ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **1**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2000)

Trasmessa alla Presidenza il 27 giugno 2001

MINISTERI PER LE POLITICHE SOCIALI

VOLUME VI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2000

La relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articola nei seguenti volumi:

- ***DECISIONE*** sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2000

- ***PARTE GENERALE***

  Parte I. – *Finanza pubblica:* Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica, Il bilancio dello Stato: risultati del 2000, Legislazione di spesa e mezzi di copertura.
  Parte II. – *Strumenti:* Organizzazione della pubblica amministrazione, Personale, Attività contrattuale.
  Parte III. – *Le politiche pubbliche di settore:* Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministeri istituzionali, Ministeri finanziari, Ministeri per le politiche sociali, Ministeri per le politiche dell'istruzione, dell'università, della ricerca e della cultura, Ministeri per i settori produttivi, Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture.

- ***APPENDICE STATISTICA AL VOLUME DI PARTE GENERALE***

PARTE SPECIALE - MINISTERI

- ***Ministeri istituzionali:***

  Politica pubblica di settore; Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.

- ***Ministeri finanziari:***

  Politica pubblica di settore; Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica – Analisi speciale sulle politiche di sviluppo e coesione – Analisi speciale sull'andamento delle privatizzazioni; Ministero delle finanze.

- ***Ministeri per le politiche sociali:***

  Politica pubblica di settore; Ministero del lavoro e previdenza sociale; Ministero della sanità.

- ***Ministeri per le politiche dell'istruzione, dell'università, della ricerca e della cultura:***

  Politica pubblica di settore; Ministero dell'istruzione; Ministero dell'università e della ricerca scientifica; Ministero per i beni e le attività culturali. Analisi speciale sui profili finanziari statali dell'ordinamento scolastico.

- ***Ministeri per i settori produttivi:***

  Politica pubblica di settore; Ministero delle comunicazioni; Ministero delle politiche agricole e forestali; Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato; Ministero del commercio con l'estero.

- ***Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture:***

  Politica pubblica di settore; Ministero dei lavori pubblici; Ministero dei trasporti; Ministero dell'ambiente.

- ***IL CONTO DEL PATRIMONIO***

- ***DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI E PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE:***

  Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento.

INDICE

Nota metodologica ..... *Pag.* 7

Politica pubblica di settore (tratto dal Volume di parte generale) ..... » 11

Ministeri per le politiche sociali ..... » 13

1. Le politiche sociali e la riorganizzazione degli apparati ..... » 13

2. L'assistenza sociale ..... » 16

3. Le politiche sanitarie ..... » 24

4. Le politiche previdenziali ..... » 41

5. Le politiche dell'occupazione ..... » 52

Parte speciale – MINISTERI ..... » 67

Ministero del lavoro e della previdenza sociale ..... » 69

Sintesi e conclusioni ..... » 71

1. Direttive e programmi ..... » 72

2. Analisi dell'organizzazione ..... » 78

3. Analisi finanziaria ..... » 82

4. Aspetti di particolare rilievo ..... » 88

5. Costruzione di un sistema di indicatori per il controllo di gestione ..... » 100

Tabelle statistiche ..... » 121

Ministero della sanità ..... » 139

Sintesi e conclusioni ..... » 141

1. La riorganizzazione degli apparati: il d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 435 ed il nuovo Ministero del welfare ..... » 143

2. Programmazione e controllo nel Ministero: l'attuazione del disegno dl d.lgs. n. 29/1993 ..... » 147

3. La gestione finanziaria ..... » 150

Tabelle statistiche ..... » 175

Nota metodologica[1]

Premessa.

La Corte per gli esercizi finanziari 1995-1998 ha esaminato il rendiconto delle amministrazioni centrali ricostruendo la spesa sulla base di una classificazione per funzioni obiettivo, allo scopo di individuare le missioni assegnate alle amministrazioni stesse.

Applicando questa metodologia a carattere sperimentale ha contribuito a promuovere il processo di riforma della struttura di bilancio delineato dalla nuova disciplina (legge n. 94 del 1997 e d.lgs. n. 279 del 1997); in particolare l'art. 13 del d.lgs. n. 279 del 1997 ribadisce la necessità di costruire il rendiconto per funzioni e unità previsionali di base, al fine della "... valutazione delle politiche pubbliche di settore...".

L'analisi per funzioni del consuntivo 2000, così come per l'esercizio 1999, è stata basata sulla classificazione funzionale europea *COFOG*, nella versione dell'ottobre 1998, che consente un raccordo più trasparente fra dati di bilancio, espressi in termini contabili/finanziari, e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, così come previsto dalla legge n. 468 del 1978 come modificata dalla legge n. 94 del 1997 (art. 5, co. 1 lettera f; d.lgs. n. 279 del 1997, art. 6).

La *COFOG* è costruita su dieci divisioni, articolate in gruppi, e questi in classi, ma presenta una serie di limiti e carenze nella definizione di alcuni settori.

Di conseguenza si è ritenuta necessaria l'individuazione, a partire dalle classi COFOG, di circa quattrocento "quarti livelli" per la definizione delle funzioni istituzionali di ciascuna amministrazione.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 94 del 1997 prevede che le spese siano indicate per aree omogenee di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero. L'attuale classificazione costruita sui centri di responsabilità (unità previsionali) dovrebbe essere integrata, anche ai fini della decisione parlamentare, con la classificazione per funzioni obiettivo (come auspicato dalla Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 94 del 1997).

Le denominazioni dei quarti livelli (adottati dalla Corte) sono state individuate per il complesso delle amministrazioni, consentendo così un'analisi orizzontale della spesa per una serie di politiche pubbliche.

Analisi per stati di previsione.

Operativamente per ogni ministero, una volta verificato che i quarti livelli definiti per l'esercizio 1999 fossero ancora validi, e dopo aver proceduto ad alcune modifiche marginali, i singoli capitoli di spesa – compresi quelli di funzionamento - sono stati imputati percentualmente alle funzioni obiettivo. L'elaborazione è stata effettuata con la collaborazione delle amministrazioni, anche ricorrendo ad una serie di stime delle imputazioni sulla base di quelle individuate per gli esercizi precedenti e per il previsionale 2000.

Per il ministero delle finanze è stata adottata, come per il precedente esercizio, un'ulteriore disaggregazione al quinto livello, in collegamento con il *piano dei conti per destinazione*, strumento di pianificazione dell'amministrazione.

Per l'esame del rendiconto sono stati utilizzati schemi di analisi contabile elaborati dalla Corte, con riferimento alla massa impegnabile e spendibile, cui si riconducono i risultati finanziari in termini di impegni e pagamenti.

---

[1] L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC il 20 giugno 2001. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

In relazione all'analisi economica per l'esercizio 2000 è stata adottata, per la prima volta, la classificazione europea *SEC 95* per titoli e categorie, con disaggregazione di queste ultime al 3° livello.

