordinanze del 1997. Con tali disponibilità si sono finanziate prevalentemente spese per prestazioni di lavoro straordinario, nonché spese per altre competenze e compensi al personale. Con le risorse residue si è provveduto all'acquisto di materiale assistenziale e altre spese per i centri assistenziali di pronto intervento ed al ripristino della funzionalità dei mezzi impiegati per il soccorso.

Per quanto attiene all'emergenza conseguente agli eventi franosi nelle provincie di Salerno, Avellino e Caserta, le spese sostenute dell'Amministrazione sono state acquisite con ordinanza n. 2787 del 21 maggio 1998 per complessivi 10 mld.

Anche in questo caso, le risorse sono state utilizzate prevalentemente per compensi a favore del personale (straordinari, spese di missione ecc..) e per l'utilizzo dei mezzi impiegati negli interventi; 8 mld sono stati stanziati per la campagna estiva contro gli incendi boschivi, destinati al pagamento del lavoro straordinario, ai corrispettivi per le missioni e per le spese connesse all'utilizzo dei mezzi impiegati.

Rimangono ancora, per il sisma e per gli eventi franosi, oneri che potranno essere coperti quando saranno acquisiti al bilancio dell'Amministrazione i fondi, previsti nel corso del 1998, con ordinanze del Dipartimento della protezione civile; si tratta di 15 mld, stanziati con ordinanza n. 2908 del 30 dicembre 1998 e di 250 ml, di cui all'ordinanza n. 2823 del 5 agosto 1998 (per l'emergenza Umbria e Marche). 250 mld sono stati stanziati con l'ordinanza n. 2729 del 27 giugno 1998 e 1,560 mld con l'ordinanza n. 2863 dell'8 ottobre 1998 per gli eventi franosi in Campania.

A ciò deve aggiungersi che l'Amministrazione è ancora in attesa di acquisire altri fondi, stanziati sempre nel 1998, per altre attività svolte dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco; in particolare, 800 ml per l'emergenza di Potenza e Cosenza, 600 ml per l'emergenza delle provincie di Lucca e Prato e 500 ml per l'emergenza nelle provincie di Imperia e Savona.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.**Appendice: La spesa per le aree depresse nel bilancio dello Stato.****Sintesi e conclusioni.**

1. Le linee strategiche dell'azione amministrativa. 1.1 *La direttiva generale di programmazione di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.* 1.2 *Il Servizio di controllo interno.* 1.3 *La funzione strategica del sistema informativo.* 1.4 *La riforma del bilancio.* 1.5 *Le politiche del personale.* 1.5.1 *Situazione del personale e sua evoluzione negli ultimi tre anni.* 1.5.2 *Gli obiettivi della politica del personale.* 1.5.3 *Principali elementi del programma di attività del Dipartimento in materia di politica del personale.* 1.6 *Lo sviluppo territoriale: le politiche.* Rinvio.

2. Principali aspetti della gestione finanziaria.

2.1 *Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema tradizionale.* 2.1.2 *Spese di parte corrente.* 2.1.3 *Spese in conto capitale.* 2.1.4 *Spese per trasferimenti. In particolare i trasferimenti alle regioni e alle province autonome.* 2.2. *Esposizione dei risultati contabili secondo la nuova classificazione funzionale.* 2.2.1 *Esposizione dei risultati contabili secondo la Classification of the functions of Government (COFOG).* 2.2.2 *La classificazione funzionale di terzo livello.* 2.2.3 *Analisi delle risultanze di bilancio per centro di responsabilità.* 2.2.4 *Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro di responsabilità.* 2.2.5 *Valutazione dei risultati contabili per funzioni obiettivo secondo lo schema della classificazione economica semplificata.* 2.2.6 *Manovra di riduzione dei residui di stanziamento.* 2.3 *I trasferimenti per settore di spesa.* 2.3.1 *Premessa.* 2.3.2 *L'analisi dei trasferimenti per settore di spesa.* 2.3.2.1 *I trasferimenti relativi al settore salari, liquidazioni, previdenza e assistenza sociale.* 2.3.2.2 *I trasferimenti al settore comunicazioni.* 2.3.2.3 *I trasferimenti al comparto trasporti.* 2.3.2.4 *I trasferimenti relativi al comparto sanitario.* 2.3.2.5 *I trasferimenti relativi a mutui contratti a carico dello Stato.* 2.4 *Risultanze della gestione di tesoreria.*

