

1. Sintesi e conclusioni.

L'unificazione dei Ministeri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica con quello delle Finanze non ha ancora trovato attuazione attraverso i necessari provvedimenti amministrativi di organizzazione.

Le riforme, amministrativa e di bilancio, attendono ancora una convinta e compiuta realizzazione.

Prosegue l'azione di razionalizzazione degli acquisti di forniture e servizi; difetta peraltro l'evidenziazione dei risparmi attraverso la lettura dei dati di consuntivo.

Il debito del settore statale, pur crescendo in termini assoluti, si è ridotto rispetto al PIL, passando dal 104,4% del 2000 al 102,5% del 2001.

Il debito lordo di tutta la pubblica amministrazione rispetto al PIL si è attestato al 109,4%: non è stato così conseguito l'obiettivo del D.p.e.f. 2002-2006, fissato nella misura del 107,5%.

Il processo di privatizzazione, dopo gli eventi del settembre 2001, ha subito un rallentamento.

E' stata avviata la privatizzazione del patrimonio immobiliare attraverso operazioni di cartolarizzazione.

2. I dati di consuntivo 2001.

Va premesso, che l'analisi dei dati di consuntivo è stata svolta sulla base delle elaborazioni informatiche desunte dal sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti alla data del 31 maggio 2002, che includono le risorse finanziarie in gestione dei centri di responsabilità 21 - Roma capitale e 23 - Famiglia e solidarietà sociale. Va, peraltro, precisato che i dati ufficiali di consuntivo relativi al Ministero dell'economia e delle finanze, presentati in pari data, non includono le predette risorse, già trasferite, rispettivamente, ai Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, e del lavoro e delle politiche sociali, con la legge di assestamento di bilancio n. 419 del 2001.

Analizzando i dati aggregati riferiti all'intera Amministrazione del tesoro, risulta che gli stanziamenti definitivi di competenza relativi all'esercizio finanziario 2001 ammontano a 779.612,7 miliardi di lire, con un aumento di circa 6,4 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente (in termini assoluti 48.548 miliardi).

Sia l'indicatore finanziario relativo al rapporto tra impegni totali e massa impegnabile, pari al 95,4%, sia quello che misura la relazione impegni effettivi in conto competenza su stanziamenti definitivi di competenza, pari al 96,1%, mostrano un miglioramento (pari rispettivamente al 3 e 2,8%) in relazione agli analoghi dati 2000. I predetti indicatori di

efficienza finanziaria si presentano sostanzialmente in linea con i valori rilevabili per l'intero bilancio dello Stato, tenuto conto che le disponibilità finanziarie del Tesoro assorbono il 65,4% di quelle totali del bilancio dello Stato.

L'accumulo dei residui di stanziamento, al termine dell'esercizio 2001, pari a 14.373,7 mld, presenta un *trend* in diminuzione (-12,4%) con riferimento all'importo iniziale, peraltro molto inferiore rispetto a quello registrato nel 2000 (-1,7%). Il dato è migliore rispetto a quello rilevato per l'intero bilancio dello Stato, dato quest'ultimo che presenta un incremento in corso d'anno dell'1,5%.

Il "coefficiente" di realizzazione delle autorizzazioni di cassa su massa spendibile, pari al 93,8% (leggermente superiore al dato del 2000, pari al 91,9%), si presenta più elevato rispetto a quello riferito all'intero bilancio dello Stato (86%).

La "capacità di spesa" (espressa dal rapporto pagamenti totali e autorizzazioni di cassa) si attesta su livelli elevati (92,9%), con un aumento rispetto al 2000 del 2,5%. Il predetto valore è comunque superiore alla media riferita al bilancio statale (93,3%).

Se si considera il coefficiente relativo all'intero bilancio dello Stato (pari all'80,3%), i pagamenti del Tesoro su massa spendibile risultano elevati (87,2%), facendo segnare un aumento di efficienza pari al 4% rispetto all'esercizio 2000.

I pagamenti in conto residui (51,4%) si pongono sui livelli rilevati per l'intero bilancio (47,2%).

L'accumulo dei residui, a fine 2001, si presenta in riduzione dello 0,9%, in controtendenza rispetto al dato riferito al bilancio dello Stato nel suo insieme (+2%).

2.1 La classificazione delle spese per centri di responsabilità.

La classificazione per centri di responsabilità presenta l'articolazione della spesa secondo l'organizzazione del Ministero configurata dal decreto legislativo n. 430 del 1997.

La quota parte più consistente degli stanziamenti definitivi di competenza è assegnata al centro di responsabilità Tesoro, con il 72,6%. Segue il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con il 23%.

Gli indicatori finanziari della spesa mostrano una elevata capacità di impegno per il Dipartimento del Tesoro (97%, + 0,8 punti percentuali rispetto al 2000), per l'Amministrazione generale del personale e dei servizi generali (99,9%, +18,5 punti percentuali rispetto al 2000) e per la Ragioneria generale dello Stato (93,5%, +10,1 punti percentuali rispetto al 2000). Meno elevata si presenta la percentuale riscontrata per il Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione (75,4%, +6,5 punti percentuali rispetto al 2000); per detto centro di responsabilità, va

peraltro evidenziata la capacità di ridurre in modo consistente l'accumulo dei residui di stanziamento (-73%).

