

informatico¹⁷, 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".

Appare perciò indispensabile che al sistema informativo venga garantita l'assoluta continuità d'esercizio, in mancanza della quale potrebbe derivare grave pregiudizio nell'espletamento delle preminenti funzioni di governo della finanza pubblica; che siano garantiti coerenza e flessibilità funzionale del Sistema, essenziali per far fronte tempestivamente ed efficacemente alle innovazioni normative ed organizzative.

E, in proposito, l'articolo 1 del d.P.R. n. 367 del 1994 assegna una precisa finalità istituzionale al ruolo delle tecnologie informatiche, laddove viene previsto che "le procedure di spesa siano svolte con tecnologie informatiche, in modo da assicurare certezza delle informazioni, efficacia dei controlli, rapidità dei pagamenti". L'ultimo comma del richiamato articolo 1 del d.P.R. n. 367 del 1994, prevede che il Sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti costituisca strumento essenziale per l'esercizio delle funzioni di controllo attribuite a tali organi (legge 14 gennaio 1994 n. 20 e decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni).

Per la stretta interconnessione tra sistema informativo e procedure amministrative di spesa e contabili va da ultimo sottolineato l'essenziale funzione del mandato informatico (art. 6 d.P.R. n. 367/94, la cui operatività, dopo alcuni rinvii, è stata differita, con il d.lgs. n. 279 del 1997, a partire dal 1° gennaio 1999), che dovrebbe consentire di seguire i flussi finanziari della spesa sia dal bilancio che dalla tesoreria, con una conseguente crescita qualitativa dei dati di consuntivo e più approfondite analisi sul piano dei risultati della gestione.

1.4 La riforma del bilancio¹⁸.

Con decreto del 19 gennaio 1998, il Ministro del tesoro, in attuazione dell'art. 5, commi 1 e 2, della legge n. 94/1997 e dell'art. 1, comma 9, del d.lgs. n. 279/1997, ha costituito un gruppo di lavoro per la elaborazione delle nuove classificazioni funzionale ed economica del bilancio dello Stato, attraverso una analitica riconsiderazione dei capitoli di bilancio e per introdurre nel conto del patrimonio una classificazione che fornisca l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale.

In esito ai lavori del Gruppo, è stato impostato il nuovo documento di bilancio che per il 1999 contiene la nuova classificazione funzionale della spesa secondo la classificazione SEC95 adottata in sede OCSE *Classification of the functions of Government* (COFOG), intesa a

¹⁷ Cfr. anche artt. 1, 2, 4 e 6 d.P.R. n. 367/1994.

¹⁸ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1997*, vol. II, tomo I, pp. 278-282.

realizzare una più stretta connessione fra contabilità pubblica e contabilità nazionale dei paesi membri dell'Unione europea.

Dopo l'elaborazione sperimentale proposta dalla Corte in occasione delle Relazioni riferite agli esercizi 1995-1997, con la legge di bilancio per il 1999 è stata introdotta la nuova classificazione funzionale per funzioni-obiettivo. La classificazione contenuta nella legge di bilancio per il 1999, come illustrato anche nei capitoli dedicati all'analisi delle risultanze di bilancio dei singoli ministeri necessita - come era nelle previsioni - di ulteriori affinamenti intesi a valorizzarne la significatività fino al dettaglio del quarto livello funzionale.

Sono inoltre in corso i lavori per la rielaborazione della nuova classificazione economica, che verrà introdotta con l'impostazione del disegno di legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2000¹⁹.

Il nuovo schema di classificazione economica prevede quattro livelli di analisi, di cui i primi tre livelli sono utilizzati per definire le categorie di bilancio richieste dalla contabilità nazionale, e aventi per oggetto:

1. la spesa per il personale, articolata nelle componenti retribuzioni (nette e lorde), contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro, contributi sociali figurativi. Nel corso dei lavori, i rappresentanti della Corte hanno chiesto di evidenziare, al quarto livello di disaggregazione i comparti di contrattazione (come definiti nell'apposito accordo quadro di ridefinizione dei comparti di contrattazione firmato nel dicembre 1997 tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali più rappresentative) e, al quinto livello, l'indicazione delle risorse destinate alla retribuzione fissa e a quella accessoria (quest'ultima voce di retribuzione viene ora (sulla base dei nuovi CCNL) corrisposta sulla base delle assegnazioni dal Fondo unico di amministrazione). A tale riguardo, va anche ricordato che le Sezioni riunite (deliberazioni del 1° marzo 1999 nn. 13 e 14 e del 30 aprile 1999, n. 19) in occasione della certificazione di alcuni contratti collettivi di lavoro del personale pubblico ha ravvisato l'ineludibile esigenza di maggiore trasparenza dei dati di bilancio riguardanti le retribuzioni del personale pubblico allo scopo di svolgere il monitoraggio del costo del lavoro pubblico;
2. le spese per investimenti. La classificazione tende ad individuare le caratteristiche fisiche del bene capitale acquistato, piuttosto che i settori cui esso è destinato;
3. le spese per trasferimenti correnti alle imprese. Il dettaglio del terzo livello della classificazione tende ad individuare il tipo di costo che viene sostenuto dal contributo, piuttosto che l'impresa destinataria del contributo;
4. le altre spese che riguardano trasferimenti. In materia si è preso a riferimento l'elenco degli enti appartenenti alla p.a. compilato dall'ISTAT. L'uniformità della classificazione degli enti permette di definire in maniera univoca i trasferimenti che rimangono nell'ambito della p.a. e sono destinati a consolidarsi senza incidere sul saldo finale del conto e quelli che invece sono diretti all'esterno e che rappresentano una spesa finale.

Sul versante della 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). Si tratta, in realtà, del più importante obiettivo che la legge di riforma si prefiggeva, quella di restituire al Parlamento la pienezza della visibilità delle risorse finanziarie statali. Tale adempimento, costituisce inoltre l'essenziale presupposto per ricostruire il quadro delle risorse finanziarie destinate alle aree depresse e per realizzare il monitoraggio della spesa nel Mezzogiorno.

¹⁹ Si tratta della riclassificazione economica dei capitoli di bilancio secondo i criteri indicati dal SEC95.

Sotto altro profilo la Corte, al di là della ricordata previsione contenuta nella legge n. 94/1997 sulla riorganizzazione dei conti di Tesoreria e del loro raccordo con i capitoli di bilancio, conferma il proprio orientamento, segnatamente per settori sanità, previdenza e trasporti locali, affinché venga avviato il processo di riconduzione in bilancio di risorse finanziarie ora impropriamente gestite attraverso la Tesoreria.