3. La gestione del debito e la spesa per interessi.

4 Profili della gestione. 4.1 *Il CIPE e le funzioni di programmazione.* 4.1.1 *Le principali delibere CIPE.* 4.2 *Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione: le funzioni e l'organizzazione.* 4.2.1 *L'Istituto di studi e di analisi economica (ISAE).* 4.2.2 *Strumenti contabili per la trasparenza e il monitoraggio delle risorse destinate alle aree depresse.* 4.2.3 *Delibera CIPE 9 luglio 1998 n.70/1998: il monitoraggio della programmazione negoziata.* 4.2.4 *I patti territoriali.* 4.2.5 *I contratti d'area.* 4.2.6 *Le intese istituzionali di programma.* 4.2.7 *Delibera CIPE 9 luglio 1998, n. 70/1998: i completamenti.* 4.2.8 *Il Quadro comunitario di sostegno 1994-1999.* 4.2.9 *Spese per investimenti pubblici: erogazioni totali nelle aree depresse.* 4.2.10 *Attuazione della delibera CIPE 22.12.1998, n. 140: Quadro comunitario di*

sostegno 2000-2006. 4.3 *Adempimenti del Ministero in materia di contrasto all'usura*. 4.3.1 Attuazione dell'art. 2 della legge n.108/1996. 4.3.2 Attuazione dell'art. 15 della legge (Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura). 4.3.3 Attuazione dell'art. 16 (Albo dei mediatori creditizi). 4.4 *Liquidazione degli enti soppressi*. 4.5 *Il Provveditorato generale dello Stato*. 4.5.1 *Le forniture*. 4.5.2 *I servizi*. 4.6 *Attività di verifica e di controllo*. 4.6.1 Attività della Direzione centrale degli uffici locali e dei servizi del tesoro. 4.6.2 Servizi ispettivi di finanza. 4.7 *Attività informatiche in materia finanziaria e contabile*. 4.7.1 *Aspetti organizzativi*. 4.7.2 *Programmazione della spesa informatica*. 4.7.3 *Procedura di infrazione 95/4415 avviata in sede comunitaria*. 4.8 *Attività del Contabile del portafoglio: esiti del controllo effettuato*.

Sintesi e conclusioni.

Nel corso del 1998, è stato conseguito lo storico obiettivo dell'entrata dell'Italia nell'Unione monetaria europea, attraverso una severa politica di contenimento dei flussi di cassa e un'accorta gestione del debito, che hanno contribuito al raggiungimento di un rapporto debito-PIL in linea con i parametri di Maastricht¹.

Nell'attuale congiuntura, anche in attuazione del Patto sociale siglato nel dicembre 1998, il Ministero - il cui processo di trasformazione è ancora in atto - va assumendo sempre più il ruolo di organismo preposto alla vigilanza per l'attuazione degli impegni connessi al patto di stabilità sottoscritto in sede europea e al patto di stabilità interno e di punto di riferimento della politica economica e sociale, segnatamente per quanto riguarda le aree in ritardo di sviluppo².

Come già riferito nelle precedenti Relazioni³, la politica del Governo agli effetti della ricomposizione della struttura dei titoli di Stato tende a perseguire l'obiettivo di aumentare la vita media del debito pubblico, approfittando del livello particolarmente favorevole dei tassi di interesse.

Dal 1992 ad oggi, la *duration* del debito è più che raddoppiata, passando da 1,2 anni a 2,9 anni.

I BOT, in linea con la politica del Tesoro di allungare la vita media del debito e minimizzare in conseguenza i rischi di fluttuazione del mercato, presentano emissioni negative per 35.483 miliardi e circa 1,8 punti percentuali in meno, in termini di consistenza sulla composizione dei titoli di Stato (nel 1997, le emissioni negative erano state pari a lire 82.130 miliardi, con una riduzione della consistenza sulla composizione dei titoli di Stato, di oltre 4 punti percentuali rispetto all'anno precedente).

Nonostante l'aumento della consistenza del debito, la spesa per interessi iscritta nello stato di previsione del Tesoro, pari a quasi la totalità della spesa stessa⁴, presenta, per il settore statale, una riduzione di 26.565 miliardi, da imputare fondamentalmente alla discesa dei tassi di interesse.

Il rapporto percentuale del debito sul PIL nominale, secondo le previsioni del Governo, si è attestato al 118,2%, con una riduzione di oltre 3 punti percentuali rispetto al 1997. Per il 1999, è previsto un calo analogo, che porterà il predetto rapporto debito-Pil al 114,6%.

Le dismissioni delle partecipazioni pubbliche⁵, conseguendo gli obiettivi stabiliti nel D.P.E.F., hanno concorso alla riduzione del rapporto del debito rispetto al PIL, agevolando la convergenza dei parametri di finanza pubblica verso i criteri del Trattato di Maastricht.

Con riferimento al recupero di significatività e trasparenza dei documenti contabili - dopo la elaborazione sperimentale proposta dalla Corte in occasione delle Relazioni del 1995/1997 -, va segnalata l'introduzione, nella legge di bilancio 1999, della nuova classificazione funzionale denominata *Classification of functions of Government* (COFOG), utilizzata in sede OCSE per il raccordo della contabilità pubblica con la contabilità nazionale. Questa novità, come era prevedibile, necessiterà di affinamenti - peraltro tuttora in corso, attraverso il confronto tra rappresentanti della Corte con quelli della Ragioneria - e di ulteriori

¹ Cfr. Capitoli I e III del vol. I della presente Relazione.