Analisi speciali.

Per il consuntivo dell'esercizio finanziario 2000 la Corte ha elaborato una simulazione del d.lgs. n. 300 del 1999, relativo alla Riforma dell'organizzazione del Governo, ricostruendo i dodici ministeri sulla base del 300 e dei quattro regolamenti governativi del 26 marzo 2001, (d.P.R. nn. 175 – 178), relativi ai regolamenti di attuazione dei ministeri delle attività produttive, del lavoro, della salute e delle politiche sociali, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ambiente e della tutela del territorio.

I limiti di questa elaborazione sono innanzi tutto costituiti da quelli riconducibili all'applicazione della COFOG alle amministrazioni centrali; inoltre si deve sottolineare che per ciascuno dei ministeri delineati, si sono dovute forzatamente cumulare tutte le spese di carattere generale sostenute dai diciotto ministeri effettivamente operanti nel 2000, comprese pertanto tutte quelle relative ai gabinetti, ai segretariati generali ed alle Direzioni per gli affari generali ed il personale.

Sotto l'aspetto metodologico si precisa quanto segue:

- è stata introdotta una semplificazione di carattere generale riconducendo le spese per le funzioni assegnate alle Agenzie e ai Ministeri che, a regime, eserciteranno i poteri di indirizzo e vigilanza;
- i trasferimenti iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro caratterizzati da precise destinazioni per determinati settori di spesa, sono stati aggregati sul ministero funzionalmente competente per quella tipologia di spesa;
- il ministero **dell'economia e finanze** è ottenuto dalla sommatoria degli attuali ministeri del tesoro, al netto delle risorse trasferite di cui al punto 3, e delle finanze;
- per i ministeri: **attività produttive, ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti, lavoro, salute e politiche sociali**, il lavoro è stato basato sui regolamenti di organizzazione, nella versione definitivamente approvata dal Consiglio dei ministri;
- il ministero **dell'istruzione, dell'università e della ricerca**, in assenza di un regolamento di organizzazione, è stato delineato sulla base del d.lgs. n. 300 del 1999;
- i ministeri delle **politiche agricole e forestali** e **dei beni e attività culturali**, sono stati delineati così come previsto dal d.lgs. n. 300 del 1999.

Si deve inoltre formulare una serie di osservazioni:

1) In diversi casi, di carattere marginale, non è stato possibile disaggregare le funzioni obiettivo, neanche attraverso l'analisi dei singoli capitoli di spesa, per poter applicare il decreto legislativo e/o i regolamenti di attuazione. In queste circostanze si è scelto il principio della spesa prevalente, attribuendo la funzione, nella sua interezza, al ministero maggiormente competente.
2) Il d.lgs. n. 300 del 1999 è riferito alle "...funzioni e ai compiti spettanti allo Stato in materia di...", i quattro regolamenti di attuazione finora emanati sono invece maggiormente incentrati sulla struttura amministrativa, trasferendo a volte interi centri di responsabilità. Questo può, a volte, comportare una sovrapposizione di soggetti sulla stessa funzione. Per esempio l'attuale direzione generale del ministero dei lavori pubblici *difesa del suolo* sarà trasferita al ministero **ambiente e tutela del territorio**, ma sembra che svolga anche compiti attribuiti al ministero delle **infrastrutture e trasporti**; così per *l'Ufficio per Roma capitale* che viene interamente trasferito al

ministero delle **infrastrutture e trasporti**, ma presenta competenze anche nella tutela e conservazione dei beni architettonici e monumentali.

3) Per quanto concerne il ministero delle **attività produttive** si deve precisare che:
   - non è stato possibile separare dalla specifica competenza del tesoro relativa alle politiche di coesione la quota parte della spesa riferita all'attuazione dei contratti di programma, di area e della programmazione negoziata. Pertanto, nella simulazione, queste risorse restano attribuite al ministero del tesoro e risultano imputate, data la natura di questi particolari strumenti di programmazione, su diverse funzioni relative alle infrastrutture, alle agevolazioni alle imprese, ecc.;
   - non è stata trasferita alcuna risorsa relativa all'agroindustria dal ministero delle politiche agricole, non essendo chiaro se tale competenza sia già del ministero dell'industria, riconducibile cioè al comparto manifatturiero. Comunque, anche in questo caso, si presenterebbero dei problemi nel disaggregare la funzione relativa alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;
   - con riferimento all'editoria, va precisato che questo settore è esplicitamente indicato dal decreto legislativo come di competenza delle **attività produttive** (art. 27), mentre il regolamento di attuazione del ministero elenca fra le competenze in materia, solo alcune funzioni marginali, come "gli incentivi per l'innovazione tecnologica nell'editoria e stampa". Inoltre la legge n. 62 del 2001 ha istituito un fondo per le agevolazioni di credito alle imprese editoriali presso la Presidenza del consiglio - dipartimento editoria, fino all'attuazione della riforma di cui ai dd.lgs. nn. 300 e 303 del 1999 (art.5). Nell'elaborazione la funzione obiettivo *sostegno alle imprese radiotelevisive ed editoriali* è stata attribuita alle **attività produttive**.
4) Per il ministero del **lavoro, salute e politiche sociali**, non è stato possibile estrapolare le risorse relative:
   - alle attività previdenziali e assistenziali per i marittimi, i portuali, gli autoferrotranviari e il personale addetto al trasporto aereo (Ministero di trasporti);
   - al servizio ispettivo per la sicurezza mineraria e la vigilanza sull'applicazione della legislazione attinente alla salute sui luoghi di lavoro (Ministero dell'industria);
   - alla prevenzione e studio sulle emergenze sociali (Ministero dell'interno).

Altre analisi.

A) sono state svolte analisi per alcuni settori di spesa ritenuti di particolare interesse, aggregando i quarti livelli delle amministrazioni centrali titolari di risorse finalizzate alle politiche pubbliche prese in esame, che sono:
   - *Aree depresse*: si tratta di una politica pubblica non presente esplicitamente nella classificazione *COFOG,* ma rilevante anche ai sensi della legge n. 94/97 che prevede l'enucleazione della spesa destinata agli interventi nelle aree depresse, sia del centro-nord che del mezzogiorno, ponendo in evidenza la destinazione settoriale dei fondi.
   - *Protezione civile*: anche in questo caso si tratta di un'importante politica pubblica non presente esplicitamente nella classificazione *COFOG.* L'elaborazione è composta di due aggregati, relativi alla spesa per prevenzione, emergenza e soccorso e a quella per la ricostruzione e le misure di sostegno a seguito di calamità.

B) attraverso l'aggregazione dei capitoli di spesa sono state ricostruite le risorse destinate a:
   - *Opere pubbliche*: così come per gli esercizi 1997, 1998 e 1999, sono stati individuati, per tutte le amministrazioni centrali interessate, i capitoli destinati alla realizzazione delle opere pubbliche, suddividendoli per tipologie di opere (compresi i capitoli destinati al pagamento dei mutui).