Nel gennaio 1999, è entrato in vigore il mandato informatico, previsto dall'art. 6 del d.P.R. n. 367/1994. Con l'art. 15 del d.lgs. n. 279/1997, la decorrenza dell'entrata in vigore degli artt. 4, 5, 6, 13, 16, 17, 18 e 21 del citato d.P.R. n. 367/1994, che riguardano, appunto, il mandato informatico, era stata appunto fissata al 1° gennaio 1999. In materia, va segnalato il decreto 15 ottobre 1998 del Capo dipartimento della ragioneria generale dello Stato, con il quale è stata approvata la modulistica relativa al mandato informatico. Di rilievo anche la circolare n. 75 del 6 novembre 1998 del Ministro del tesoro recante "Istruzioni riguardanti l'attuazione del mandato informatico". Con tale circolare viene chiarito che, in base al nuovo procedimento, l'ordine di pagare è emesso dall'Amministrazione conformemente ai dati contenuti nella clausola di ordinazione della spesa e perviene alla competente ragioneria che effettua la registrazione nelle scritture del sistema informativo; l'ordine di pagare è validato con l'applicazione della firma elettronica del direttore della ragioneria.

L'introduzione del mandato informatico consentirà di individuare i destinatari finali della spesa e i flussi dal bilancio dello Stato nei diversi conti di tesoreria.

Al riguardo, l'analisi degli esiti, a consuntivo, dell'attuazione delle leggi di spesa²⁰, ha posto in evidenza rilevanti problemi di ricostruzione dei dati contabili e finanziari relativi all'attuazione delle diverse leggi di spesa analizzate. In primo luogo, in quanto il sistema informativo Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti è idoneo a consentire la rappresentazione dei flussi finanziari della spesa soltanto per capitoli di bilancio, mentre invece il processo di formazione del documento di bilancio per leggi di spesa ha una struttura molto più complessa, essendo articolato per le diverse autorizzazioni di spesa che prendono titolo da una legge di spesa.

In realtà, sono marginali i casi in cui a ciascuna autorizzazione di spesa, disposta da apposita legge di spesa, corrisponde la previsione di un capitolo di bilancio dedicato in via esclusiva. Nella maggioranza dei casi si assiste a situazioni in cui i capitoli di bilancio risultano "alimentati" da diverse autorizzazioni di spesa, che possono trovare collocazione o nella stessa legge ovvero in più leggi di spesa, come nel caso dei rifinanziamenti.

Ne discende che nell'ambito di un capitolo di bilancio possono sussistere diversi piani di formazione che prendono titolo da altrettante e distinte autorizzazioni di spesa contenute nella legge.

In tali casi, che - come si ripete - sono la maggioranza, l'osservazione degli andamenti finanziari relativi ad un capitolo non può considerarsi pienamente significativa del grado di attuazione delle diverse autorizzazioni di spesa che in esso sono inglobate, appunto perché il

²⁰ 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 relative 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 della gestione, 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.

capitolo, ai fini della gestione, non può ritenersi l'unità elementare di bilancio; esso, ai fini della trasparente lettura della gestione finanziaria, necessiterebbe di una più puntuale disaggregazione dei dati contabili per ricostruire, a consuntivo, gli andamenti finanziari relativi alle singole autorizzazioni di spesa la cui provvista finanziaria viene allocata, nella fase della formazione del bilancio, in un unico capitolo di bilancio. In altre parole, non vi è allo stato, "perfetta tenuta" tra le tecniche di formazione del bilancio e quelle di gestione finanziaria delle stesse.

Né, allo stato, è tecnicamente possibile elaborare una mappa dei flussi finanziari a livello più dettagliato del capitolo.

Unico strumento a disposizione è il mandato informatico introdotto con il citato articolo 6 il d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367.

In tal senso, e condividendo le rilevazioni avviate dalla Corte, si è anche espressa la Ragioneria generale nella recente circolare n. 22 del 30 marzo 1999, recante "Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 1998".

Nel contesto delle iniziative intese ad introdurre la riforma del bilancio, in particolare le disposizioni di cui al titolo III del d.lgs. n. 279/1997, va citata la circolare 32 del 26 maggio 1999, recante "Sistema di contabilità economica analitica per centri di costo". La circolare contiene disposizioni di grande interesse per la formazione del *budget* economico per identificare i costi previsti secondo le voci del piano dei conti, il cui schema è allegato alla circolare medesima. Le iniziative della Ragioneria generale meritano un particolare apprezzamento. Va però rilevato che l'introduzione della nuova cultura della pianificazione strategica, della programmazione operativa e del controllo di gestione che ispira la riforma del bilancio e quella della pubblica amministrazione sta incontrando rilevanti resistenze, segnatamente di ordine culturale. L'attuazione della riforma del bilancio necessita infatti di un elevato impegno, prima di tutto da parte dei responsabili delle amministrazioni statali già dalla formazione dei documenti di bilancio e che poi trovano sviluppo nelle direttive di indirizzo politico-amministrativo per l'azione amministrativa (artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993). La qualità dei documenti di bilancio (segnatamente le note preliminari allegate al d.d.l. di bilancio) permane non soddisfacente, nonostante le circolari del Ministro del tesoro (cfr. da ultimo circolare 18 marzo 1999, n. 25).

Per quanto riguarda il conto del patrimonio, non si sono ancora conclusi i lavori dell'apposito gruppo istituito con il citato decreto del Ministro del tesoro 19 gennaio 1998, per una ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato che consenta la valutazione anche economica delle risultanze delle entrate e delle spese di bilancio.

1.5 *Le politiche del personale.*

1.5.1 *Situazione del personale e sua evoluzione negli ultimi tre anni.*

Le dotazioni organiche del Ministero²¹ 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.

²¹ 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).

Dotazioni organiche e presenze in servizio al 31.12.1998²²

Ruoli	Dot.Org.	Presenze in servizio	Carenze %	
Amm.ne Centrale Tesoro	3.482	2.753	-729	-20,9
ex-Bilancio	593	434	-159	-16,8
RGS: di cui	7.324	5.292	-2.032	-27,7
- Centrali	3.234	2.500	-734	-12,7
- Meccanografici	873	424	-449	-51,4
- Periferici	3.217	2.368	-849	-26,4
Serv. Periferici Com.med	8.143	6.642	-1.501	-18,4
Periferiche	1.005	710	-295	-29,4
Tot. Ruoli Centrali	8.182	6.111	-2.071	-25,3
Tot. Ruoli Perif.	12.365	9.720	-2.645	-21,4
Tot. Generale	20.547	15.831	-4.716	-23,0

La tabella che precede riporta la situazione delle dotazioni organiche e del personale in servizio alla data del 31.12.1998. Si è fatto riferimento a questa data per ragioni di comparabilità nel tempo perché a partire dal 1° gennaio 1999 sono intervenuti alcuni cambiamenti, peraltro ancora non completati (passaggio all'INPDAP di oltre 2.000 unità di personale a seguito del trasferimento del pagamento delle pensioni, trasferimento di competenze e di personale tra Dipartimenti in attuazione del nuovo ordinamento del Ministero unificato). Le vacanze di posti sono concentrate negli ex livelli IV, VI e VIII, in parte compensate da eccedenze nei livelli V e VII e IX come risultato perverso del "ricompattamento" intervenuto alla fine degli anni 1980, che ha comportato uno spostamento verso l'alto praticamente di tutto il personale delle amministrazioni statali.