Il rapporto percentuale pagamenti totali – massa spendibile, mediamente elevato (87,2%, +4 punti percentuali rispetto al 2000), presenta i livelli più alti per l'Amministrazione generale del personale e dei servizi generali (96%) e il Dipartimento del tesoro (91,8%). Al di sotto della media, si pongono la Ragioneria (77,6%) e il Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione (44,7%).

2.2 La classificazione della spesa per funzioni obiettivo.

La ricostruzione dei dati di consuntivo attraverso la classificazione funzionale rivela che il 60,8% dello stanziamento è concentrato nella funzione di terzo livello *Transazioni relative al debito pubblico*, con 486.874,2 miliardi (+5.036,2 mld, rispetto al 2000). Disaggregando tale importo fino al quarto livello, risulta che 354.436,2 miliardi sono destinati all'*Ammortamento del debito pubblico* e 130.071,7 miliardi ai *Pagamenti per interessi sul debito pubblico*. Per le citate due funzioni di quarto livello, elevata è la capacità di impegno, rispettivamente 96,1% e 97,9%. I pagamenti su massa spendibile si rivelano anch'essi elevati, rispettivamente con il 97,3% e il 95,5%.

Lo stanziamento definitivo destinato ai *Servizi di salute pubblica* presenta una rilevante contrazione (-64,9%) rispetto al 2000. Le risorse complessive, pari a 26.128,1 miliardi di lire, sono distribuite per 17.765,6 miliardi sulla F.O. di quarto livello *Fondo sanitario nazionale* e per 8.362,5 sulla F.O. *Finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze*. Mentre il *Fondo sanitario nazionale* risulta quasi integralmente impegnato, il *Finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze* è stato impegnato nella misura dell'80,1%. I pagamenti su massa spendibile si presentano, per il *Fondo sanitario nazionale*, pari al 65,1%, in riduzione rispetto al 2000 di oltre tredici punti percentuali; per la seconda citata funzione F.O., i pagamenti sono pari al 67,9%, in riduzione rispetto al 2000 di oltre 2,8 punti percentuali.

Consistente è l'ammontare dello stanziamento per la funzione obiettivo di terzo livello *Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi*, con 100.425 miliardi (+55.203,6 mld, rispetto al 2000). Di tale importo, il 60,1% è destinato alla F.O. di quarto livello *Fondi contributi ed erogazioni da trasferire agli enti territoriali previsti dalla legge* (60,1%) e *Regolazioni contabili da trasferire agli enti territoriali* (38,7%).

Consistente è anche la funzione di terzo livello *Affari finanziari e fiscali*, che presenta stanziamenti definitivi di competenza pari a 29.029,9 miliardi (-16.849,3 mld rispetto al 2000).

Le voci di quarto livello funzionale più cospicue, sottostanti alla predetta F.O., sono: *Indirizzo, vigilanza e controllo sulla tesoreria* (15.589,8 mld) e *Trasferimenti per il funzionamento dei Monopoli di Stato* (9.089,7 mld). Gli indicatori di impegno su massa impegnabile e su massa spendibile si presentano elevati.

La funzione di terzo livello *Vecchiaia* presenta uno stanziamento definitivo rilevante, pari a 32.844 miliardi (-316 mld rispetto al 2000). La quota parte più consistente di tale importo risulta destinata alle F.O. di quarto livello *Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali*, con 18.770 miliardi, *Contributi e rimborsi alle Ferrovie dello Stato s.p.a. per le gestioni previdenziali*, con 5.000 miliardi, e alle *Erogazioni delle pensioni di guerra e dei vitalizi a particolari categorie di personale*, con 3.159,2 miliardi. Le risorse disponibili totali risultano quasi interamente impegnate e pagate.

Cospicuo è lo stanziamento definitivo sulla F.O. di quarto livello *Trasferimenti per il funzionamento dell'Unione europea* – che si colloca nell'ambito della funzione di terzo livello *Affari esteri* – essendo pari a 25.073,1 miliardi, disponibilità impegnata e pagata nella misura del 90% circa.

Nell'ambito della F.O. *Trasporti su rotaia*, che reca 17.381 miliardi, 17.186,3 miliardi sono assorbiti dalla F.O. di quarto livello *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.a.* Tale ultimo importo, mentre risulta quasi integralmente impegnato (95,4%), presenta pagamenti nella misura del 72,3%.

Per rilevanza di importo, va segnalato anche lo stanziamento destinato alla F.O. di quarto livello *Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse* – collocato nell'ambito della funzione di terzo livello *Affari generali economici e commerciali* – che presenta un importo pari a 9.798,5 miliardi. Gli impegni totali assommano ad un importo pari al 78,5% (+27,3% rispetto al 2000) della massa impegnabile; i pagamenti totali su massa spendibile si attestano sui livelli dello scorso anno (49,4%).

Dall'analisi funzionale sopra esposta, emerge che rilevanti entità di risorse finanziarie allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze riguardano trasferimenti di diversa natura (mutui e contributi) a diverse funzioni dello Stato, la cui responsabilità politica e gestionale è intestata ad Amministrazioni centrali diverse dal Tesoro.