- *Trasferimenti del ministero del tesoro:* come per gli esercizi precedenti, sono stati selezionati i capitoli riconducibili ai trasferimenti, suddivisi settorialmente sulla base della finalità economica della spesa.

Politica pubblica di settore

Ministeri per le politiche sociali

1. Le politiche sociali e la riorganizzazione degli apparati.
2. L'assistenza sociale: *2.1 Le linee programmatiche; 2.2 La legge quadro n. 328/2000 e le principali misure di attuazione; 2.3 L'analisi delle risultanze contabili per funzioni obiettivo.*
3. Le politiche sanitarie: *3.1 Le misure programmatiche e l'andamento finanziario. 3.2 Le problematiche aperte 3.3 La programmazione ed i finanziamenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria:* 3.3.1 Il Programma nazionale della qualità; 3.3.2 Gli obiettivi di carattere prioritario. 3.3.3 La riqualificazione dell'offerta sanitaria: gli investimenti: 3.3.3.1 L'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67/1988; 3.3.3.2 Specifiche linee di finanziamento del programma di investimenti; 3.3.3.3 Il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali; 3.3.3.4 Il Piano straordinario per le grandi città.
4. Le politiche previdenziali: *4.1 La spesa pensionistica; 4.2 La funzione Previdenza; 4.3 La previdenza complementare; 4.4 Analisi sulle funzioni-obiettivo.*
5. Le politiche dell'occupazione: *5.1 Il Quadro attuale di riferimento; 5.2 I lavori socialmente utili - L.S.U.; 5.3 Gli ammortizzatori sociali; 5.4 Quadro finanziario degli strumenti; 5.5 Analisi finanziaria delle politiche dell'occupazione.*

1. Le politiche sociali e la riorganizzazione degli apparati.

Al rilievo delle misure programmatiche del Governo nell'area del welfare si accompagna, nell'ampia riforma delle amministrazioni centrali, ispirata ai principi di sussidiarietà e di autonomia sottesi alla legge n. 59/1997, attuata con d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, una complessa problematica riorganizzativa, che ha visto, con il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, la istituzione dell'unitario ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, le cui funzioni sono oggi nuovamente ricondotte a due diverse articolazioni ministeriali in base al d.l. 12 giugno 2001, n. 217[1].

[1] Già nella configurazione prevista nel d.lgs. le funzioni, in precedenza attribuite al ministero della sanità, assumono particolare rilievo, corrispondendo a due *aree funzionali* del nuovo ministero: *Ordinamento sanitario* e *Tutela della salute umana e sanità veterinaria*, mentre le due altre aree raccolgono le competenze del ministero del lavoro e del dipartimento degli affari sociali: *Politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori* e *Politiche sociali e previdenziali*. In pratica, il Regolamento, sotto questo aspetto, utilizza in pieno il numero di Dipartimenti consentito dal d.lgs. 300 (quattro) cui corrispondono le indicate aree funzionali. In particolare, per la materia dell'occupazione e della previdenza va segnalato che il *nucleo* Lavoro, che, senza la materia della *Cooperazione*, passata al *Ministero*

La figura disegnata dal d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176 ricomprende le aree funzionali e le risorse dei ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, insieme a quelle già attribuite al Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri (anch'essa riformata in base al coevo d.lgs. n. 303/1999).

Va segnalato che nel recente percorso di riorganizzazione degli apparati, con D.P.C.M. 24 ottobre 2000 è stata disciplinata l'organizzazione del Dipartimento affari sociali (sino al trasferimento ad altra amministrazione ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 300); con d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 435 è stato approvato il "Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della sanità" cui fa espresso rinvio il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176 (art. 1, comma 2).

Il ridisegno degli apparati. oltre che all'accorpamento delle strutture centrali, dovrebbe risultare coerente al complesso processo di attribuzione di funzioni e risorse alle autonomie disegnato in base al d.lgs. n. 469/1997 (in materia di mercato del lavoro) ed al d.lgs. n. 112/1998[2] ed al corrispondente ruolo di indirizzo, coordinamento e programmazione attribuito al livello centrale.

Le problematiche del welfare richiedono dunque nel nuovo assetto istituzionale una riqualificazione delle funzioni delle strutture centrali alla luce del crescente ruolo di monitoraggio e di indirizzo dei livelli centrali, da svolgersi in sinergia con la Conferenza Stato-Regioni[3]. Non univoco appare, al riguardo, il disegno attuativo delle strutture ministeriali, che sembra caratterizzato, per taluni versi, da una puntuale ricognizione dell'esistente, piuttosto che di una effettiva valorizzazione delle funzioni proprie di un assetto evolventesi in senso autonomistico ed orientato a sviluppare ulteriormente il ruolo degli organismi e delle componenti sociali, di promozione del lavoro e dell'occupazione.

Nell'accennata evoluzione dell'ordinamento, - orientato in tutti i settori ai principi del c.d. federalismo amministrativo - una più marcata e problematica significatività, anche per quanto concerne l'impatto finanziario ed operativo, rivestono le politiche sanitarie e sociali. L'integrazione sociosanitaria rappresenta infatti nel contesto programmatico e normativo una linea qualificante l'azione pubblica nei diversi livelli di governo e gestionali del sistema, richiedendo una compiuta operatività ed interdipendenza funzionale nelle varie componenti decisionali e nelle relative scansioni procedurali.

In tale processo evolutivo ed in coerenza alla rilettura in termini funzionali del rendiconto generale dello Stato (art. 13 d.lgs. n. 279/1997), si è dunque ritenuto di riaggregare

---

delle attività produttive e quella della *Previdenza* che passa al *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali* corrisponde sostanzialmente al *Dipartimento per le politiche del lavoro*, e si struttura su solo cinque direzioni generali (*Impiego, orientamento e formazione*, *Ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione*, *Tutela delle condizioni di lavoro*, *Reti informative ed Osservatorio del mercato del lavoro* ed *Affari generali, risorse umane e attività ispettiva*), mentre il *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali* assume una rilevanza analoga all'originario *Dipartimento per gli affari sociali* e ricomprende sette direzioni generali (*Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed affari generali*, *Tematiche familiari e sociali e tutela dei diritti dei minori*, *Diffusione delle conoscenze e delle informazioni in merito alle politiche sociali*, *Prevenzione e recupero delle tossico dipendenze e osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e tossico dipendenze*, *Volontariato, associazionismo sociale e politiche giovanili*, *immigrazione* e *politiche previdenziali*. Un aspetto peculiare del nuovo regolamento è quello che attiene all'istituzione di una *Conferenza permanente dei Capi dei Dipartimenti* alla quale è affidato il compito di coordinare le attività comuni e di formulare proposte al Ministro al fine di predisporre gli indirizzi generali del ministero (nell'ambito soprattutto della direttiva generale del Ministro).