Le carenze di personale si sono accentuate negli ultimi anni a seguito dell'eccedenza delle uscite rispetto alle entrate di personale, dovute al sostanziale blocco delle assunzioni. Nel triennio '95-'98, il personale presente è diminuito di 1.257 unità (-7,7%). Tale tendenza dovrebbe proseguire anche nei prossimi anni. E', infatti, prevedibile che le uscite si manterranno nell'ordine almeno dell'1,5/2% del personale (soltanto per raggiunti limiti di età usciranno circa 500 unità nel biennio 1999-2000), che saranno soltanto parzialmente compensate dalle assunzioni programmate.

Evoluzione del personale non dirigenziale in servizio presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica²³

	Personale presente	Variazione V.A. %	
31.12.1995	16.378		
31.12.1996	16.139	- 239	-1,5
31.12.1997	15.495	- 644	-4,0
31.12.1998	15.121	- 374	-2,4

In realtà, le dotazioni organiche non necessariamente riflettono le effettive esigenze del Ministero. Peraltro, la collocazione formale nei livelli non sempre coincide con le

²² Le dotazioni organiche sono quelle riportate nella Tab. A allegata al d.P.R. 154/98. Dal 1° gennaio 1999 sono state trasferite circa 2.100 unità di personale all'INPDAP a seguito del trasferimento delle competenze in materia di pensioni. Le dotazioni organiche saranno conseguentemente ridotte e, pertanto, il trasferimento non inciderà sostanzialmente sulle carenze indicate nella tabella. Non sono inclusi i dirigenti.

²³ Per ragioni di omogeneità e di comparabilità nel tempo non è incluso il personale dei ruoli speciali delle commissioni mediche (circa 700 persone).

professionalità reali per l'effetto del "ricompattamento" di cui si è già fatto cenno. L'esempio più evidente è costituito dal liv. IX che presenta un esubero di personale, in gran parte costituito da personale non laureato in servizio negli uffici periferici.

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.

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 quest'ultimo Dipartimento la riduzione del personale nel triennio '95-'98 è stata leggermente superiore (-9%) a quella media del Ministero; tuttavia tale riduzione è stata successivamente compensata per il fatto che a fronte del trasferimento o della cessazione di competenze che avrebbero dovuto comportare la riduzione di oltre 150 unità di personale la diminuzione effettiva è stata inferiore alle 100 unità.

1.5.2 Gli obiettivi della politica del personale.

Secondo i documenti ministeriali (d.m. 11 settembre 1998), gli obiettivi principali della politica del personale sono rivolti al miglioramento qualitativo dei dipendenti personale in servizio attraverso:

- a) una politica mirata delle assunzioni concentrate nelle fasce più qualificate del personale;
- b) la riqualificazione del personale già in servizio attraverso la formazione finalizzata alle effettive esigenze dell'Amministrazione;
- c) la razionalizzazione dell'utilizzo del personale attraverso un contenimento del personale addetto alle funzioni di supporto ed una sistematica revisione dei processi di lavoro, anche in connessione con la diffusione dello strumento informatico.

La realizzazione degli obiettivi sopra indicati richiede il completamento dell'attuazione del nuovo ordinamento del Ministero sia a livello centrale, sia a livello provinciale. La effettiva costituzione dei nuovi uffici dovrebbe consentire un recupero di efficienza, anche attraverso il superamento delle condizioni di incertezza e, in alcuni casi, anche di confusione in cui opera attualmente il Ministero. L'attuazione del nuovo ordinamento condiziona inoltre la concreta unificazione dei ruoli e la revisione delle dotazioni organiche.

L'attuazione della nuova struttura organizzativa del Ministero (i relativi decreti ministeriali sono in corso di emanazione) comporta la graduazione dei nuovi uffici, la definizione del fondo unico di amministrazione e la ridefinizione delle retribuzioni di posizione.

Il nuovo contratto collettivo per le qualifiche funzionali del comparto Ministeri introduce importanti novità su due aspetti.

Per quanto riguarda l'inquadramento del personale, il contratto prevede l'accorpamento degli ex-livelli in tre aree e la possibilità di passaggio con procedure da contrattare (in fase integrativa) con le OO.SS tra livelli e tra aree. Se ben applicati, i nuovi meccanismi potrebbero consentire di riconoscere e premiare la professionalità e l'impegno di alcuni dipendenti; forte è comunque il rischio, segnalato nei rapporti di certificazione della

Corte (SS.RR. 1 marzo 1999, n.13 e n. 14; 30 aprile 1999, n. 19) di un generale slittamento verso l'alto dell'inquadramento del personale con effetti analoghi, e altrettanto negativi, rispetto a quelli sopra ricordati in relazione all'avvenuto "ricompattamento".

In materia di retribuzione accessoria, è stato introdotto, anche per il personale delle qualifiche funzionali il fondo unico di amministrazione in cui confluiranno tutti i trattamenti accessori in vigore, ivi compresa, una parte consistente della retribuzione per lavoro straordinario. Anche l'utilizzo del fondo unico dovrà essere contrattato con le OO.SS. Anche in questo caso, i nuovi meccanismi retributivi potrebbero consentire di rafforzare gli elementi di incentivazione della produttività, se agganciati ad oggettivi e verificabili indicatori di efficacia ed efficienza (anche tale profilo - con le citate deliberazioni - è stato evidenziato dalla Corte in sede di certificazione dei CCNL relativi alla tornata contrattuale in corso che interessa il personale pubblico). Diversamente, si perderà l'occasione di fare leva sulla nuova modalità di retribuzione introdotta dalla nuova tornata contrattuale per i dipendenti pubblici, che privilegia, anche in termini quantitativi, la quota parte che verrà assegnata a titolo di retribuzione accessoria, per recuperare efficienza e produttività della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda gli strumenti necessari a supporto delle politiche del personale, in particolare, va ricordata la necessità di individuare o rafforzare 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) del personale del Ministero, attraverso lo svolgimento di un apposito monitoraggio. L'amministrazione promuoverà, inoltre, 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).

Nell'attuazione di tali obiettivi, il Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro ha espletato i concorsi autorizzati in relazione alla costituzione di uffici provinciali nelle nuove province; ha avviato i concorsi per il reclutamento di 53 unità di personale di alta professionalità (i concorsi verranno completati entro il prossimo mese di luglio); ha predisposto i bandi per i concorsi relativi all'assunzione di 150 unità di personale di livello VIII; ha completato i concorsi per dirigenti che consentiranno di ricoprire parte delle numerose vacanze sia negli uffici centrali che periferici. E', inoltre, in fase di completamento la fase di progettazione e implementazione della banca dati direzionale del personale che è già operativa. Restano da completare i meccanismi di alimentazione e di aggiornamento continuo della banca dati che implicano l'unificazione e il completamento dei sistemi informativi di gestione del personale; il Dipartimento ha avviato, in collaborazione con il Servizio di controllo interno del Ministero, i progetti per l'implementazione di un sistema di controllo di gestione dipartimentale e per l'individuazione di omogenei parametri di valutazione dei risultati.