² Cfr. Direttiva generale del Ministro 1 aprile 1999; Comunicazioni del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sugli indirizzi programmatici del proprio dicastero, seduta del 2 giugno innanzi alle Commissioni V di Senato e Camera.

³ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, vol. II, p. 229 e *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1997*, vol. II, tomo I, p. 283.

⁴ Cfr., al riguardo, i dati contenuti nel cap. III della presente Relazione.

⁵ Cfr. Capitolo dedicato all'analisi delle privatizzazioni nel volume I della presente Relazione.

disaggregazioni (di quarto livello), nella prospettiva di conferire maggiore significatività alla nuova classificazione funzionale.

In stato avanzato risultano i lavori per la definizione della nuova classificazione economica, anch'essa ispirata alla classificazione SEC95.

Con l'emanazione della circolare 26 maggio 1999, n. 32, il Ministero ha avviato l'introduzione, su base omogenea, della contabilità economico-analitica per centri di costo, come previsto dal titolo III del d.lgs. n. 279/1997. Tale novità, che necessiterà del supporto informatico, unitamente ad una più convinta attuazione delle riforme amministrativa e di bilancio, potrà consentire un decisivo salto di qualità nello svolgimento del controllo di gestione nelle amministrazioni statali.

Sul versante dell'attuazione della legge n. 94/1997 (legge di riforma del bilancio), permane inattuato l'obiettivo della riorganizzazione dei conti di Tesoreria in modo che essi siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base (art. 5, comma 1, lett. f, della legge n. 94/1997).

Tale adempimento costituisce, in realtà, il principale obiettivo della riforma del bilancio in modo da restituire al Parlamento la pienezza della visibilità delle risorse finanziarie statali. In particolare, poi il raccordo tra bilancio e tesoreria costituisce l'essenziale presupposto per ricostruire il quadro finanziario delle risorse finanziarie destinate alle aree depresse e per realizzare il monitoraggio della spesa nel Mezzogiorno.

In tale logica, piuttosto che il proliferare di nuovi soggetti preposti al monitoraggio⁶ dovrebbe, appunto, essere privilegiato l'apprestamento degli strumenti necessari alla sua effettiva realizzabilità. In primo luogo, sul piano della trasparenza dei documenti di finanza pubblica, si potrebbe creare un'apposita voce funzionale "aree depresse" da affiancare all'attuale classificazione COFOG⁷, dal momento che l'indicazione degli stanziamenti per unità di voto non offre al Parlamento un soddisfacente livello di conoscibilità delle risorse stanziare per le aree in ritardo di sviluppo. In secondo luogo, occorrerà provvedere ad una accelerazione dell'impiego mirato del mandato informatico nonché all'integrazione dei sistemi informativi esistenti con la Rete unitaria della pubblica amministrazione (art. 1, comma 6, l. n. 144/1999).

L'introduzione del mandato informatico permetterà di individuare i destinatari finali della spesa e i flussi dal bilancio dello Stato nei diversi conti di Tesoreria. Questo strumento si rivelerà estremamente utile agli effetti del monitoraggio, oltre che della spesa nelle aree in ritardo di sviluppo, anche delle leggi di spesa⁸, così come richiesto dal legislatore del d.lgs. n. 279/1997, art. 13. L'analisi, a consuntivo, dell'attuazione delle leggi di spesa ha posto in evidenza rilevanti problemi di ricostruzione dei dati contabili e finanziari relativi all'attuazione delle diverse leggi analizzate, in quanto mentre il sistema informativo Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti è idoneo a rappresentare i flussi finanziari soltanto per capitoli di bilancio, il processo di formazione delle leggi di spesa ha una struttura molto più complessa,

⁶ Cfr., da ultimo, l. n. 144/1999, art. 1, comma 5.

⁷ Cfr. *Appendice* al presente capitolo.

⁸ Nella selezione delle leggi da monitorare, con la collaborazione della Ragioneria generale, si sta procedendo ad individuare - a titolo esemplificativo - due diverse metodologie di analisi, a seconda della struttura dei diversi "piani di formazione" in cui si articolano le diverse leggi di spesa per rappresentare l'analisi dei flussi finanziari in modo coerente con i piani di formazione che prendono titolo in altrettante autorizzazioni legislative di spesa.

a) La prima analizza leggi di spesa in cui i capitoli di bilancio risultano alimentati da una sola autorizzazione con il risultato di una piena visibilità degli andamenti finanziari relativi alle specifiche missioni indicate dal legislatore.

b) La seconda esamina leggi in cui i corrispondenti capitoli di bilancio risultano alimentati da diverse autorizzazioni. In tale caso si è proceduto, a consuntivo, a ricostruire gli esiti della gestione attraverso una percentualizzazione delle risorse globali allocate nel capitolo, a seconda delle diverse quote parte corrispondenti, nella fase della formazione, alle diverse autorizzazioni da cui il capitolo di bilancio risulta alimentato.

essendo articolata per autorizzazioni di spesa senza che ne sia possibile, almeno allo stato attuale, una agevole ricostruzione degli esiti a consuntivo.