Sarebbe, pertanto, opportuno un ripensamento in ordine alla impostazione dei dati previsionali (e di consuntivo) relativi alle risorse oggetto di trasferimenti, per modo che dette risorse vengano esposte direttamente negli stati di previsione delle Amministrazioni centrali dello Stato competenti per settore.

2.3 L'analisi della spesa secondo la classificazione economica semplificata.

L'analisi della spesa secondo la classificazione economica semplificata mostra che: 552.571,7 miliardi (il 69,1% degli stanziamenti definitivi) sono destinati ad "altre spese" (in prevalenza *Transazioni relative al debito pubblico*); 198.555,9 miliardi per interventi (il 24,8% degli stanziamenti); 45.726,4 miliardi per investimenti (il 5,7% del totale); 1.293,3 miliardi per spese di personale (pari allo 0,1% del totale).

Con riferimento agli interventi, le destinazioni che assorbono maggiori risorse finanziarie sono le funzioni di quarto livello *Fondi contributi ed erogazioni da trasferire agli enti territoriali previsti dalla legge* (57.158,1 miliardi), *Regolazioni contabili da trasferire agli enti territoriali* (31.891,5 mld), *Trasferimenti per il funzionamento dell'Unione europea* (25.050 mld) e *Fondo sanitario nazionale* (17.765,6).

Analizzando la spesa per investimenti, si segnalano per consistenza le F.O. di quarto livello *Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse*, con 9.155,3 miliardi, e *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato s.p.a.*, con 7.200 miliardi; segue la funzione *Regolazioni contabili da trasferire agli enti territoriali* (circa 7 mila mld).

2.4 La classificazione economica SEC95.

A seguito dell'introduzione del nuovo sistema di contabilità economica SEC95, il titolo I - parte corrente - comprende risorse finanziarie per 382.823 miliardi (pari al 47,8% degli stanziamenti definitivi di competenza); sul titolo II - conto capitale - risultano appostati 47.135 miliardi (5,8%); il titolo III - rimborso passività ammonta a 369.653 miliardi (pari al 46,2% del totale).

Le quote più consistenti del titolo I sono rappresentate dai *Trasferimenti ad amministrazioni pubbliche* (153.774,8 mld, di cui il 72,7% destinato alle regioni) e dagli interessi passivi e redditi da capitale (155.463,6 mld). Le predette risorse finanziarie risultano impegnate nella misura, rispettivamente, del 99,1% e del 96,2%. Anche i pagamenti su massa spendibile sono elevati (82,4 e 93,4%). Per quanto riguarda la categoria economica 61 "Rimborso passività finanziarie", il 95,4% è destinato al rimborso di titoli di Stato a breve e a lungo termine. L'importo risulta quasi integralmente impegnato (97,9); i pagamenti su massa spendibile sono pari al 97,3%.

3. Le linee strategiche dell'azione amministrativa.

3.1 Le note preliminari al bilancio 2001 e 2002.

Dopo la novella recata dalla legge n. 94 del 1997 di riforma delle norme in materia di bilancio dello Stato, il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (ora dell'economia e delle finanze), in occasione della presentazione della legge di bilancio per il 2001, ha, per la prima volta, adempiuto al disposto di cui all'art. 2, comma 4-*quater*, della legge n. 468 del 1978, che prevede la elaborazione della nota preliminare per illustrare lo stato di previsione del Ministero. Nel merito, pur apprezzando l'iniziativa del Tesoro di esplicitare i c.d. obiettivi strategici per il 2001, va osservato che essi non sono stati formulati in modo da apprezzarne il dimensionamento in ragione delle risorse finanziarie disponibili e la loro realizzabilità in relazione ad indicatori di risultato.

In occasione della presentazione del disegno di legge di bilancio per il 2002, per il Ministero dell'economia e delle finanze, non risulta essere stata elaborata la nota preliminare con le modalità di cui al citato art. 2, comma 4-*quater* della legge n. 468 del 1978. Peraltro, nel documento denominato "nota preliminare tecnica", allegato allo stato di previsione, vengono, tra l'altro, rappresentate le metodologie di classificazione della spesa amministrativa, funzionale ed economica. La rilevata omissione, che si riflette anche sui corrispondenti dati di consuntivo, costituisce un "deficit informativo" del documento di bilancio, con perdita di trasparenza e significatività delle scritture contabili sottoposte al Parlamento.

3.2. La direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione 2001.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2001 è stata emanata in data 9 febbraio 2001. La direttiva, nel preambolo, fa riferimento ad alcuni documenti preparatori particolarmente rilevanti quali: (a) la direttiva del Ministro del tesoro del 3 agosto 2000, concernente il coordinamento delle iniziative in materia di monitoraggio degli investimenti pubblici e dei fondi strutturali; (b) il programma di intervento, redatto sulla base della citata direttiva del 3 agosto e diramato al responsabile dell'Ispettorato generale per l'informatizzazione della contabilità dello Stato del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e a quello del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti; (c) la determinazione del medesimo Ministro del tesoro, datata 27 settembre 2000, con la quale sono state fissate le linee guida per l'emanazione della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2001, che ha poi costituito il contenuto della nota preliminare allo stato di previsione di bilancio del Ministero del tesoro per il bilancio 2001.