1.5.3 Principali elementi del programma di attività del Dipartimento in materia di politica del personale.

Nella riunione del 1° aprile 1999, la Conferenza generale per le politiche del personale ha definito gli indirizzi generali e le modalità per pervenire alla concreta attuazione della nuova struttura organizzativa del Ministero attraverso: l'unificazione dei ruoli organici; la realizzazione di un fondo unico di amministrazione per i dirigenti (il fondo unico sostituirà gli

attuali quattro fondi, consentendo di rendere omogenee le retribuzioni accessorie per i dirigenti); la graduazione dei nuovi uffici per la rideterminazione delle retribuzioni di posizione.

Gli obiettivi, individuati dalla Conferenza sono coerenti con quelli indicati dalla direttiva del Ministro (1° aprile 1998), impegnano il Dipartimento in materia di politica del personale a realizzare entro il corrente anno l'unificazione dei ruoli organici e la definitiva assegnazione delle funzioni dirigenziali previste dal nuovo ordinamento. Il Ministero avvierà, con il supporto di consulenti esterni, l'attività di revisione delle dotazioni organiche per adeguarle alla nuova organizzazione e alle nuove esigenze dell'amministrazione.

Secondo le valutazioni svolte dal Ministero, l'intervento di consulenti esterni appare necessario sia per la complessità tecnica dell'operazione, sia per assicurare l'oggettività e la validità scientifica dei risultati. Non sono però stati precisati i tempi di realizzazione del progetto in quanto essi, almeno in parte, dipendono anche dalle risorse finanziarie che sarà possibile investire nel progetto stesso.

Tale attività costituisce peraltro la condizione per l'unificazione dei ruoli e la revisione, in termini quantitativi e qualitativi, delle dotazioni organiche che saranno poste alla base della ridefinizione della programmazione delle assunzioni. I tempi di realizzazione sopra indicati sono inoltre condizionati dal perfezionamento del decreto di individuazione degli uffici dirigenziali non generali, peraltro ancora parziale per le amministrazioni centrali (l'analogo decreto per gli Uffici periferici non è stato ancora emanato), di recente inviato alla Corte nella competente sede del controllo.

1.6 *Lo sviluppo territoriale: le politiche. Rinvio.*

Con la deliberazione del 17 marzo 1998, il CIPE ha rimodulato circa 29 mila miliardi assegnati alle aree depresse per il triennio 1999-2001 da cinque leggi di spesa²⁴. Con deliberazione 9 luglio 1998, il CIPE ha assegnato le nuove risorse previste dalla legge n. 208/1998 pari a circa 12 mila miliardi.

Secondo la Relazione previsionale e programmatica per il 1999, il complesso di queste risorse è destinato:

- a) all'incentivazione del capitale e del lavoro, diretta a compensare i maggiori oneri che incontra l'impiego di queste risorse nel Mezzogiorno (leggi n. 488/1992²⁵ e n. 266/1997 e d.lgs. n. 123/1998²⁶);

²⁴ L. n. 488/1992; l. n. 341/1995; l. n. 449/1997; l. n. 641/1996; n. 135/1997.

²⁵ La legge 19 dicembre 1992, n. 488 (di conversione del d.l. n. 415/1992, che reiterava il d.l. n. 363/1992) segna la transizione dall'intervento straordinario alla disciplina dell'intervento ordinario nelle aree depresse. Oltre alle aree del sud (obiettivo 1), anche vaste zone del centro-nord (aree obiettivi 2, 5b e zone fuori obiettivo ammesse in base alla deroga prevista dall'art. 92.3 del Trattato U.E.) sono ammesse alle agevolazioni della l. n. 488.

²⁶ Le norme del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123, attuativo dell'art. 4, comma 4, lett. c, della legge n. 59/1997, per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese devono essere integrate con quelle contenute nel d.lgs. n. 112/1998, capo III (industria). Il citato decreto individua i principi che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive, ivi compresi gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni e i benefici di qualsiasi genere (art. 1, comma 1). I principi contenuti nel citato decreto legislativo costituiscono principi generali dell'ordinamento dello Stato. Le Regioni a statuto ordinario ne assicurano l'attuazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti (art. 1, comma 3).

L'azione di riordino degli incentivi alle imprese, che si innesta nel processo di devoluzione alle Regioni di una parte degli strumenti di incentivazione (art. 19, comma 2, d.lgs. n. 112/1998), riclassifica i variegati strumenti disponibili. La distinzione operata con il decreto n. 123/1998 è tra incentivi automatici, che non prevedono un'istruttoria di carattere tecnico-economico-finanziaria; valutativi, che si fondano su un'istruttoria e una selezione delle iniziative; negoziali, nei casi in cui l'assegnazione prevede accordi fra soggetti privati e pubblici. In tale categoria, rientrano gli strumenti della programmazione negoziata, quali i patti territoriali, i contratti di programma, i contratti d'area. Lo sforzo di ricostruire la coerenza tra obiettivi di sviluppo territoriale, strumenti di intervento (incentivi fiscali,

b) alla promozione dello sviluppo imprenditoriale locale, attraverso incentivi alla emersione e all'aggregazione di capacità imprenditoriali nel territorio e alla realizzazione di investimenti diretti dall'esterno (delibere CIPE 9 luglio 1998 n.70/1998 e 22 dicembre 1998);

c) alla realizzazione diretta da parte dello Stato di infrastrutture e di altri investimenti, volte a modificare il contesto in cui l'iniziativa privata ha luogo, riducendone i costi.

Oltre a tali linee direttrici per lo sviluppo territoriale, va fatto cenno ai provvedimenti a carattere tributario intesi a favorire strutturalmente una maggiore diversificazione delle fonti di finanziamento. A tale riguardo, le innovazioni in materia tributaria che, a partire dal 1998, dovrebbero incidere sui comportamenti delle imprese industriali sono: la riforma dell'Irpeg, con il varo della *Dual Income Taxation* e l'introduzione di un unico nuovo tributo regionale in luogo di Ilor, Iciap, tassa di concessione sulla partita Iva, imposta sul patrimonio netto delle imprese e di tutte le forme obbligatorie di contribuzione sanitaria (in tal senso vedi legge n. 133/1999, recante "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale").

I fenomeni gestionali relativi all'attuazione delle politiche di coesione e di sviluppo è affrontato nell'ambito del paragrafo 4 della presente Relazione.

2. Principali aspetti della gestione finanziaria.

2.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema tradizionale.