L'affinamento dell'esposizione dei dati di bilancio riveste, inoltre, un'importanza decisiva anche per l'avvio del monitoraggio dei costi sottesi all'attuazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro per i comparti del personale dello Stato. Ed in proposito, la Corte, nei rapporti di certificazione dei contratti collettivi del personale statale (SS.RR. 1° aprile 1999, n. 13 e n. 14; 30 aprile 1999, n. 19), ha avuto occasione di evidenziare le criticità dell'impostazione dei documenti contabili agli effetti di un reale governo della spesa, attraverso le operazioni di monitoraggio, derivante dalla nuova tornata dei contratti collettivi allo scopo di prevenire possibili esorbitanze della spesa.

Per il 1998, il Ministero ha adempiuto, seppure all'inizio di aprile⁹, all'elaborazione della direttiva generale di indirizzo politico-amministrativo dell'azione amministrativa¹⁰ del Dicastero conseguendo, in termini qualitativi rispetto all'analogo provvedimento di pianificazione strategica del 1997, apprezzabili progressi in termini di definizione di obiettivi, priorità e programmi, anche se non è ancora dato registrare una soddisfacente correlazione di tale adempimento con le risorse finanziarie stanziare in bilancio. Ed in proposito, la nota preliminare allegata al disegno di legge di bilancio non risulta essere stata elaborata con il dettaglio previsto dall'art. 2, comma 4-*quater*, della legge n. 468/1978 (come integrato dall'art. 1 della legge di riforma del bilancio n. 94/1997). Sotto tale profilo è da attendersi, specie dall'Amministrazione del tesoro, una più compiuta attuazione dei principi sottesi alle leggi di riforma del bilancio e della pubblica amministrazione, sia sul versante di una più agevole individuazione delle politiche pubbliche di settore e di una migliore leggibilità dei dati contabili, sia su quello dell'impostazione di documenti di programmazione dell'azione amministrativa funzionali al conseguimento degli attesi progressi in termini di efficienza ed efficacia nella gestione.

Nel senso di una sempre più stretta correlazione tra gli obiettivi (nella specie le opere) da conseguire con l'indicazione dei relativi mezzi finanziari a garanzia della loro fattibilità, va segnalata la novità introdotta dalla legge c.d. Merloni-ter (l. n. 415/1998, art. 14).

L'azione del Servizio di controllo interno del Dicastero è ancora prevalentemente concentrata nelle operazioni di "mappatura" del Ministero — particolarmente complessa in esito all'unificazione dello stesso con il Ministero del bilancio — e nella impostazione di sistemi di controlli di gestione per i diversi Dipartimenti in cui esso si articola. Gli esiti dell'attività del Servizio, incentrata — come detto — sulla misurazione dell'azione amministrativa del Ministero non offre, al momento, dati particolarmente significativi in ordine alle criticità dell'organizzazione del Ministero — peraltro in continua trasformazione¹¹ — in funzione del miglioramento della gestione secondo parametri di efficienza, efficacia ed economicità.

Per quanto concerne le politiche del personale, si rileva che le dotazioni organiche del Ministero¹² sono state riviste e ridotte nel periodo 1995 e 1996 e ulteriormente modificate con il d.P.R. n. 154/98. Malgrado le riduzioni apportate alle dotazioni organiche risultano ancora vacanze di posti dell'ordine del 20/25% delle dotazioni stesse.

⁹ La vigente normativa prescrive che tale atto, che condiziona la legittimità e il buon andamento dell'azione amministrativa del Ministero, deve essere emanato entro 10 giorni dall'approvazione della legge di bilancio.

¹⁰ Artt. 3 e 14 d.lgs.n. 29/1993.

¹¹ Il Ministero, secondo l'impianto del recente schema di d.lgs., recante "Riforma dell'organizzazione del Governo" dovrebbe essere trasformato in Ministero dell'economia e delle finanze.

¹² In attesa dell'unificazione del ruolo del Ministero, prevista dall'art. 12 del d.P.R. n. 38/98, sussistono sette ruoli organici (tre per la RGS, uno ciascuno per l'Amministrazione centrale del Tesoro, per l'ex Ministero del bilancio, per i Servizi periferici e per le Commissioni mediche).

La gravità della situazione del personale del Ministero va ricondotta non tanto ad un problema di ordine quantitativo quanto a uno squilibrio di natura qualitativa tra le esigenze e le professionalità presenti. Ciò vale anche per i dirigenti per i quali i concorsi in via di completamento consentiranno di ridurre sostanzialmente le vacanze di organico, ma non di superare alcune evidenti carenze qualitative rispetto alle competenze effettive del Ministero.