[2] Con DPCM. 26 maggio 2000, (pubblicato sulla G.U. 11 ottobre 2000, n. 238) sono state individuate le risorse strumentali, umane, finanziarie e organizzative da trasferire alle regioni e agli enti locali in materia di sanità per 168 mld annui e 32 unità di personale. Con DPCM 13 novembre 2000 sono stati adottati i criteri di riparto e ripartite tra le regioni e gli enti locali le risorse individuate per l'esercizio delle funzioni in materia di sanità Con i 15 DPCM 22.12.2000 sono state effettivamente trasferiti alle regioni e agli enti i beni e le risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs. n.112/98 anche in materia di salute umana e sanità.

[3] In tale direzione si muove il potenziamento dell'Agenzia per i Servizi sanitari regionali, in base al recente d.l. 17/2001 convertito nella legge 129/2001, che prevede un aumento di organico ed una revisione del regolamento di organizzazione e di funzionamento, per rendere effettivi i compiti di supporto tecnico nelle delicate problematiche del SSN.

unitariamente le risultanze contabili riconducibili al disegno del d.lgs. 300[4], in un esercizio sperimentale suscettibile di ulteriori affinamenti e comunque da intendersi con le avvertenze e le specificazioni via via esposte in ordine alla effettiva inclusione di poste contabili ancora afferenti a diversi centri di responsabilità.

Nella aggregazione operata, che segue la classificazione COFOG, risultano 219.309,8 mld di stanziamenti definitivi, che con 1.788,7 mld di residui di stanziamento, portano ad una massa impegnabile pari a 221.098,5 mld, sui quali gli impegni totali sono pari a 216.098,9 mld (oltre il 97%); sulla massa spendibile di 252.191,9 mld (con autorizzazioni di cassa per 222.819,7 mld), cui concorrono 32.882 mld di residui iniziali, i pagamenti totali sono pari a 203.423,1 mld (80% della massa spendibile e 91% delle autorizzazioni di cassa), con 45.552,2 mld di residui totali finali.

Nella disaggregazione in termini funzionali si debbono segnalare le tre grandi voci all'interno delle quali si rinvengono la maggior parte delle risorse destinate alle politiche sociali. La divisione 4 Affari economici, presenta infatti 19.824,7 mld di stanziamenti definitivi[5], che risultano in larga parte impegnati (99%); dal lato della gestione di cassa, tali risorse, unite ai 6,590,2 mld di residui iniziali, formano una massa spendibile di 26.415 mld (con circa 20.588 di a. c.) sulla quale sono stati effettuati pagamenti totali per 17.289,7 mld, con 8.534 mld di residui finali (di cui 8.055 propri).

La divisione 7 Sanità aggrega 81.511,2 mld di stanziamenti definitivi, in larga parte impegnati (78.514,4 mld pari al 96%), che uniti ai 20.408,1 mld di residui iniziali, concorrono a formare una massa spendibile di 101.919,3 mld; a fronte di autorizzazioni di cassa per 82.729,6 mld, i pagamenti totali ammontano a 71.894,5 mld, con 28.182,4 mld di residui finali (di cui 26.631 propri). Particolare risulta la composizione della divisione sanità, dovuta all'aggregazione di funzioni obiettivo diverse, alcune delle quali possono essere ricondotte alle attività proprie del ministero della sanità, sia nella programmazione delle politiche sanitarie che nella ricerca sanitaria e nella erogazione della assistenza sanitaria diretta, mentre altre, finanziariamente molto cospicue, si riferiscono ai trasferimenti per il SSN, anche a ripiano di debiti pregressi, e sono allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro, bilancio e p.e. Una più dettagliata analisi è effettuata nel par. 3 e nel capitolo dedicato al ministero della sanità contenuto nel volume II° della relazione. Le risorse della divisione riferibili alle descritte funzioni, selezionate nell'esercizio proposto dalla Corte coprono il 99,2% della intera Divisione 7 del bilancio dello Stato. Quest'ultima, complessivamente evidenzia 82.100,4 mld di stanziamenti di competenza (dei quali 79.080,7 impegnati) che, insieme ai 20.589,9 mld di residui iniziali, determinano una massa spendibile di 102.690,3 mld sulla quale sono stati effettuati pagamenti per complessivi 72.361,5 mld (72% della massa spendibile)[6].

---

[4] Con esclusione delle risorse già allocate sugli stati di previsione dei ministeri dei trasporti, dell'industria e dell'interno. Peraltro in coerenza all'accennato quadro riformatore, restano escluse notevoli poste concettualmente riconducibili ai moderni sistemi di welfare, come l'istruzione scolastica e l'università.

[5] Il totale della divisione 4 nel bilancio dello Stato è pari a 96.998,7 mld di stanziamenti di competenza, con impegni per 84.182,2 e pagamenti totali per 50.976,8 mld.

[6] Concorrono alla formazione della citata divisione, oltre alle risorse iscritte negli stati di previsione del ministero del tesoro e della sanità, altre risorse destinate a funzioni di IV livello, rinvenibili in altri ministeri; si tratta della F.O. *7.3.1.1. Sanità militare* (con 119,9 mld, dei quali 116,5, impegnati, con 96,3 mld pagati sulla competenza e 17 sui residui), relativa al min. della difesa; della F.O. *7.4.1.4., assistenza sanitaria ai detenuti, con* 260 mld rinvenibili nello stato di previsione del ministero di grazia e giustizia (245 dei quali impegnati ,mentre sulla massa spendibile di 336,7 mld, stante i 76,7 mld di residui iniziali risultano pagamenti totali per 212,2 mld); della F.O. 7.4.1.5 *prestazione di servizi di prevenzione ed assistenza sanitaria diretta,* che vede, oltre agli stanziamenti del ministero della sanità, 1,1 mld nel bilancio del min. dei trasporti e 60,3 mld nel min. della difesa, che uniti ai 15,3 mld di residui portano la massa spendibile complessiva a 76,7 mld, con 59,1 mld di pagamenti totali (77% della massa spendibile), dei quali 47 solo su competenza; della F.O. 7.4.1.6 *regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria,* con 77,5 mld del ministero della difesa destinati anche al funzionamento dei nuclei antisofisticazione, che uniti ai 3 mld di residui elevano la massa spendibile a 80 mld sulla quale risultano pagamenti per complessivi 77,4 mld. Sono altresì da segnalare le risorse del ministero dei lavori pubblici che concorrono alla funzione *realizzazione e interventi finanziari per*

La divisione 10, protezione sociale presenta 117.802 mld di stanziamenti definitivi che uniti ai 279,1 mld di residui di stanziamento , evidenziano una massa impegnabile pari a 118.081,1 mld, sulla quale risultano impegnati 117.123 mld (99%); i 5.789 mld di residui iniziali contribuiscono ad una massa spendibile di 123.591 mld, su cui si registrano autorizzazioni di cassa per 119.237,8 e pagamenti totali per 114.006 mld (92% sulla massa spendibile; 96% sulle autorizzazioni di cassa). Anche in questo caso appare necessario segnalare come le risorse della divisione riferibili alle funzioni selezionate nell'esercizio proposto dalla Corte, coprono l'88% (con una differenza del 12%), della intera divisione 10 del bilancio dello Stato, sulla quale complessivamente risultano allocati 133.781 mld di stanziamenti di competenza, che uniti ai 8.010,5 mld di residui iniziali, portano ad una massa spendibile complessiva di 141.791,5 mld, con 129.562,2 mld di pagamenti totali (126.091,8 sulla competenza e 3.437,4 sui residui)[7].