La quota della spesa finale del bilancio statale allocata nello stato di previsione del Tesoro, nel 1998, ha subito una leggera flessione rispetto al 1997: dai dati del rendiconto risulta infatti che gli impegni assunti effettivi su competenza e i pagamenti effettuati su competenza rappresentano, rispettivamente, il 52,3 e il 54,2% dell'intera spesa finale stessa contro circa il 58% del 1997.

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 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 derivanti per lo più dalla sistemazione di partite pregresse. Va però osservato che tali esigenze di programmazione, coordinamento e controllo potrebbero essere conseguite con adeguati sistemi

creditizi, contributi a fondo perduto) e procedure di concessione degli aiuti (automatici, valutativi e negoziali) va però coniugato - come del resto prevedono gli artt. 10 e 11 del d.lgs. n. 123/1998 - con opportuni criteri di flessibilità in modo che siano le stesse amministrazioni, specie quelle regionali e locali, a determinare, per gli interventi di competenza, le procedure in concreto applicabili e le modalità di erogazione, scelte tra quelle regolate in generale dal legislatore. Come risulta dai documenti ufficiali presentati dal Governo (cfr., da ultimo, la Relazione previsionale e programmatica per il 1999), lo stanziamento finanziario portato dai circa 160 provvedimenti elementari di incentivazione dell'industria è stato, nel 1997, di 18-19 mila miliardi di lire. Con riferimento al triennio 1995-1997, il complesso degli incentivi ha raccolto stanziamenti per circa 36.000 miliardi, di cui circa 21.000 a favore delle aree depresse del Mezzogiorno, in cui è concentrato un sesto dell'industria italiana. Le disposizioni in materia di Fondo unico per gli incentivi alle imprese (art. 10, comma 2, e dell'art. 7, comma 9, del d.lgs. n. 123/1998) sono state integrate dall'art. 52 del collegato alla finanziaria per il 1999 (l. n. 449/1998, art. 52).

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 possano essere ricondotte, in via tendenziale, almeno per la parte che non riguarda esclusivamente il ripiano dei disavanzi pregressi, 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 di prestiti, le previsioni definitive di competenza sono ammontate complessivamente a 412.173,3 miliardi, con una diminuzione del 5,2% circa rispetto al precedente esercizio; le autorizzazioni di cassa hanno raggiunto i 411.770,7 miliardi (+2% rispetto al precedente esercizio).

Gli impegni su competenza sono ammontati complessivamente a 378.180,8 miliardi, con una diminuzione 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 riduzione delle economie che passano da 40.556 miliardi del 1997 a 24.449 miliardi del 1998.

A fronte di un incremento sul versante degli impegni, i pagamenti complessivi sono leggermente aumentati dello 0,6% rispetto al precedente esercizio (364.462 miliardi nel 1998, contro 362.453 del 1997).

I pagamenti totali su massa spendibile mostrano nel 1998 un recupero di 3,4 punti percentuali rispetto al 1997.

I residui di stanziamento (complessivamente 11.541 miliardi, di cui 9.542,8 formati sulla competenza), fanno registrare un elevato accumulo (+153,9%), al contrario di quanto era avvenuto nel 1997, anno in cui se ne era rilevata una positiva rilevante contrazione (-81,2%). Su tale fenomeno non ha evidentemente influito la manovra di contenimento di tale tipologia di residui, disposta, in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998, con d.P.C.M. del 20 febbraio 1998, in cui sul totale dei 7.518,2 miliardi eliminati dalle poste di bilancio, il 75,7% (pari a lire 5.689,9 miliardi di residui di stanziamento) erano di provenienza Tesoro.

Nell'anno, si è però registrata una maggiore formazione di residui propri, che passano da 48.971,6 miliardi del 1997 a 60.358,8 del 1998.

I residui totali ammontano a 80.710,9 miliardi nel 1998, contro i 60.665 nel 1997, con un incremento del 33% in corso d'anno.

Per il Ministero del tesoro i due grandi comparti della spesa sono costituiti dagli oneri per gli interessi sul debito pubblico e dai trasferimenti. Ad entrambi sono dedicati appositi paragrafi.

2.1.2 Spese di parte corrente.

Esaminando più in dettaglio la spesa del Ministero, si osserva che le risorse di competenza destinate alla spesa corrente (355.573 miliardi -2,9% rispetto al 1997) costituiscono l'86,2% degli stanziamenti totali; la massa impegnabile è pari a lire 356.168,4 miliardi (-7,6% rispetto al 1997); gli impegni totali assommano a lire 330.809,7 miliardi (86,8% del totale).

La capacità di impegno si è attestata sui consueti elevati livelli (circa 92,8%), tenuto anche conto della prevalenza di risorse per trasferimenti ed interessi, pari al 84% del totale

delle risorse di parte corrente. Deve peraltro osservarsi che il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile per i trasferimenti (categoria V) sale dall'84,5% del 1997 al 95,3%.

La capacità di pagamento (pari al 78,3%) recupera 5,3 punti percentuali rispetto al 1997. In totale, i pagamenti assommano a lire 314.563,2 miliardi di cui l'86,9% in conto competenza.

Con riferimento alle spese per acquisto di beni e servizi (categoria IV), esse subiscono, in termini di competenza, una flessione di 23,6 punti percentuali rispetto al 1997. I confronti sono peraltro poco significativi perché nel comparto sono comprese poste eterogenee afferenti pagamenti per servizi attinenti al debito pubblico, somme corrisposte all'amministrazione delle poste, spese per forniture del Poligrafico dello Stato, nonché acquisti effettuati tramite il Provveditorato generale.

La capacità di impegno su massa impegnabile nell'ambito della categoria IV recupera circa 2,5 punti percentuali rispetto al 1997. Le economie diminuiscono del 3,8% rispetto all'analogo dato del 1997. I residui di stanziamento, da 94,8 miliardi, scendono a 3,5 miliardi.

Il rapporto pagamenti totali su massa spendibile, recupera nel 1998, rispetto all'analogo dato del 1997, circa 12 punti percentuali.

2.1.3 Spese in conto capitale.

Le risorse destinate al titolo II, in termini di stanziamenti definitivi, sono state pari a lire 56.600,3 miliardi che corrispondono al 13,7% del totale della competenza (-10,7% rispetto al 1997); la massa impegnabile è stata di lire 60.549,3 miliardi.

Tra le spese di parte capitale, le "operazioni finanziarie", appartenenti alle categorie economiche XIII, XIV e XV, costituiscono la componente più rilevante con il 61,1% del totale dello stanziamento di parte capitale. Gli stanziamenti di competenza per tali "operazioni" presentano una flessione del 28,6% rispetto all'analogo dato del 1997.

La relazione percentuale impegni totali su massa impegnabile del totale del titolo II è pari all'82,4%, con un decremento di 8,6 punti percentuali rispetto al 1997. I pagamenti totali su massa spendibile presentano, nel 1998, una percentuale del 69,7% (-7,1% rispetto al 1997).