Sempre in materia di personale, l'analisi della situazione a livello di Ministero nel suo complesso trova sostanziale conferma per ciascun Dipartimento, anche se in questo caso l'analisi è resa più difficoltosa dalle innovazioni introdotte nel nuovo ordinamento ancora in corso di completamento. In particolare, nel Dipartimento dell'amministrazione generale confluiscono parzialmente diversi ruoli organici, mentre dal ruolo dell'amministrazione centrale deve essere enucleato il Dipartimento del tesoro.

Per quanto riguarda gli strumenti necessari a supporto delle politiche del personale, in particolare, va ricordata la necessità di individuare o rafforzare, attraverso lo svolgimento di un apposito monitoraggio del personale del Ministero, gli strumenti conoscitivi sia dal punto di vista quantitativo (personale presente e sua collocazione, livelli della retribuzione in attuazione del nuovo contratto collettivo), sia dal punto di vista qualitativo (professionalità effettiva del personale, esperienze di studio e di lavoro, formazione). Occorre, inoltre, promuovere programmi di formazione sia incrementando le risorse destinate alla riqualificazione, sia individuando con maggior precisione le effettive esigenze dell'Amministrazione e accentuando la finalizzazione dei programmi stessi alla copertura di tali esigenze, attraverso la costruzione di più incisivi strumenti di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa (controllo di gestione, parametri di valutazione dei risultati).

La evoluzione delle funzioni svolte dal Ministero, nel contesto nel nuovo assetto configurato dalla riforma del bilancio e dell'assetto organizzativo della struttura ministeriale, richiede l'essenziale supporto dello strumento informatico, specie per il governo della finanza pubblica, attraverso una più efficiente gestione (anche in termini di reale conoscenza) dei flussi finanziari di bilancio e di tesoreria, per coniugare al meglio le riforme del bilancio e della pubblica amministrazione.

Il Ministro del tesoro, consapevole che per migliorare la sua capacità di raccogliere, elaborare e ridistribuire informazioni aggiornate occorre avvalersi dello strumento informatico, nella direttiva generale per l'indirizzo politico-amministrativo emanata il 1° aprile 1998, ha tenuto a precisare che "lo sviluppo del sistema informativo integrato del Ministero diviene...una leva fondamentale nel processo di modernizzazione. L'obiettivo è quello di realizzare un sistema la cui principale caratteristica sia la capacità di garantire una forte integrazione". La stessa collocazione di tale obiettivo, nel corpo della direttiva (che precede i paragrafi dedicati alla indicazione degli obiettivi ai Capi dei Dipartimenti) mostra quanto prioritario sia l'apprestamento di un sistema informativo funzionante e correttamente alimentato: "il governo della spesa pubblica, l'integrazione della gestione per cassa del bilancio dello Stato con i flussi di tesoreria, la verifica dei costi dei servizi e delle attività delle amministrazioni, pubbliche, la gestione del debito pubblico, la vigilanza sui mercati finanziari, la predisposizione delle linee di programmazione economica e finanziaria, ecc., richiedono un interscambio di dati ed informazioni che attraversa i dipartimenti e implica l'acquisizione di adeguati flussi amministrativi da altri organi della amministrazione pubblica".

Sul piano organizzatorio, in attuazione del d.lgs. n. 414/1997, cessando il rapporto con la concessionaria Finsiel S.p.A., sono state conferite alla società CON.S.I.P. S.p.A., quale società dedicata, le attività c.d. riservate in materia di gestione degli strumenti di finanza pubblica. La peculiarità del nuovo modulo organizzatorio e l'azione finora svolta dalla CON.S.I.P. S.p.A. per tempestività e qualità, sembrano adeguati alle esigenze indicate dal

Legislatore, anche se è ancora prematuro formulare una valutazione di carattere più propriamente gestionale dell'attività finora svolta.

Per importanza e rilevanza dell'azione svolta tra il 1998 e il 1999, va segnalata l'attività del Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione, specie nell'attuazione dei principi della c.d. nuova programmazione, in attuazione delle delibere del CIPE 9 luglio 1998, n. 70 e 22 dicembre 1998, n. 140. A tale ultimo riguardo, il Dipartimento - che ha peraltro conseguito gli obiettivi gestionali fissati in modo puntuale nella direttiva del Ministro 1° aprile 1998 - ha portato a termine, con il rispetto di uno stringente scadenziario e il coinvolgimento delle amministrazioni statali, regionali e locali, la prima fase del programma per la definizione del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006, cui ha fatto seguito l'emanazione della delibera CIPE 14 maggio 1999, n. 72/99.

Tale ultimo adempimento costituisce la realizzazione di uno dei principali obiettivi stabiliti tra Governo e parti sociali con il Patto sociale siglato nel dicembre 1998. In particolare, il programma del nuovo quadro comunitario di sostegno, in coerenza con i principi che ispirano la c.d. nuova programmazione, è, tra l'altro, qualificato da un chiaro riparto delle responsabilità tra i soggetti coinvolti nell'attuazione del programma medesimo.