La complessità qualitativa e quantitativa delle accennate divisioni comportano la necessaria disaggregazione dell'analisi finanziaria in relazione alle diverse politiche sociali esaminate (politiche sanitarie, di assistenza sociale, previdenziali e per il lavoro).

2. L'assistenza sociale.

2.1 Le linee programmatiche.

Le problematiche attinenti alle politiche sociali si sono manifestate in tutti i Paesi europei, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, in ordine ai profili ed alle garanzie della "cittadinanza sociale", ponendo in luce, come già evidenziato nei Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria 1998-2000 e 1999-2001, in particolare la precarietà degli equilibri finanziari, in relazione ai mutamenti del mercato del lavoro ed alle innovazioni nei processi produttivi; l'inadeguatezza dei servizi a fronte dell'intensa transizione demografica in corso; gli elementi di iniquità sul piano intragenerazionale ed intergenerazionale; l'inefficienza ed inefficacia delle soluzioni adottate o proposte rispetto alla varietà ed alla complessità dei bisogni sociali.

Lo stretto legame tra politiche previdenziali, occupazionali e di salute è dunque condiviso anche a livello europeo, richiedendo l'adozione di un programma d'azione in favore della integrazione sociale, lo forzo congiunto per la lotta la esclusione sociale - anche attraverso la individuazione nel 2001 di indicatori della esclusione sociale - una congiunta opera di interventi su scala europea sulla questione previdenziale[8].

Gli interventi previsti dalle misure programmatiche in campo assistenziale, associati ai provvedimenti in tema di riqualificazione della spesa sociale, di sostegno al reddito, di politiche attive del lavoro, di istruzione e formazione, tendono dunque a riequilibrare il sistema. Tali problemi, come è noto, erano stati in parte affrontati nel complesso processo di riforma avviato,

---

l'edilizia sanitaria, con 65,1 mld (quasi interamente impegnati ma pagati solo per 1,3 mld) e 5,3 mld di *realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria a seguito di calamità* con 2,9 mld di impegni su competenza e 0,6 mld .di pagamenti totali sulla massa spendibile di 7,5 mld.

[7] Alla citata differenza percentuale debbono quindi ricondursi i 15.979 mld che distinguono l'intera divisione 10 del bilancio statale rispetto agli elaborati proposti in sede di analisi aggregata dei dati finanziari. In particolare la maggior parte delle risorse non considerate nell'analisi (circa 13.000 mld) sono rinvenibili negli stanziamenti contenuti negli stati di previsione: del ministero dell'interno per la F.O. 10.1.2.1. *trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile,* con 7.227, 8 mld di competenza; del ministero della difesa per la F.O. 10.2.1.7. *erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori,* con 2.060 mld di competenza, e del ministero del tesoro per la F.O. 10.2.1.8. *erogazione per pensioni di guerra e dei vitalizi a particolari categorie* con 3.659,2 mld di competenza.

[8] Nel recente "Contributo della Commissione europea al Consiglio europea di primavera (Stoccolma, 23 e 24 marzo 2001) è stata evidenziata l'esigenza di una efficace protezione sociale, dovendosi affrontare a livello europeo la sfida del passaggio ad un popolazione fortemente invecchiata (secondo tale stima le persone ultraottacinquenni dovrebbero passare da 7 milioni a 19 milioni nel 2050); una delle principali conseguenze è dato dall'equilibrio tra popolazione attiva ed in pensione (il c.d. tasso di dipendenza, stimato in leggero aumento al 2010 (dal 50 al 51%) e più forte nel 2020 (56%).

sin dal 1992, nei settori centrali dei regimi pensionistici obbligatori e complementari e della sanità, coinvolgendo anche i profili della regolazione del mercato del lavoro, della formazione e dell'istruzione.

Nell'area del welfare, la ridefinizione del contesto normativo è ispirata ai principi di coinvolgimento attivo delle Regioni, delle Province e dei Comuni in coerenza agli indirizzi strategici concordati con i Ministeri competenti, oltre che dei soggetti del terzo settore (no profit) in un quadro di regole finalizzato a garantire efficienza e qualità dei servizi. L'intento programmatico è dunque di potenziare i servizi alla persona, a complemento e in alternativa ai trasferimenti monetari, di dare centralità agli obiettivi di integrazione/reintegrazione nella sfera sociale e produttiva, di razionalizzare le misure di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà e di proseguire le politiche a sostegno delle famiglie[9]. L'integrazione tra l'assistenza sanitaria e sociale costituisce un obiettivo qualificante sia del PSN che dei D.P.E.F., in una ottica di correlazione delle responsabilità e delle risorse orientata a migliorare l'efficacia degli interventi, anche nel collegamento tra strutture ospedaliere e ambiti territoriali di assistenza, tra cure residenziali e domiciliari, tra medicina generale e specialistica[10]. Nel D.P.E.F. 1999-2001 vengono ribadite le priorità di tale tipo di intervento mediante linee programmatiche relative al perseguimento di progetti innovativi nei servizi residenziali e domiciliari ai non autosufficienti (anziani e non), ai malati cronici e malati terminali, attraverso la predisposizione e l'attuazione di politiche nazionali e regionali che consentano di mantenere contenuti i costi e che coinvolgano direttamente gli enti locali, il volontariato e le famiglie, anche attraverso forme di cofinanziamento. Per il perseguimento dell'integrazione tra assistenza sanitaria e sociale, sono state individuate risorse finanziarie con provvedimenti specifici, integrati dalla legge finanziaria per il 2000[11].