2.1.4 Spese per trasferimenti. In particolare i trasferimenti alle regioni e alle province autonome.

Le spese per trasferimenti (categorie V e XII) rappresentano, nell'ambito del Ministero del tesoro - al netto della spesa per interessi -, la componente più rilevante della spesa dello stato di previsione del Dicastero medesimo, pari al 34,7% degli stanziamenti di competenza (in valore assoluto lire 143.388,8 miliardi di cui 126.281,6 miliardi di parte corrente - categoria V - e 17.107,2 miliardi in conto capitale - categoria XII) con un decremento di 2,2 punti percentuali rispetto al 1997.

Tra le componenti delle risorse finanziarie in questione, i "trasferimenti alle regioni e alle province autonome" costituiscono, in termini di stanziamenti di competenza, quella più rilevante con il 59,8 (pari a 85.876,9 miliardi) del totale delle categorie V e XII (-2% rispetto al 1997).

Il rapporto impegni totali su massa impegnabile, per tale categoria di trasferimenti, è pari al 92,5%, con un aumento di 9,1 punti rispetto al 1997. Il rapporto percentuale pagamenti totali su massa spendibile è pari al 60,6% (+7,2% rispetto al 1997).

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).

Al fine di rendere possibile una più stretta relazione tra la contabilità pubblica e contabilità nazionale dei paesi membri della Unione europea, si è stabilito di uniformare la formazione del bilancio consolidato della P.A. alla classificazione funzionale classica, che per la contabilità nazionale è rappresentata dalla *Classification of the functions of Government* (COFOG).

Tale classificazione, recentemente sottoposta a revisione a livello internazionale, è mutuata dalla classificazione OCSE ed è espressamente previsto che essa debba essere recepita dal bilancio statale. Infatti, l'articolo 6, comma 3, lett. b), della legge n. 468 del 1978, come sostituito dall'articolo 4 della legge n. 94 del 1997, prevede che "le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione".

Sulla base della COFOG, che classifica tutti gli stanziamenti di competenza del Dicastero e cioè anche le spese per rimborso dei prestiti, si espongono di seguito le risultanze di bilancio che interessano il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

(Importi in milioni di lire)

	Stanz. Comp.	Inc. %	Massa imp.	Impegni eff.tivi comp.	Massa spend.le	Pag.ti tot.	Res. totali al 31.12
1. Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	622.674.378	81,4%	624.810.337	572.295.977	636.243.083	559.672.697	30.670.238
2. Difesa	1.681.105	0,2%	1.898.844	1.258.990	2.755.122	1.219.588	1.113.065
3. Ordine pubblico e sicurezza	459.326	0,1%	459.326	459.325	461.182	459.726	1.266
4. Affari economici	49.403.406	6,5%	50.917.624	46.547.981	61.163.222	43.655.169	16.611.327
5. Protezione dell'ambiente	942.184	0,1%	1.002.484	784.837	1.547.651	911.804	635.009
6. Abitazioni e assetto territoriale	1.667.483	0,2%	1.980.116	1.634.561	2.265.078	1.827.911	414.376
7. Sanità	50.435.270	6,6%	50.727.226	48.645.416	81.851.623	45.132.344	34.694.326
8. Attività ricreative, culturali e di culto	8.356.355	1,1%	8.357.355	8.105.212	8.455.244	8.063.574	98.317
9. Istruzione	730.000	0,1%	730.000	647.408	730.300	647.408	300
10. Protezione sociale	29.029.242	3,8%	29.039.870	28.200.522	30.760.189	29.590.647	362.388
TOTALE GENERALE	765.378.749	100%	769.923.182	708.580.229	826.232.694	691.180.868	84.600.613

Sotto il profilo metodologico, la classificazione COFOG, così come risulta configurata deve tenere conto che, in realtà, l'Amministrazione del tesoro non svolge direttamente attività in molti dei settori indicati, in quanto le risorse allocate nello stato di previsione del Ministero, costituiscono trasferimenti. La classificazione originaria, a seguito di un confronto tra la Corte e rappresentanti del Ministero, ha formato oggetto di consistenti modifiche.

In termini di stanziamenti di competenza, le risorse finanziarie allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro incidono, sul totale generale relativo alla funzione 7 *Sanità*, nella misura del 96%, nella misura dell'87% per la funzione 1 *Servizi pubblici generali* e del 53,3% per la funzione 4 *Affari economici*.

Lo stanziamento più rilevante in termini assoluti è quello relativo ai *Servizi pubblici generali*, che incidono nella misura del 54,2% di tutti gli stanziamenti di competenza del bilancio statale.

2.2.2 Analisi delle risultanze di bilancio secondo la classificazione funzionale di terzo livello.

L'81,3% dello stanziamento di competenza del Dicastero è concentrato nella COFOG *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni*. La classificazione funzionale con il dettaglio del terzo livello rivela che il 78,3% della COFOG (pari a 488.119,7 miliardi) è destinato alla funzione 1.7.1 *Transazioni relative al debito pubblico*, che corrisponde al 63,7% del totale degli stanziamenti di competenza del Ministero. Di tale importo, 332.938,3 miliardi sono destinati all'unità previsionale di base *Titoli del debito pubblico* e 151.103 miliardi sono destinati all'unità previsionale di base *Interessi sui titoli del debito pubblico*. In termini quantitativi di stanziamento, nell'ambito della medesima COFOG, segue poi la funzione 1.1.2 *Affari finanziari e fiscali* in cui sono allocati 53.336,9 miliardi, che corrispondono all'8,5% del totale degli stanziamenti di competenza della funzione *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni*.

Il 91,8% della massa impegnabile della funzione obiettivo di primo livello *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni* risulta essere stata impegnata. I dati di fine esercizio rivelano, in corso d'anno, un consistente accumulo di residui di stanziamento, pari al 279,2%, di cui 7.287,2 miliardi in conto competenza. Le economie sono molto elevate, pari a 43.091,1 miliardi, che corrispondono al 91,1% delle economie del consuntivo del Tesoro e il 6,9% degli stanziamenti definitivi di competenza per la funzione *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni*. I pagamenti sono pari all'87,9% della massa spendibile, superiori alla media del Ministero, pari all'83,6%. I pagamenti su competenza sono pari all'88,7%.