A tale riguardo, deve osservarsi che sul versante dell'attuazione delle politiche della programmazione negoziata, l'accelerazione degli adempimenti connessi all'attuazione del d.lgs. n. 112/1998 costituisce un essenziale presupposto per la definizione della titolarità delle funzioni da esercitare in sede locale, anche a garanzia di una più stretta correlazione tra gestione e responsabilità.

Sul versante degli esiti del controllo dei principali atti del Ministero, va segnalato che la Corte, in occasione dell'esame di un decreto di variazione di bilancio¹³ emanato in attuazione dell'art. 1, commi 3 e 4, e dell'art. 3, commi 1 e 4, della legge 8 ottobre 1998, n. 354, concernente il piano triennale per la soppressione dei passaggi a livello sulle linee ferroviarie dello Stato nonché misure per il potenziamento di itinerari di particolare rilevanza, ha sollevato¹⁴ una questione di legittimità costituzionale di tali norme di legge in relazione all'art. 81, comma 4, della Costituzione. Sulla base del principio (contenuto, in coerenza con il disposto di cui all'art. 81, comma 4, Cost., nelle leggi n. 468/1978 e n. 362/1988) secondo cui relativamente alle leggi pluriennali di spesa l'obbligo di indicazione dei mezzi di copertura riguarda anche esercizi successivi a quelli compresi nel bilancio triennale, la Corte, fermo restando che per gli esercizi considerati in bilancio è necessaria una puntuale indicazione delle risorse finanziarie disponibili, non ha ritenuto che nella specie sussistesse, secondo i criteri di ragionevolezza e credibilità, il necessario equilibrio tra onere coperto nell'anno di massima esposizione compreso nel bilancio triennale ed onere a regime recato dalla legge citata (sentenze della Corte costituzionale n. 384/1991 e n. 24/1993).

Le risorse finanziarie allocate nello stato di previsione del Tesoro sono costituite, in gran parte, da capitoli-fondo e da capitoli destinati ai trasferimenti ai grandi comparti della finanza pubblica, quali la sanità, i trasporti, le regioni, o a soggetti vari (attività produttive, commercio estero, aiuti allo sviluppo, ecc.), non gestiti direttamente dall'amministrazione stessa.

Le esigenze di potenziamento e di razionalizzazione degli strumenti operativi di programmazione, coordinamento e controllo della spesa a supporto dell'azione di Governo in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio sottese alla riforma della struttura del bilancio dello Stato e alla nuova configurazione (unificata) del Dicastero confermano

¹³ Si tratta di provvedimenti sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b) della l. n. 20/1994.

¹⁴ Corte di conti, Sezione del controllo, 1° Collegio, adunanza del 30 marzo 1999, ordinanza n. 1/99.

l'opportunità di mantenere dette risorse nello stato di previsione del Tesoro, almeno nell'attuale fase di transizione, anche per una più razionale gestione degli oneri di ammortamento specie derivanti dalla sistemazione di partite pregresse. Va però osservato che tali esigenze di programmazione, coordinamento e controllo potrebbero essere conseguite con adeguati sistemi di monitoraggio degli andamenti della spesa per modo che, in ossequio del principio di correlare il più possibile la disponibilità delle risorse con la responsabilità della gestione, dette risorse, almeno per la parte che non riguardi esclusivamente il ripiano dei disavanzi, possano essere tendenzialmente ricondotte negli stati di previsione dei ministeri cui è da riferire la responsabilità della loro gestione.

L'analisi dei dati di consuntivo per il 1998 tiene conto dell'avvenuta unificazione dei ministeri Tesoro e Bilancio. Per dare maggiore significatività all'analisi e ai raffronti, si è proceduto a proiettare, anche per il 1997, le risorse accorpate che, in quell'esercizio, avevano formato oggetto di una gestione intestata a due diversi dicasteri.

Nel 1998, al netto delle spese per rimborso dei prestiti, le previsioni definitive di competenza sono ammontate complessivamente a 412.173,3 miliardi, con un aumento del 5,2% circa rispetto al precedente esercizio; le autorizzazioni di cassa hanno raggiunto i 411.770,7 miliardi (+2,1% rispetto al precedente esercizio).

Gli impegni su competenza sono ammontati complessivamente a 378.180,8 miliardi, con una diminuzione del 3,1% rispetto al precedente esercizio; il tasso di utilizzazione degli stanziamenti, che si attesta su livelli elevati, pari al 91,3, contro il 90,1% dello scorso anno, è però poco significativo della capacità gestionale (in senso stretto) dell'amministrazione per la massiccia presenza delle poste relative a trasferimenti ed interessi.

Peraltro, è dato riscontrare una significativa riduzione delle economie che passano da 40.556 miliardi del 1997 a 24.449 miliardi del 1998.