Nel D.P.E.F. 2000-2003[12] è ribadito l'intento, già presente nei precedenti documenti, di combattere l'esclusione sociale e proseguire la riqualificazione del sistema socio-sanitario, indicando tra le priorità dell'azione di Governo la ridefinizione delle politiche sociali ed il sostegno delle responsabilità familiari, anche per le conseguenze occupazionali di una espansione dei servizi sociali. In particolare, il Governo si impegnava a favorire una pronta approvazione della riforma della legge quadro dell'assistenza e delle politiche sociali, per qualificare la spesa sociale puntando sulla creazione di una rete integrata di interventi e servizi alla persona ed alla famiglia, capace di offrire su tutto il territorio nazionale opportunità per la piena integrazione dei soggetti deboli e di quelli esposti a rischio di povertà.

Tale provvedimento è intervenuto nel corso del 2000, con la approvazione della "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (legge 8 novembre 200, n. 328), alla quale è seguita prontamente la predisposizione del 1° piano sociale 2001-2003, che ha acquisito il parere favorevole della commissione affari sociali della Camera dei deputati il 28 marzo 2001. In tale circostanza si è segnalata l'importanza di precisare i raccordi dell'integrazione sociosanitaria, di definire con maggiore puntualità i livelli essenziali

---

[9] In tale contesto programmatico si inseriva nel D.P.E.F. anche la politica sociale della casa, valorizzando il ruolo strategico del patrimonio abitativo pubblico e provvedendo con misure finanziarie a carattere compensativo per le famiglie che, pur trovandosi nelle condizioni per averne titolo, non potessero accedere agli alloggi pubblici per mancanza degli stessi.

[10] Sono da considerarsi prioritarie dal PSN nell'integrazione socio-sanitaria le attività afferenti all'area materno-infantile; handicap; anziani, con particolare riferimento ai soggetti non autosufficienti; salute mentale; tossicodipendenza; condizioni che richiedono una assistenza prolungata e continuativa, con particolare riferimento alle patologie oncologiche e alle infezioni da HIV. Per la realizzazione degli obiettivi specifici suindicati sono stati sinora predisposti alcuni documenti programmatici, nei quali sono evidenziate le linee guida da seguire per il raggiungimento degli standard negli stessi stabiliti.

[11] Al riguardo, in base al comma 6 dell'art. 1 del d.l. 28 dicembre 1998 n. 450, convertito dalla legge n. 39/1999 vengono attribuiti alle regioni 150 mld da destinare all'assistenza domiciliare, con particolare riferimento ai pazienti in fase critica.

[12] Capitolo 4 "*Combattere l'esclusione sociale e proseguire la riqualificazione del sistema socio-sanitario*".

di intervento, con particolare riferimento alla assistenza domiciliare integrata; di incentivare l'associazionismo tra piccoli comuni, precisando il ruolo delle province. La commissione ha altresì richiesto di modificare lo schema ed i parametri di riparto delle risorse per rispondere in maniera più equilibrata ed adeguata alle diverse aree di intervento. Le risorse complessivamente destinate dal Piano[13], come dall'allegato prospetto, derivano dai finanziamenti previsti dalla normativa vigente. Tali risorse, pur non avendo vincolo di destinazione, evidenziano una chiara finalizzazione, non riconducibile, almeno nel breve e medio periodo, alla generalità dei trasferimenti coinvolti dal processo di c.d. federalismo fiscale di cui al d.lgs. n. 56/2000; esse sono distinte per aree di intervento (con riguardo ai bisogni da soddisfare) e per aree territoriali, con riguardo alla popolazione assistita.

Le aree individuate sono quelle delle responsabilità familiari; dei minori; degli anziani; della povertà; dei; degli immigrati; della droga; dell'avvio della riforma E' possibile una revoca dei finanziamenti in caso di mancato utilizzo oltre i 30 mesi. Per talune finalità sono previsti anche specifici finanziamenti nel primo triennio.

(in milioni di lire)

Legge di riferimento	Settore di intervento	Stanziamenti		
		2001	2002	2003
266/91 e 318/94	**Volontariato:** Osserv.naz.le volont.	800	800	
104/92	**Handicap**: ex comitato naz.e comm.pol.per l'hand.	50	-	-
309/90	**Lotta alla droga:** Drogatel	2.000	2.000	2.000
309/90	**Lotta alla droga:** funzion. organ. valutazione	295	295	295
309/90 (art. 127 c 10)	**Lotta alla droga:** funzion. organ. consultivi	800	800	800
285/97 (art. 8)	**Infanzia:** serv.inform.	3.000	3.000	3.000
284/97 (art. 3 c. 2)	**Handicap:** fondi alle Regioni (ciechi)	12.000	12.000	12.000
284/97 (art. 3 c. 3)	**Handicap:** federazione pro ciechi	2.000	2.000	2.000
Bilancio 1998 (III nota)	**Protezione sociale:** Fam.monoparentali con prole a carico	50.000	50.000	50.000
162/98	**Handicap:** (gravi): fondi alle regioni	59.000	59.000	59.000
309/90	**Lotta alla droga:** fondo naz.le	247.705	247.705	247.705
285/97 (art.1)	**Infanzia:** fondi alle Regioni al netto della l. 53/2000 sui congedi parentali)	287.000	287.000	287.000
40/98 (art.43, c. 1)	**Immigrazione:** fondo nazionale	81.000	81.000	81.000
476/98	**Infanzia:** funzionamento commissione adoz.intern.li	10.200	10.200	10.200
104/92 (art.33)	**Handicap:** agevolazioni ai genitori di persone handicappate	50.000	50.000	50.000
342/2000 (art. 96)	**Volontariato**	15.000	15.000	15.000
328/2000 (art.20)	**Integrazione Fondo politiche sociali**	761.500	761.500	761.500
328/2000 (art.28)	**Senza fissa dimora**	20.000	20.000	-
388/2000 (art.80)	**Reddito minimo inserimento**	350.000	430.000	-
388/2000 (art.81)	**Handicap: (dopo famiglia)**	100.000	-	-
388/2000 (art.81)	**Fondo contro l'abuso sessuale**	20.000	-	-
448/98 (art.65)	**Assegni maternità**	445.000	445.000	445.000
448/98 (art.66)	**Assegni nucleo familiare**	446.000	446.000	446.000
342/2000 (art. 96)	**Volontariato (residui anno 2000)**	10.000	-	-
328/2000	**Incremento Fondo politiche sociali (residui anno 2000)**	106.700	-	-
53/2000	**Congedi parentali**	499.000	499.000	499.000
Totale stanziamenti		**3.579.050**	**3.583.300**	**3.133.300**

[13] Le risorse afferenti il Fondo nazionale per le politiche sociali per il 2001, ammontano in realtà a 3.080 mld, ai quali si aggiungono dalla legge 53/2000 ulteriori 449 mld che, pur non contribuendo alla formazione del fondo, concorrono alla determinazione del complesso degli stanziamenti destinati all'attuazione delle politiche sociali *(fonte: Dipartimento delle politiche sociali).*

Anche nel D.P.E.F. 2001-2004 (*La riforma delle istituzioni sociali e la lotta alla povertà*) l'impegno manifestato dal governo era di proseguire la riforma del welfare nella direzione di un sistema di protezione sociale capace di prevenire e farsi carico delle vecchie e nuove forme di disagio sociale e di misurarsi con i cambiamenti della composizione demografica del paese, riqualificando la spesa sociale attraverso la promozione di una rete integrata di servizi alla persona, il consolidamento degli interventi a sostegno delle responsabilità familiari, la promozione di interventi a sostegno delle persone che vivono una condizione di dipendenza come i portatori di handicap grave e gli anziani non autosufficienti.