Tra i capitoli bilancio compresi nella funzione di terzo livello 1.1.2 *Affari finanziari e fiscali*, figurano il capitolo 8319 Somma da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato, con una consistenza di 23.969,5 miliardi, pari al 44,9% dello stanziamento destinato alla funzione. Tale funzione di terzo livello incide nella misura del 6,9% sul totale degli stanziamenti del Ministero. Nella funzione 1.7.1 *Transazioni relative al debito pubblico*, che assorbe il 63,7% - come detto - delle risorse di competenza destinate al Ministero, si segnalano i capitoli 4675 Interessi sui BOT, con 73.093,8 miliardi; il capitolo 4691 Interessi sui CCT, con 60.927,9 miliardi; il capitolo 9502 Rimborso BTP, con 120.230,9 miliardi; il capitolo 9537 Rimborso CCT, con 212.569 miliardi. Nell'ambito della funzione 1.8.1 *Trasferimenti carattere generale tra diversi livelli di Governo*, pari al 6,7% degli stanziamenti di competenza del Ministero, si segnalano i capitoli 4534 Regolazioni contabili con la regione Sicilia, con 15.800 miliardi; il capitolo 5927 Fondo perequativo in favore delle regioni a statuto ordinario, con 3.772 miliardi; il capitolo Fondo di compensazione interregionale in favore delle regioni a statuto ordinario, con 2.515 miliardi; il capitolo 9012 Fondo aree depresse, con 3.831 miliardi (su cui vedi l'Appendice al presente Capitolo).

Con riferimento alla consistenza degli stanziamenti di competenza, alla predetta funzione *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni*, segue la funzione *Sanità*, cui sono destinati 50.435,2 miliardi, che corrispondono al 6,5% degli stanziamenti complessivi. Per tale funzione, la classificazione ufficiale, che non è ancora pervenuta al dettaglio del quarto livello, non risulta particolarmente significativa, dal momento che il 99,3% della spesa è qualificata come funzione di terzo livello *Sanità non altrimenti classificabile*. Nell'ambito di tale funzione, è compreso il capitolo 5941 Fondo sanitario nazionale, con 34.809,9 miliardi di stanziamento di competenza, che corrisponde al 69,4% della funzione all'esame. In relazione alla massa impegnabile a disposizione della funzione *Sanità* risultano impegni pari al 96,4%. I residui di

stanziamento diminuiscono del 96,2% rispetto alla consistenza di inizio anno. Le economie su competenza ammontano a lire 1.789,8 miliardi, pari al 3,5% dello stanziamento iniziale. I pagamenti su massa spendibile non sono elevati: 55,1%, e cioè molto al disotto della media rilevabile per il Ministero, pari all'83,6%. I pagamenti su competenza sono pari al 29,2%.

Nell'ambito della COFOG *Affari economici*, che incide in termini di stanziamenti competenza nella misura del 6,4% del totale degli stanziamenti di competenza. La massa impegnabile destinata a tale funzione di primo livello risulta essere stata impegnata nella misura del 92,1%. Ma anche per tale destinazione funzionale, i dati di consuntivo rivelano un cospicuo accumulo di residui di stanziamento, pari al 112,5% dei residui già esistenti all'inizio dell'anno. Le economie di bilancio, pari all'1,6% dello stanziamento di competenza, non sono consistenti. I pagamenti totali su massa spendibile sono pari al 71,3%; i pagamenti su competenza sono pari al 74,2%.

Nell'ambito della funzione di terzo livello 4.1.1 *Affari generali economici e commerciali*, cui sono destinati 11.668,6 miliardi, pari all'1,5% del totale degli stanziamenti, sono inclusi, tra gli altri, i seguenti capitoli più significativi: 4529 Oneri derivanti dalle garanzie di cambio, con 1.222 miliardi; 4592 - Rimborso alla Cassa DD.PP. per il pagamento degli interessi sulle anticipazioni di cui all'art. 8, comma 7, d.lgs. n. 96/1993; 7438 Somme da erogare ai sensi della l. n. 488/1992, con 1.255 mld; 8816 Fondo di rotazione politiche comunitarie, con 4.700 miliardi. Va anche segnalato lo stanziamento di 31.445,9 miliardi destinato alla funzione 4.5.3 *Trasporti su rotaia*, che corrisponde, a sua volta, al 4,1% del totale degli stanziamenti del Ministero.

In termini di disponibilità di competenza, risulta inoltre significativa la funzione *Protezione sociale*, con 29.020 miliardi, che corrispondono al 3,7% del totale degli stanziamenti del Ministero. La quota parte più rilevante della funzione è destinata alla funzione di terzo livello 10.2.1 *Vecchiaia* con 27.374,1 miliardi, che corrisponde al 3,5% degli stanziamenti del Ministero. La quota parte più cospicua dello stanziamento destinato alla predetta funzione di terzo livello si rinviene nel capitolo 4290 Contribuzione aggiuntiva a carico delle amministrazioni statali, di cui all'art. 2, comma 3, della l. n. 335/1995, con 12.650 mld.

2.2.3 Formazione e utilizzo della massa impegnabile per centro di responsabilità.

La classificazione di bilancio per il 1998, reca ancora 15 centri di responsabilità, nonostante la legislazione di riforma abbia individuato 4 centri di responsabilità.

Le risorse messe a disposizione dei vari centri di responsabilità sono molto eterogenee. Non è pertanto indicativo valutare gli indici di impegno su massa impegnabile e quello di pagamento su massa spendibile per poter proporre giudizi di valore e comunque di raffronto tra i vari centri di responsabilità nella gestione delle risorse finanziarie.

L'analisi delle risultanze di bilancio per centri di responsabilità mostra che l'83,3% delle risorse finanziarie è gestito dalla Amministrazione del tesoro, con 637.935,6 miliardi. Considerando la massa impegnabile, il 95,2% di essa risulta essere stata impegnata. Si registrano, peraltro, 28.993,6 miliardi di economie, pari al 4,5% dello stanziamento di competenza. Sono più che raddoppiati i residui di stanziamento in corso d'anno (1.570,7 miliardi).

Una quota parte molto elevata (118.127,8 miliardi) viene gestita dalla Ragioneria dello Stato, che ha raggiunto un indice del 79,5% di risorse impegnate su massa impegnabile.

2.2.4 Formazione e utilizzo della massa spendibile per centro di responsabilità.

In relazione ad una capacità di pagamento su massa spendibile pari all'83,6% dei totali delle risorse assegnate al Ministero, risulta che i centri di responsabilità che fanno segnare livelli di capacità più elevata della media sono: l'Amministrazione centrale del tesoro, con il 90,8% delle risorse spendibili; il Provveditorato generale dello Stato, con l'89,6% gli affari generali e personale del bilancio e della programmazione economica, con il 90,8%. Sotto la media si pongono il Gabinetto del Ministro, con il 54%; la Ragioneria generale dello Stato, con il 57,4%; la Contrattazione programmata e le Politiche di coesione fanno segnare indici ridotti: rispettivamente, 17,1% e 25,3%.

2.2.5 Analisi delle risultanze di bilancio secondo lo schema della classificazione economica semplificata incrociata con quella funzionale.

Con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza, ivi incluse le spese per rimborso di prestiti, la spesa viene disaggregata secondo la classificazione economica semplificata: a) spese di funzionamento, pari a lire 1.673,9 miliardi, di cui 1.170,2 miliardi per spese di personale; b) spese per interventi, pari a 146.297,1 miliardi; c) spese per investimenti, pari a 31.150,5. Le "altre spese" (oneri comuni, trattamenti di quiescenza, oneri del debito pubblico, rimborso del debito pubblico) assommano a 586.295,4 miliardi. Tale importo corrisponde al 76,5% dei complessivi stanziamenti del Ministero.