1. Le linee strategiche dell'azione amministrativa.

1.1 *La direttiva generale di programmazione¹⁵ di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.*

La direttiva del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è stata emanata in data 1° aprile 1998.

La direttiva ha struttura unitaria ed è indirizzata ai titolari dei quattro Dipartimenti in cui si articola il Ministero (per effetto della legge n. 94 del 1997, di unificazione del Ministero del tesoro e quello del bilancio e della programmazione economica, del successivo decreto legislativo n. 430 del 1998 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 38 del 1998), oltre che all'Ufficio di Gabinetto e al Servizio di controllo interno.

La direttiva, dopo una premessa, che si sofferma ad evidenziare il periodo di transizione che caratterizza l'anno 1998, sia per la non ancora compiuta riforma del Ministero (è in corso di emanazione un ulteriore regolamento di organizzazione), sia per la non ancora avvenuta stabilizzazione del quadro normativo di riferimento delle riforme delle pubbliche amministrazioni, in particolare, quelle sottese alla legge n. 59 del 1997, espone in modo più soddisfacente rispetto alla direttiva emanata nel 1997, gli obiettivi strategici da conseguire, indicando priorità: per lo sviluppo del "sistema informativo", per le politiche del personale, per le attività dei dipartimenti del Tesoro, della Ragioneria generale dello Stato, delle Politiche di

¹⁵ In attuazione degli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 il Ministero del tesoro, soltanto nell'esercizio 1997, in adesione a quanto osservato dalla Corte con la deliberazione n. 104/95, ha compiutamente ottemperato al principio della distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di verifica dei risultati (riservate agli organi di governo) e funzioni di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa (attribuite ai dirigenti), emanando la direttiva generale in data 15 aprile 1997.

sviluppo e di coesione, dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro, dei Dipartimenti provinciali del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dell'Ufficio di Gabinetto e del Servizio di controllo interno.

Tuttavia, le direttive impartite, a parte poche eccezioni (in materia di realizzazione delle politiche del personale, di completamento della chiusura delle gestioni liquidatorie e di utilizzazione dei fondi comunitari a fini di sviluppo e coesione, in cui si prevede di portare la percentuale di utilizzo delle risorse dall'attuale 38% al 55%), non contengono il necessario sviluppo che connota la pianificazione strategica: mancano i tempi di prevista realizzazione degli obiettivi, i parametri di riferimento per il monitoraggio del grado di realizzazione degli obiettivi e priorità prefissate, gli indicatori per valutare il livello di conseguimento dei risultati attesi.

Ma la premessa alla direttiva, che sottolinea - come detto - il periodo di transizione in cui la direttiva medesima viene emanata e gli obiettivi assegnati al Servizio di controllo interno del Ministero, in particolare quelli intesi a definire gli indicatori e le procedure di monitoraggio necessari per la valutazione *in itinere* ed *ex post* dell'attuazione della direttiva ("anche al fine di verificare i risparmi - economici e di personale - ottenuti attraverso l'accorpamento delle funzioni e il superamento delle duplicazioni e i miglioramenti della qualità e della quantità delle prestazioni derivati da una migliore e più razionale organizzazione del lavoro" e "la predisposizione - entro il mese di settembre e in ogni caso nei termini utili per potere entrare a regime nel 1999 - di un progetto dettagliato di controllo di gestione") sono chiaramente indicativi, nell'attuale fase di trasformazione organizzativa del Ministero, di oggettive difficoltà di ulteriore sviluppo della direttiva generale e della piena consapevolezza del ruolo essenziale della direttiva medesima in ordine al "governo" dell'attività gestionale del Ministero.

La direttiva per il 1999, anch'essa emanata dopo tre mesi dall'inizio dell'esercizio, presenta il medesimo impianto della direttiva per il 1998.

Essa, pur bene impostata con riferimento pianificazione strategica dell'azione amministrativa (art. 14, comma 1, lett. a), non contiene il sufficiente livello di significatività richiesto dalla norma citata, che, con le disposizioni contenute nella lett. b) del medesimo art. 14, comma 1, prevede che, contestualmente, all'individuazione degli obiettivi, priorità e programmi ne venga indicato il correlativo dimensionamento, tenuto conto delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità" (art. 3, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 29/1993 richiamato dall'art. 14, comma 1, lett. b del medesimo d.lgs. n. 29/1993).

Neppure, in proposito, è idonea a colmare la predetta lacuna la nota preliminare allegata al d.d.l. di bilancio (A.S. n. 2739, tab. 3) che non risulta elaborata in conformità dell'art. 1, comma 4-*quater*, l. n. 468/1978, come modificato dalla l. n. 94/1997. La predetta nota preliminare, secondo la logica sottesa alle leggi di riforma del bilancio (l. n. 94/1997) e dell'amministrazione (d.lgs. n. 29/1993), dovrebbe infatti anticipare, agli effetti di una più consapevole e trasparente impostazione delle previsioni di bilancio, i contenuti della direttiva generale ex artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993.