La direttiva 2001, che presenta un'impostazione diversa dalle precedenti, si compone di due sezioni: (a) la Sezione I illustra il Piano delle attività per il 2001 e contiene gli obiettivi operativi da sviluppare per il raggiungimento degli obiettivi strategici indicati nelle citate linee guida fissate con determinazione del Ministro per l'emanazione della medesima direttiva in data 27 settembre 2000; (b) la Sezione II individua gli obiettivi specifici di particolare rilievo o di miglioramento dell'attività gestionale, da completare, avviare o realizzare nel corso dell'esercizio finanziario 2001, tenuto conto delle proposte dei dirigenti preposti ai Centri di responsabilità.

Nella logica del processo circolare programmazione, gestione e controllo, i Centri di responsabilità, anche sulla base delle risultanze del rendiconto annuale e coerentemente con i tempi indicati per la predisposizione del disegno di legge per l'assestamento di bilancio, provvedono a trasmettere al Ministro le richieste di ripianificazione degli obiettivi che comportino trasferimenti di risorse finanziarie tra diverse unità previsionali di base. Inoltre, il Ministro, sulla base delle relazioni presentate dal Servizio di controllo interno e delle proposte avanzate dai dirigenti preposti ai Centri di responsabilità di primo livello, provvede alla ripianificazione degli obiettivi tenuto conto: (a) dell'entrata in vigore di provvedimenti normativi anche di tipo regolamentare che comportino l'assegnazione di ulteriori obiettivi o la modifica di quelli già definiti; (b) dell'eventuale mutato indirizzo politico-amministrativo; (c) della necessità od opportunità di definire una diversa articolazione delle priorità dei singoli Centri di responsabilità.

La definizione degli obiettivi - sia strategici che specifici - per centri di responsabilità è accompagnata da apposite schede che descrivono, in modo schematico:

- (a) l'obiettivo operativo/prodotto (annuale e a regime); il termine e il risultato atteso;
- (b) le attività pianificate; l'inizio e la fine;
- (c) l'indicatore utilizzato e il valore.

3.3. La direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione 2002.

La direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze (del 31 gennaio 2002), che riguarda il Ministero "unificato", è stata elaborata in conformità delle disposizioni vigenti.

La direttiva si riconnette all'attuazione delle politiche di governo così come formulate nel D.p.e.f. 2002-2006. Essa contiene "un quadro sinottico" che raccoglie, in forma sintetica, (a) gli obiettivi dei centri di responsabilità di 1° livello, associati alle missioni istituzionali e alle politiche pubbliche di settore; (b) i "piani delle attività per l'anno 2002" di ogni centro di responsabilità. A loro volta ciascun "piano di attività" indica: (1) il contesto di riferimento che

illustra l'azione complessiva di ciascun centro di responsabilità; (2) le risorse umane per aree di inquadramento, le risorse finanziarie ed il *budget* economico attribuiti; (3) gli obiettivi assegnati ad ogni centro di responsabilità, corredati da indicatori o da programmi di azione, che individuano, oltre alla struttura responsabile, le principali fasi, le relative scadenze, gli obiettivi intermedi, i risultati attesi; (4) per gli obiettivi privi del programma di azione, è previsto che i titolari dei centri di responsabilità provvedano a predisporli entro il 31 marzo 2002. Per la valutazione e il controllo strategico dei risultati conseguiti dai centri di responsabilità di 1° livello, la direttiva indica una serie di criteri quali: a) il grado di attuazione dei piani, delle azioni strategiche e delle attività; b) il livello di congruenza tra le missioni affidate dalle norme e le scelte operative effettuate; c) la corretta pianificazione delle attività; d) i costi consuntivati rispetto a quelli previsti a livello di *budget* economico consolidato di 1° livello e delle capacità di gestione delle risorse finanziarie. La direttiva contiene, inoltre, una precisa calendarizzazione delle verifiche degli stati di avanzamento degli obiettivi assegnati e la previsione della elaborazione di un preconsuntivo sullo stato di attuazione degli obiettivi con i dati aggiornati al 30 settembre e la proiezione dei medesimi dati al 31 dicembre. I titolari dei centri di responsabilità sono comunque chiamati a presentare una relazione sull'attività svolta entro il 10 febbraio 2003.

3.4 Le attività svolte dal Servizio di controllo interno.

Il Servizio di controllo interno, anche a seguito del cambio di legislatura, ha concentrato la propria attività sulla valutazione dei risultati relativi all'esercizio 2001 e sulla elaborazione della direttiva per il 2002; non sono stati, pertanto forniti elementi in relazione al già trascorso esercizio 2000.

Sullo stato di attuazione della direttiva 2001, che riguardava 85 obiettivi, i titolari dei centri di responsabilità hanno fornito informazioni a cadenza quadrimestrale, raccolte dal Servizio di controllo interno in una sintetica relazione, peraltro non sufficiente per una valutazione di ordine gestionale.

La relazione del Servizio di controllo interno si è, infatti, limitata ad esporre in modo analitico soltanto taluni obiettivi non conseguiti ovvero conseguiti parzialmente¹.

I controlli interni di gestione non sono stati ancora attivati.

¹ Per una completa ricognizione delle attività dei Servizi di controllo delle amministrazioni centrali dello Stato, v. le deliberazioni della Sezione del controllo sulla gestione della Corte dei conti n. 30/2001/G e n. 19/2002/G.