2.2 La legge quadro n. 328/2000 e le principali misure di attuazione.

Tra i princìpi generali e le finalità della legge n. 328/2000 c'è l'intento di assicurare alle persone e alle famiglie un "sistema integrato di interventi e servizi sociali" promovendo interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, combattendo le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.

Il sistema integrato di interventi e servizi sociali si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, associando servizi alla persona e al nucleo familiare ad eventuali misure economiche, con la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità, dovendo garantire i livelli essenziali di prestazioni e consentire l'esercizio del diritto soggettivo a beneficiare delle prestazioni economiche e sociali[14].

La legge disciplina la programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali, prevedendo una verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto, sulla base di principi di coordinamento ed integrazione con gli interventi sanitari e con le politiche attive dell'istruzione, di formazione, di avviamento e di reinserimento al lavoro. L'intento è di promuovere la concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, e sociali, che partecipano con proprie risorse alla realizzazione della rete, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, nonché le aziende sanitarie locali per le prestazioni sociosanitarie ad elevata integrazione sanitaria comprese nei livelli essenziali del Servizio sanitario nazionale. Significativa appare la possibilità di avvalersi degli accordi previsti dall'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative ed ai finanziamenti dell'Unione europea.

Centrale rilievo riveste (art. 21) il Sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione. Da ricordare anche (art. 13) la Carta dei servizi sociali, in cui sono definiti i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti, nonché le procedure per assicurare la tutela degli utenti[15].

---

[14] La legge riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale, tenendo conto dell'esigenza di favorire le relazioni, la corresponsabilità e la solidarietà fra generazioni, di sostenere le responsabilità genitoriali, di promuovere le pari opportunità e la condivisione di responsabilità tra donne e uomini, riconoscendo l'autonomia di ciascun componente della famiglia.

[15] Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal d.lgs. 3 maggio

I diversi livelli di governo e di intervento: la programmazione.

Le politiche di assistenza sociale si innestano nel quadro del complesso processo di conferimento di funzioni previste dall'articolo 128 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, sulla base dei principi di sussidiarietà tra enti locali, regioni e Stato, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali. Un ruolo significativo è attribuito anche (art. 4) agli organismi non lucrativi di utilità sociale, di cooperazione, alle associazioni ed agli enti di promozione sociale, alle fondazioni ed agli enti di patronato, alle organizzazioni di volontariato.

I comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale; essi hanno la responsabilità della programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, con l'indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento degli altri soggetti interessasti; dell'erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche, nonché delle attività assistenziali già di competenza delle province; dell'autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica e non; della definizione dei parametri di valutazione delle condizioni di bisogno, ai fini della determinazione dell'accesso prioritario alle prestazioni e ai servizi. Le province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali per l'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali; alla promozione, d'intesa con i comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento; alla definizione ed attuazione dei piani di zona.

Alle regioni sono affidate funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali, nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale, al fine di assicurare l'integrazione degli interventi stessi, con particolare riferimento all'attività sanitaria e socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria di cui all'articolo 2, comma 1, lettera n), della legge 30 novembre 1998, n. 419. Le regioni, adottano nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, attraverso forme di intesa con i comuni interessati ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, il piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, provvedendo in particolare all'integrazione socio-sanitaria in coerenza con gli obiettivi del piano sanitario regionale, nonché al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro (art. 18 comma 6).

Allo Stato spettano poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali per la determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali[16]; l' individuazione dei livelli essenziali ed

---

2000, n. 130. Per tutelare le posizioni soggettive e rendere immediatamente esigibili i diritti soggettivi riconosciuti, la carta dei servizi sociali, ferma restando la tutela per via giurisdizionale, prevede per gli utenti la possibilità di attivare ricorsi nei confronti dei responsabili preposti alla gestione dei servizi.

[16] Il Piano nazionale e dei servizi sociali è predisposto ogni tre anni dal Governo, tenendo conto delle risorse finanziarie individuate ai sensi dell'articolo 4 della l. 328, nonché delle risorse ordinarie già destinate alla spesa sociale dagli enti locali. Il Piano nazionale è adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati. Sullo schema di piano sono acquisiti l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, nonché i pareri degli enti e delle associazioni nazionali di promozione sociale di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 19 novembre 1987, n. 476, e successive modificazioni, maggiormente rappresentativi, delle associazioni di rilievo nazionale che operano nel settore dei servizi sociali, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni di tutela degli utenti. Lo schema di piano è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione. Il Piano nazionale indica le caratteristiche ed i requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti le priorità di intervento attraverso l'individuazione di progetti obiettivo e di azioni

uniformi delle prestazioni[17]; la fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale; la determinazione dei requisiti e dei profili professionali in materia di professioni sociali, nonché dei requisiti di accesso e di durata dei percorsi formativi; l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle regioni, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell'articolo 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali. Un ruolo significativo è affidato alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Il sistema di finanziamento delle politiche sociali.

La realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo a cui concorrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, i diversi soggetti coinvolti. La definizione dei livelli essenziali[18] è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di Programmazione Economico-Finanziaria.

E' importante sottolineare che il livello essenziale delle prestazioni sociali va raccordato con le misure a carico del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, e di integrazione socio-sanitaria, secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale.

In base alla legge n. 328/2000, le regioni, secondo le competenze trasferite ai sensi dell'articolo 132 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, provvedono alla ripartizione dei finanziamenti assegnati dallo Stato[19] per obiettivi ed interventi di settore, nonché, in forma sussidiaria, a cofinanziare interventi e servizi sociali derivanti dai provvedimenti regionali di trasferimento agli enti locali delle materie individuate dal citato art. 132[20].

---

programmate; le modalità di attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e le azioni da integrare e coordinare con le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro; gli indirizzi per la diffusione dei servizi di informazione al cittadino e alle famiglie; gli indicatori ed i parametri per la verifica dei livelli di integrazione sociale effettivamente assicurati in rapporto a quelli previsti nonché gli indicatori per la verifica del rapporto costi - benefici degli interventi e dei servizi sociali; i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi sociali da parte degli utenti, tenuto conto dei principi stabiliti dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109.

[17] Vedasi la recente legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione, approvata in seconda lettura dal Parlamento in data 8 marzo 2001.