Il sistema delineato dal legislatore configura, infatti, un *continuum* tra il processo di formazione del bilancio e il procedimento di elaborazione delle direttive generali per l'indirizzo politico-amministrativo formulate dai Ministri in coerenza (appunto) con le previsioni contenute negli stati di previsione allegati alla legge di bilancio.

Va altresì aggiunto che, anche per l'esercizio finanziario 1999, è mancata l'emanazione del decreto di assegnazione delle risorse finanziarie ai Capi dei Dipartimenti da parte del Ministro.

Di particolare interesse è la direttiva del Ministro del tesoro del 12 maggio 1999, che in coerenza con d.lgs. n. 29/1993, effettua una puntuale delimitazione dell'ambito di

responsabilità degli atti di competenza del vertice politico e di quello amministrativo, anche se la medesima direttiva ha natura meramente ricognitiva della vigente normativa.

1.2 *Il Servizio di controllo interno*¹⁶.

Nella relazione presentata nel febbraio 1999, il Servizio si è impegnato ad attuare il secondo stadio del proprio progetto strategico, incentrato sulla costruzione di un controllo di gestione. Tale sistema risulta ancora in fase di sperimentazione, terminata la quale si procederà ad introdurlo presso i quattro dipartimenti del Ministero. Nella definizione del modello logico del sistema di controllo di gestione è stato impostato il piano dei conti in termini di: piano dei conti e archivi extra contabili; modalità di attribuzione dei costi agli oggetti di costo; indicatori di prestazione. Per quanto riguarda l'attribuzione degli oggetti di costo, si sta procedendo, per ogni divisione: all'individuazione dei suoi costi diretti; alla ripartizione dei costi delle divisioni tra le attività, sulla base della percentuale di tempo di ciascun dipendente dedicato alla singola attività; all'attribuzione dei costi indiretti alle attività (costi amministrativi per l'acquisto di beni e servizi, costi di gestione del personale, costi per la manutenzione degli immobili e per i servizi generali); al calcolo dei costi dei processi e delle funzioni-obiettivo, sommando i costi delle attività elementari ad essi riconducibili. In ordine agli indicatori di prestazione, si sono individuate due dimensioni: una quantitativa, misurabile attraverso il rapporto tra costo della risorsa e livello di attività e il volume dell'attività svolta; una qualitativa, misurabile attraverso la qualità dell'output, i tempi di risposta e il livello di servizio erogato. Di interesse è anche il progetto di reingegnerizzazione dei processi. A tale riguardo è stata scelta la gestione dei fondi strutturali.

I lavori del Servizio di controllo interno del Ministero sono indubbiamente particolarmente qualificati quanto all'impostazione metodologica del controllo di gestione.

Tuttavia, pur in attesa di una completa mappatura del Ministero (interessato da una riforma ancora in atto) e dell'affinamento delle metodologie di controllo di gestione, anche attraverso l'ausilio dell'indispensabile introduzione dello strumento informatico, sarebbe stato auspicabile l'esercizio, in concreto, di valutazioni più propriamente gestionali, anche attraverso un approccio più pragmatico, cominciando ad impiegare indicatori di tipo finanziario e individuando le attività più facilmente misurabili per lo svolgimento di controlli gestionali.

1.3 *La funzione strategica del sistema informativo.*

La evoluzione delle funzioni svolte dal Ministero, nel contesto nel nuovo assetto configurato dalla riforma del bilancio e dell'assetto organizzativo della struttura ministeriale, richiede l'essenziale supporto dello strumento informatico, specie per il governo della finanza pubblica, attraverso una più efficiente gestione (anche in termini di reale conoscenza) dei flussi finanziari di bilancio e di tesoreria, per coniugare al meglio le riforme del bilancio e della pubblica amministrazione.

Il Ministro del tesoro, consapevole che per migliorare la sua capacità di raccogliere, elaborare e ridistribuire informazioni aggiornate occorre avvalersi dello strumento

¹⁶ Con decreto ministeriale 18 dicembre 1995, n. 590 è stato istituito, per il Ministero del tesoro il Servizio di controllo interno. Con successivo decreto ministeriale del 24 dicembre 1996, sono stati nominati il Presidente e i componenti del Collegio (complessivamente 5). Il Servizio è pertanto operativo. Il Servizio, cui sono assegnate 20 unità di personale (di cui 3 dirigenti), si avvale di 6 esperti. Nel marzo 1997, il Servizio per il controllo interno ha elaborato un apposito programma annuale di controllo per il medesimo esercizio 1997. Con la citata direttiva 15 aprile 1997, il Ministro del tesoro ha posto nelle priorità delle attività da svolgere, da parte del Servizio, l'analisi delle procedure in essere per definire obiettivi di produttività e miglioramento delle procedure medesime in funzione della ottimale utilizzazione delle risorse per il contenimento dei costi per prodotto.