Risulta ancora allo stato sperimentale il monitoraggio dei risultati per valutare i dirigenti di seconda fascia, ai quali i titolari dei centri di responsabilità hanno provveduto, pur in modo non omogeneo, ad impartire direttive di secondo livello.

3.5 I dati di consuntivo secondo le risultanze del sistema di contabilità analitica relative al I semestre 2001.

Di particolare interesse sono i dati di consuntivo elaborati secondo le risultanze del sistema di contabilità analitica relative al I semestre 2001 per tutte le amministrazioni centrali.

L'analisi dei costi rilevati dalle amministrazioni centrali nel I semestre 2001 mostra che quelli relativi al personale incidono nella misura dell'88,23%; quelli di gestione, in senso proprio, incidono nella misura del 9,85%.

Amministrazioni centrali dello Stato Rilevazioni dei costi sostenuti: I semestre 2001

(in migliaia di euro)

	Budget 2001	Incidenza %	Costi sostenuti	Incidenza %	Avanzamento % sul budget
Costo del personale	60.804.657	85,90	27.725.243	88,23	45,60
Retribuzione	58.368.696	82,46	26.665.738	84,86	45,68
Missioni	498.596	0,70	217.592	0,69	43,64
Altri compensi	1.937.375	2,74	841.914	2,68	43,46
Costi di gestione	8.554.846	12,09	3.094.383	9,85	36,17
Beni di consumo	1.563.503	2,21	550.941	1,75	35,24
Prest.ni servizi da terzi	6.119.251	8,64	2.079.559	6,62	33,98
Altri costi	872.092	1,23	463.883	1,48	53,19
Ammortamenti	933.872	1,32	406.301	1,29	43,50
Tributi	117.196	0,17	56.514	0,18	48,22
Esborso da contenzioso	376.384	0,53	140.427	0,45	37,31
Totale	70.787.065	100,00	31.422.868	100,00	44,39

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze. Novembre 2001.

Sul totale dei "costi" sostenuti dalle amministrazioni centrali dello Stato, i ministeri che fanno registrare i costi più consistenti sono la Pubblica istruzione (48,76%), la Difesa (20,16%), l'Interno (10,66%) e la Giustizia (8,23%). Secondo la rilevazione effettuata, i costi dei ministeri finanziari (ex) Finanze e (ex) Tesoro incidono rispettivamente nella misura del 4,20% e dell'1,37%. La tabella successiva espone, per aggregati di costo del Ministero dell'economia e delle finanze, lo stato di avanzamento del budget relativo al I semestre 2001, con evidenziazione delle voci principali.

Per quanto riguarda l'amministrazione del Tesoro, alla data di chiusura del I semestre, l'avanzamento percentuale sul budget è pari al 46,22% contro l'omologo dato del 2000, che era del 43,01%.

Rilevazione dei costi sostenuti nel I semestre 2001

	Totale		Costo personale		Costi gestione		Ammor.ti	Tributi	Esborso da contenzioso
	Migliaia di lire	%	Migliaia di lire	%	Migliaia di lire	%	%	%	%
Gabinetto	10.409.218	1,20	8.193.587	1,36	1.820.738	0,75	1,92	0,85	-
Dip. IV	423.015.826	48,84	309.501.114	51,37	110.339.580	45,58	12,62	41,02	-
Tesoro	48.151.076	5,56	33.691.725	5,59	12.564.877	5,19	9,18	4,56	-
Ragioneria	158.564.026	18,31	95.353.139	15,83	54.191.422	22,39	43,40	25,13	-
Pol. coesione	30.872.580	3,56	19.746.123	3,28	10.820.127	4,47	0,98	6,84	-
Spese resid.li	17.603.206	2,03	15.161.546	2,52	2.369.360	0,98	0,03	1,83	100,00
Altri enti *	177.446.540	20,49	120.830.458	20,06	49.969.289	20,64	31,87	19,77	-
Totale	866.062.472	100,00	602.477.692	100,00	242.075.393	100,00	100,00	100,00	100,00

*Avvocatura generale dello Stato; Protezione civile; Famiglia e solidarietà sociale; Servizi tecnici nazionali; Roma capitale.

3.6 Lo stato di attuazione della riforma di bilancio.

Nonostante l'introduzione delle nuove classificazioni delle spese del bilancio dello Stato, funzionale ed economica, nonché della contabilità analitica, permangono inattuati obiettivi che la legge n. 94 del 1997 aveva indicato come prioritari.

Non risultano ancora essere stati riorganizzati i 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, lettera f, della legge n. 94 del 1997); non risultano essere stati razionalizzati i capitoli di bilancio in relazione alla normativa di supporto alle autorizzazioni di bilancio (art. 5, comma 1, lettera b, della legge n. 94 del 1997); non si è proceduto a modificare e integrare il regolamento di contabilità generale dello Stato, sulla base dei criteri e principi direttivi di cui al citato art. 5, comma 1, lettera f, della legge n. 94 del 1997.

Anche la classificazione, a consuntivo, riferita "agli scopi delle principali leggi di spesa" (art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997), pur essendo stata avviata, permane non soddisfacente. Infatti, a causa delle difficoltà di riconciliazione dei dati connessi ai piani di formazione dei singoli capitoli e dei piani gestionali nonché della permanenza in bilancio di capitoli "misti", non è possibile, il più delle volte, risalire in modo puntuale all'autorizzazione legislativa di riferimento, che costituisce presupposto della politica di settore che si intende conseguire con le risorse finanziarie poste a carico del bilancio dello Stato.