Le maggiori quote di risorse finanziarie di funzionamento sono gestite dai Servizi periferici del tesoro e dalla Ragioneria generale dello Stato. Gli stanziamenti di competenza gestiti dal Servizi periferici del tesoro (unità previsionale di base Spese generali di funzionamento con 615.551 mld), pari al 36,7% del totale delle spese di funzionamento, mostrano un elevato indice di risorse impegnate su massa impegnabile, pari al 97,5%, con una capacità di pagamento su massa spendibile pari all'89,7%. Le risorse di funzionamento gestite dalla Ragioneria, pari al 35,7% degli stanziamenti destinati al funzionamento, sono state impegnate nella misura del l'96,8%, con un indice di pagamento su risorse spendibili pari al 75,9%. La quota parte più rilevante di risorse finanziarie di funzionamento è assorbita dalla funzione *Servizi generali delle pubbliche amministrazioni* e in particolare dalle funzioni 1.1.2 *Affari finanziari e fiscali* (736,8 miliardi) e dalla funzione 1.3.4 *Altri servizi* (678,6 miliardi).

Tra gli interventi, le quote parte più rilevanti sono rappresentate dalle unità previsionali di base gestite dal Dipartimento Ragioneria generale dello Stato: Fondo sanitario nazionale, con 34.809 miliardi; Risorse proprie Unione europea, con 21,120 miliardi; Fondo regioni a Statuto speciale, con 18.659 (di tali risorse l'87,8% risultano impegnate e il 68,5% risultano pagate). Tra gli interventi si evidenziano anche le unità previsionali di base gestite dal Dipartimento del Tesoro: Regolazioni contabili regioni, con 16.690 miliardi; Ferrovie dello Stato, con 11.200 miliardi. Considerando la classificazione funzionale, le voci in cui sono concentrate le quote più rilevanti di risorse finanziarie destinate agli interventi sono: la 7.6.1 *Sanità non altrimenti classificabile*, con 42.567 miliardi, la 1.1.3 *Affari esteri*, con 21.135,5 miliardi; la 10.1.2 *Vecchiaia* con 5.169 miliardi.

Analizzando gli investimenti, 8.000 miliardi sono destinati alle unità previsionali di base: Ferrovie dello Stato (gestiti dal Dipartimento del Tesoro) e 4.867 alle aree depresse (al riguardo si veda il paragrafo dedicato al cap. 9012 in *Appendice*). Considerando la classificazione funzionale, 5.805,1 miliardi sono destinati alla funzione 1.8.1 *Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione*; 7.366 miliardi alla funzione 4.1.1 *Affari generali economici e commerciali*; 8.450,9 miliardi alla funzione 4.5.3 *Trasporti su rotaia*.

Le altre spese sono costituite essenzialmente dalle risorse finanziarie allocate nelle unità previsionali di base (gestite dal Dipartimento del Tesoro) Titoli del debito pubblico, con

332.938 miliardi (di cui il 93,4% impegnato e il 93,3% pagato) e Interessi sui titoli del debito pubblico, con 151,103 miliardi (di cui il 98,7% impegnato e pagato). Considerando la classificazione funzionale, 484.540 miliardi sono destinati alla funzione 1.7.1 *Transazioni relative al debito pubblico* e 52.463 miliardi sono destinati alla funzione 1.1.2 *Affari finanziari e fiscali*.

2.2.6 Manovra di riduzione dei residui di stanziamento.

Per effetto del d.P.C.M. del 20 febbraio 1998, emanato in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998 del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono stati eliminati 7.518,2 miliardi di residui di stanziamento, di cui il 75,7% (pari a lire 5.689,9 miliardi) erano di provenienza Tesoro. Nel corso del 1999, per effetto del d.P.C.M. 25 febbraio e del d.P.C.M. 21 aprile 1999, sono stati eliminati 4.654,1 miliardi di residui di stanziamento, di cui 2.753,8 miliardi erano allocati nel stato di previsione del Ministero del tesoro.

2.3 *I trasferimenti per settore di spesa.*

2.3.1 Premessa.

I dati di consuntivo 1998 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono stati ricostruiti nelle tabelle che seguono, individuando tredici settori di trasferimento²⁷, privilegiando la finalità economica della spesa, per evidenziare, attraverso l'analisi della denominazione dei capitoli di bilancio, le risorse finanziarie che si configurano quali trasferimenti, indipendentemente dalla classificazione economica attualmente prevista in bilancio.

In particolare per la IV categoria di bilancio, sono state considerate quali trasferimenti le disponibilità sul capitolo 4407, rimborso degli oneri sostenuti dall'IRI S.p.A. per la gestione dell'EAGAT, il capitolo 4432, quale corresponsione all'Ente poste per il servizio postale e il capitolo 4476, quali spese per la gestione del debito delle Ferrovie dello Stato.

Per la categoria V sono stati invece esclusi i capitoli 4486 e 4507, in quanto trattasi di fondi relativi a spese elettorali e per il finanziamento dei partiti politici, e i capitoli 4491, 4492, 5921, 5331, 6310 e 6311 che riguardano l'equo indennizzo e le provvidenze a favore del personale. Sono stati, invece, inclusi, per completare la voce dei trasferimenti di alcuni enti, alcuni capitoli che, pur appartenendo alla categoria dei trasferimenti correnti, non sembrano caratterizzarsi sotto l'aspetto economico come veri e propri trasferimenti, quali il capitolo 4494, che rimborsa all'ex Ente Poste Italiane le agevolazioni tariffarie connesse alle consultazioni elettorali, e i capitoli 5924 e 5963, da versare all'U.E. come contributi in applicazione del regime di risorse proprie e importi di compensazione monetaria, tenendo conto che i capitoli che completano il trasferimento di somme all'Unione Europea con analogo oggetto di spesa (capitoli 5971, 5973, 5976 e 5978) sono classificati nella categoria VII, categoria che non è stata rilevata in questa elaborazione, trattandosi di poste correttive e compensative delle entrate.

La categoria VI è stata considerata interamente tra i trasferimenti, con l'esclusione dei capitoli 4671-4678, 4691 e 6805, in quanto relativi al pagamento degli interessi passivi sui titoli di Stato (CCT, BOT, BTP, tesoreria, debiti redimibili diversi).

Con riferimento alla categoria IX, relativa alle c.d. somme non attribuibili, è stato considerato il capitolo 6876, che stanza fondi per la cessione incentivata d'impresa.

I capitoli della categoria XII sono stati tutti considerati.

²⁷ Attività economiche; calamità naturali; comunicazioni; enti di culto; funzionamento enti; ripianamento bilanci; liquidazione enti; occupazione; opere pubbliche; politica estera; salari liquidazioni previdenza e assistenza; sanità; trasporti.