Per il 2001, permane problematica la costruzione di un raccordo di tipo analitico tra fabbisogno complessivo del settore pubblico e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e tra fabbisogno e debito pubblico.

L'urgenza di provvedere nella direzione dell'attuazione della legge di riforma del bilancio (legge n. 94 del 1997), più volte sollecitata dalla Corte, è evidenziata dal D.p.e.f. 2002-2006 nel senso di: (i) privilegiare l'evidenziazione della ripartizione per funzioni della spesa; (ii) ampliare la latitudine del documento di bilancio, che include esclusivamente l'Amministrazione statale in senso stretto. Sono dunque fortemente sentite le priorità di: (a) recuperare significatività al documento di bilancio, svincolandolo dalle rigidità della classificazione amministrativa per centri di responsabilità; (b) raccordare il conto del bilancio con i conti di tesoreria; (c) consentire una leggibilità estesa al conto delle pubbliche amministrazioni, anche per permettere il necessario coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati tra i vari livelli di governo della Repubblica (statale, regionale e locale), anche alla luce del nuovo titolo V della Costituzione (art. 117, secondo comma, lett. r, della Costituzione).

4. La riorganizzazione del Ministero.

4.1 Lo stato di attuazione.

La unificazione dei dicasteri del Tesoro e delle Finanze nel nuovo Ministero dell'economia e delle finanze non risulta, allo stato, portata a compimento.

Con decreto ministeriale del 25 luglio 2001, nelle more della definizione della organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono state modificate e integrate la struttura e le competenze dei dipartimenti dell'ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

In particolare, in attuazione dell'art. 55, comma 3, del d.lgs. n. 300 del 1999, con d.P.R. n. 147 del 2001, si è provveduto al temporaneo riassetto dell'organizzazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Con il predetto regolamento, viene, in primo luogo, soppresso un Ufficio di livello dirigenziale generale (presso il Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro) e cioè il Servizio centrale del Provveditorato generale dello Stato. Tale modifica costituisce diretta conseguenza dell'affidamento - con il decreto medesimo - alla CONSIP delle funzioni di acquisto di beni e servizi per le amministrazioni pubbliche attraverso l'impiego di tecnologie informatiche introdotto dall'art. 26 della legge n. 488 del 1999.

Si è provveduto, dunque, a riallocare il personale eccedente presso altre strutture del Ministero che presentavano carenze di personale. Con l'art. 2 del d.P.R., si attribuiscono al Dipartimento del tesoro, che già effettua il controllo sulla Zecca in materia di monetazione, le funzioni di controllo e vigilanza sull'Istituto Poligrafico, già esercitate dal Provveditorato, anche in vista della trasformazione dell'Istituto in società per azioni.

Vengono, inoltre, creati due nuovi Uffici di livello generale. L'uno presso il Dipartimento del tesoro, denominato Direzione VII, che svolgerà le seguenti attività: monitoraggio delle partecipazioni finanziarie pubbliche; gestione delle partecipazioni azionarie dello Stato, esercizio dei diritti dell'azionista e gestione dei processi di dismissione e di privatizzazione, compresa la relativa attività istruttoria e preparatoria. L'altro, presso il Dipartimento per le politiche di coesione, denominato Servizio dipartimentale per gli affari contabili, incaricato, tra l'altro, di elaborare il quadro dei fabbisogni finanziari del Dipartimento, concorrendo, in raccordo con gli altri servizi del Dipartimento, alla formulazione del quadro complessivo delle esigenze finanziarie necessarie per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Ministro.

Si prevede poi che la Commissione tecnica della spesa pubblica, pur rimanendo alle dirette dipendenze del Ministro del tesoro, operi nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro.

Da ultimo, con l'art. 6 del regolamento, si prevede l'incremento di un posto di funzione dirigenziale generale e la riduzione, senza costi per l'amministrazione, di due unità di livello dirigenziale non generale vacanti al 31 dicembre 2000.

Inoltre, con il d.P.C.M. 10 aprile 2001 concernente gli adempimenti per il completamento della riforma dell'organizzazione del Governo, si è provveduto a disporre l'operatività di alcune disposizioni del d.lgs. n. 300 del 1999, a decorrere dal 1° giugno 2001.

Per quanto riguarda gli aspetti relativi all'organizzazione del Ministero del tesoro, va evidenziato che, in attuazione dell'art. 28 del medesimo d.lgs. n. 300 del 1999, sono stati trasferiti, dal Tesoro all'Industria, gli Uffici del Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione con compiti in materia di agevolazioni, contributi, incentivi, benefici e sovvenzioni alle attività produttive. Con decreto ministeriale del 30 novembre 2001, sono stati trasferiti i fondi destinati alla programmazione negoziata dal capitolo 9230 del Ministero dell'economia e delle finanze al capitolo 7800 del Ministero delle attività produttive (1.398 mld in termini di residui e 2.247 mld in termini di competenza).

Inoltre, sono stati trasferiti dal Ministero dell'industria al Ministero del tesoro – Dipartimento del tesoro, Direzione IV, gli uffici con compiti in materia di rapporti con l'Istituto per la vigilanza delle assicurazioni private e di interesse pubblico (Isvap).

4.2 La situazione del personale.

Nel corso dell'anno 2001, si è confermata la tendenza alla riduzione delle risorse umane a disposizione dell'Amministrazione, così come peraltro richiesto dalla normativa. Tale riduzione appare contenuta se si considera il personale di ruolo in servizio a fine esercizio; ciò a

causa dell'immissione in ruolo, nel corso dell'anno, di 195 dipendenti già in posizione di comando presso le Poste italiane. Scontando, però, tale fattore, l'azione di riduzione del personale risulta più sensibile. Se si escludono i dirigenti, al 31 dicembre 2001, il personale presente risulta pari a 13.162 unità, con una riduzione dell'1,8% rispetto all'anno precedente e del 4% rispetto al 31 dicembre 1997. Peraltro, la riduzione delle risorse umane disponibili è di fatto accentuata dall'ulteriore incremento del numero di dipendenti in *part-time* (+4,5% rispetto all'anno precedente e +40,2% rispetto al 31/12/1997), che rappresenta l'8,2% del totale.

Personale in servizio presso il Ministero dell'economia e delle finanze

QUALIFICHE FUNZIONALI					TOTALI			
Personale di ruolo presente in amministr. F	Comandati o f.r. in altre amministr. G	Personale di ruolo (in servizio) totale (F+G)	Comandati da altre amministr. H	Personale presente in amministr. totale (F+H)	Totale personale di ruolo	Totale personale presente in amm.ne	Di cui totale personale part-time	Totale personale contratto a termine
31.12.97 13.168	347	13.515	541	13.709	*13.515	13.709	766**	34
31.12.98 13.113	459	13.572	679	13.792	13.572	13.792	956	36
31.12.99 13.011	400	13.411	606	13.617	13.411	13.617	980	45
31.12.00 12.809	413	13.222	589	13.398	13.222	13.398	1.028	39
31.12.01 12.781	432	13.213	381	13.162	13.213	13.162	1.074	
-2,9	2,4	-2,2	-29,6	-4	-2,2	-4	40%	

* Nel corso dell'anno 1997, 2.351 unità di personale sono state trasferite all'INPDAP.

** Non sono comprese 164 unità di personale *part-time* transitato all'INPDAP.

La situazione è leggermente migliore per quanto riguarda la copertura delle posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia. Le modifiche dell'organizzazione amministrativa introdotte dal d.P.R. 22 settembre 2000, n. 451 e dal d.P.R. 22 marzo 2001, n. 147 hanno portato ad incrementare il numero degli incarichi di livello dirigenziale generale da 61 a 64, di cui 58 risultano coperti contro i 51 dell'anno precedente, e a ridurre quelli di livello dirigenziale non generale da 922 a 916, di cui 787 (785 al 31 dicembre 2000) risultano coperti.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	I ^a fascia		II ^a fascia	
Dirigenti ruolo unico	55	*	761	**
Incarichi dirigenti ex art.19, comma 6 del d.lgs. n. 165/01	3		26	***
Totale	58		787	

* di cui 22 dirigenti di II fascia con incarico di I fascia

** di cui 2 comandati da altre amministrazioni

*** di cui 7 esterni e 19 interni

Nel sistema della gestione del personale, sono stati introdotti alcuni elementi di flessibilità per quanto riguarda l'affidamento di incarichi dirigenziali che consentono di far fronte alle esigenze dell'Amministrazione. Per quanto riguarda il personale non dirigenziale, i vincoli posti alle nuove assunzioni risultano sufficientemente stringenti a limitare il ricambio naturale dovuto al *turn over*.

Le necessarie esigenze di contenimento della spesa per il personale andrebbero calibrate tenendo conto delle implicazioni negative connesse ad un sistema di vincoli troppo rigidi, che lasciano margini ristretti alla possibilità di attuare una politica di gestione delle risorse umane. Occorre, in particolare, tenere conto: a) della necessità di un graduale adeguamento delle professionalità esistenti nell'Amministrazione del tesoro a fronte della rapida evoluzione dell'attività istituzionale; b) del progressivo invecchiamento delle risorse umane in servizio (quasi il 50% del personale ha un'età superiore ai 45 anni), che rende poco efficaci gli interventi di tipo formativo.

Circa il 58% del personale in servizio (7.600 unità su 13.162) è assegnato ai Dipartimenti provinciali, mentre la ripartizione del personale in servizio nei dipartimenti centrali si presenta come segue.

Personale per posizione economica

	Dipartimento Tesoro	Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato	Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione	Dipartimento Amministrazione Generale Personale		Uffici alle Dirette Dipendenze del Ministro	Totale
				Personale Centrale	Personale Periferico		
Posizioni economiche	Personale in Servizio	Personale in Servizio	Personale in Servizio	Personale in Servizio	Personale in Servizio	Personale in Servizio	Personale in Servizio
Livello non noto	0	0	0	14	0	1	15
C	397	847	227	520	3.025	64	5.080
B	420	1.284	196	1.025	3.956	118	6.999
A	79	125	18	181	619	46	1.068
	896	2.256	441	1.740	7.600	229	13.162

Nel corso dell'anno 2001, l'amministrazione del Tesoro ha elaborato la nuova dotazione organica, resa necessaria dalle modifiche intervenute a seguito dell'introduzione del ruolo unico

del Ministero e del passaggio all'INPDAP delle competenze in materia pensionistica, per un totale di 17.228 unità, con una elevazione, rispetto al totale del personale in servizio a fine esercizio 2001, pari al 30,8%.

5. Il processo di razionalizzazione della spesa per i beni e i servizi delle pubbliche amministrazioni.

Il programma per la razionalizzazione della spesa per i beni e i servizi delle pubbliche amministrazioni ha preso avvio nell'anno 2000 a seguito dell'introduzione di un nuovo sistema per gli approvvigionamenti, previsto dall'articolo 26 della legge del 23 dicembre 1999, n. 488.

Secondo il nuovo sistema, il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, stipula convenzioni con i fornitori a beneficio di tutte le pubbliche amministrazioni. I fornitori, selezionati secondo le vigenti normative in materia di scelta del contraente, si impegnano a fornire beni e servizi alle amministrazioni ordinanti, secondo le condizioni e i prezzi stabiliti in convenzione e nei limiti dei quantitativi massimi ivi previsti. Le pubbliche amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sono tenute ad utilizzare tali convenzioni per i propri approvvigionamenti; le restanti amministrazioni ne hanno la facoltà, fermo restando il rispetto dei requisiti di qualità e prezzo previsti dalle convenzioni.

Con decreto del ministro del 24 febbraio 2000, il Ministero dell'economia e delle finanze ha deliberato di avvalersi della struttura societaria CONSIP S.p.a. per la realizzazione del sistema delle convenzioni.

Con circolare 23 giugno 2000, il Tesoro ha emanato le istruzioni per una uniforme e sollecita attuazione della normativa. Sulla base della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (artt. 58 – 63), con il successivo decreto ministeriale 2 maggio 2001, è stata affidata alla CONSIP la funzione di centrale acquisti al servizio di tutti gli enti pubblici. Tale funzione è stata ulteriormente ampliata dall'art. 32, comma 1, secondo periodo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, rendendo obbligatorio l'utilizzo delle convenzioni CONSIP per tutti gli enti pubblici interessati nonché per "gli enti privati interamente partecipati". Per rendere più agevole l'utilizzo generalizzato del nuovo strumento approntato dal legislatore, con circolare n. 16 del 25 marzo 2002, il Ministero dell'economia e delle finanze ha rammentato alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché agli enti pubblici indicati dalla norma, che essi hanno l'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP sin dal momento iniziale della loro decorrenza, senza possibilità di procedere in altro modo all'acquisizione dei beni e dei servizi considerati, e ciò sino alla data della scadenza o al verificarsi della eventuale condizione risolutiva delle convenzioni medesime.

La CONSIP ha avviato il programma di razionalizzazione della spesa focalizzandosi inizialmente su quella comune delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ovvero dei ministeri. La “spesa comune” è quella riferita a beni e servizi necessari per il funzionamento degli uffici e comprende, a titolo esemplificativo, i servizi di telecomunicazione, energia, macchine e materiali per ufficio. La spesa comune delle amministrazioni dello Stato è stimata pari a circa 2.800 milioni di euro su base annua.

Ad aprile 2002, oltre 14.700 utenti delle amministrazioni sono stati registrati nel sistema delle convenzioni realizzate dalla CONSIP; circa il 57% delle registrazioni si riferisce ad amministrazioni diverse dai ministeri.

I risultati raggiunti e le esigenze di finanza pubblica hanno determinato l'estensione dell'ambito dei processi di razionalizzazione degli acquisti alla spesa comune di tutte le pubbliche amministrazioni e alla spesa specifica della sanità, degli enti locali (comuni e province) e delle università. L'ambito del programma riguardante la spesa comune si è pertanto esteso da 2.800 milioni di euro delle amministrazioni dello Stato a 13.500 milioni di tutte le pubbliche amministrazioni. Inoltre, nuovi percorsi progettuali sono stati avviati per la razionalizzazione (a) della spesa sanitaria relativa all'acquisto di beni e servizi (circa 11.500 milioni di euro), (b) della spesa specifica degli enti locali (7.500 milioni) e (c) delle università (700 milioni).

L'estensione dell'ambito progettuale ha determinato un'evoluzione del ruolo della CONSIP, da centrale acquisti per i ministeri a polo strategico e di coordinamento dei progetti di razionalizzazione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi, introducendo nuove tecnologie abilitanti, nuovi modelli organizzativi per gli acquisti e logiche di gestione.

Una possibile ipotesi per la quantificazione dei risparmi prevede, per il 2001, l'applicazione della riduzione dei costi unitari previsti nelle convenzioni CONSIP alla spesa comune per categoria merceologica. Sulla base di tale ipotesi, le convenzioni attivate dall'avvio del programma hanno generato circa 1.800 milioni di euro di risparmi sulla spesa comune di tutta la pubblica amministrazione, peraltro non riscontrabili attraverso dati di consuntivo.

Da giugno 2000 a maggio 2002 sono state stipulate 26 convenzioni, su 19 categorie merceologiche, come indicato nella tabella che segue.