[18] Il Fondo nazionale per le politiche sociali è dalla legge incrementato di 106,7 mld per il 2000, di 761,5 mld per il 2001 e di 922,5 mld a decorrere dal 2002. A decorrere dall'anno 2002 lo stanziamento complessivo del Fondo nazionale per le politiche sociali è determinato dalla legge finanziaria con le modalità di cui all'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, assicurando comunque la copertura delle prestazioni di cui all'articolo 24 della legge. E' da segnalare la previsione che qualora le regioni ed i comuni non provvedano all'impegno contabile della quota non specificamente finalizzata delle risorse ricevute nei tempi indicati dal decreto di riparto, il Ministro per la solidarietà sociale provvede alla rideterminazione e alla riassegnazione delle risorse, fermo restando l'obbligo di mantenere invariata nel triennio la quota complessiva dei trasferimenti a ciascun comune o a ciascuna regione.

[19] Competono inoltre allo Stato ai sensi dell'articolo 129 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, la spesa per pensioni, assegni e indennità considerati a carico del comparto assistenziale quali le indennità spettanti agli invalidi civili, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 59, comma 47, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nonché eventuali progetti di settore individuati ai sensi del Piano nazionale .

[20] Con regolamento, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo provvede a disciplinare modalità e procedure uniformi per la ripartizione delle risorse finanziarie confluite nel Fondo, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Va segnalato che in base all'art. 28 della legge, allo scopo di garantire il potenziamento degli interventi volti ad assicurare i servizi destinati alle persone che versano in situazioni di povertà estrema e alle persone senza fissa dimora, il Fondo nazionale per le politiche sociali è incrementato di una somma pari a lire 20 mld, per ciascuno degli anni 2001 e 2002, per finanziare progetti concernenti la realizzazione di centri e di servizi di pronta accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l'accompagnamento e il reinserimento sociale presentati alle regioni dagli enti locali, dalle organizzazioni di volontariato, dagli organismi non lucrativi di utilità sociale, dalle IPAB. Con D.P.C.M. 15 dicembre 2000, rispettando i tempi previsti dalla legge, sono stati definiti i criteri di riparto tra le regioni dei finanziamenti in parola, i termini per la presentazione delle richieste di finanziamento dei progetti, i requisiti per l'accesso ai finanziamenti, i criteri generali di valutazione dei progetti, le modalità per il monitoraggio degli interventi realizzati, i comuni delle grandi aree urbane per i quali gli interventi sono considerati prioritari.

L'art. 24 delega il Governo a disciplinare il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo, nel rispetto del principio della separazione tra spesa assistenziale e spesa previdenziale. Da segnalare, infine, la istituzione (art. 27), presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di una "Commissione di indagine sulla esclusione sociale" con il compito di effettuare, anche in collegamento con analoghe iniziative nell'ambito dell'Unione europea, le ricerche e le rilevazioni occorrenti per indagini sulla povertà e sull'emarginazione in Italia, di promuoverne la conoscenza nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, di formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze, di promuovere valutazioni sull'effetto dei fenomeni di esclusione sociale. La Commissione predispone per il Governo - che riferisce al Parlamento sull'andamento del fenomeno dell'esclusione sociale entro il 30 giugno di ciascun anno - rapporti e relazioni .

L'attenzione di Parlamento e Governo alla tematica a sociale si è estrinsecata nel recente periodo in numerosi provvedimenti legislativi ed amministrativi[21].

2.3 L'analisi delle risultanze contabili per funzioni obiettivo.

All'interno delle politiche della divisione X Protezione sociale, si rinvengono funzioni obiettivo più direttamente riconducibili alle politiche descritte: si tratta della classe-gruppo 10.4.1. Famiglia, che aggrega le risorse sottese alle strategie finalizzate all'aiuto alle famiglie nella funzione di 4 livello *trasferimenti ed assistenza alle famiglie per protezione sociale*, con 5.514,8 mld di stanziamenti di competenza (rinvenibili nello stato di previsione dei ministeri del tesoro, della giustizia, dell'interno , dei lavori pubblici, della difesa, del lavoro e previdenza sociale), che, uniti ai 788,7 mld di residui, elevano la massa spendibile a 6.303,5 mld, mentre i pagamenti totali sono stati di 4.452,8 mld (4.341,2 mld sulla competenza). All'interno di questo dato che riguarda il complesso della classe gruppo, deve evidenziarsi quello relativo all'esercizio proposto dalla Corte, che riguarda risorse per complessivi 5.270,8 mld (1.703,8 a carico del Ministero del tesoro, bilancio e p.e. e 3.567 del Ministero del lavoro), e pari massa impegnabile, sulla quale risultano effettuati impegni per 4.922,7 mld (93% della massa

[21] Con decreto 23 luglio 2000, n. 278 è stato emanato il regolamento concernente congedi per eventi e cause particolari, in attuazione dell'art. 4 della legge 53/2000. Con d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 è stato approvato il testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma della stessa legge 53/2000. Con legge 8 marzo 2001, n. 40 sono state approvate "Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenuti e figli minori". Con legge 30 marzo 2001, n. 152 è stata approvata una "Nuova disciplina per gli istituti di patronato d'assistenza sociale". Con legge 4 aprile 2001, n. 154 sono state approvate "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari" . Con d.m. 21 dicembre 2000, n. 452 è stato approvato il "Regolamento recante disposizioni in materia di maternità e per il nucleo familiare, in attuazione dell'art. 49 legge 488/1999 e degli artt. 65 e 66 della legge 4448/1998. Sono stati anche predisposti gli schemi di ulteriori provvedimenti attuativi della legge quadro: l'applicazione dell'art.5 sul rapporto tra non profit e p.a.; i requisiti minimi strutturali per le strutture residenziali e semiresidenziali; il riordino delle IPAB; il regolamento per l'accesso alla dirigenza per le professioni sociali; la carta dei servizi.

impegnabile), mentre sulla massa spendibile di 5.919,3 mld (con 5.624,5 mld di autorizzazioni di cassa) risultano pagamenti totali per 4.260,9 mld (76% delle autorizzazioni di cassa e 72% della massa spendibile).

Nella classe-gruppo denominata Esclusione non altrimenti classificabile 10.7 particolare rilievo sociale assume la funzione 10.7.1.1 *lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti* con stanziamenti complessivi di 235,3 mld; le risorse relative ai soli ministeri del tesoro e del lavoro ammontano a 201,7, mld, con una massa impegnabile di 204,9 mld, sulla quale risultano effettuati impegni per 180,8 mld[22]; i residui (87,1 mld) ad inizio esercizio contribuiscono ad elevare la massa spendibile a 288,8 mld, mentre le autorizzazioni di cassa risultano di 276,8 mld e i pagamenti totali sono pari a 193,5 mld (70% delle autorizzazioni di cassa e 67% della massa spendibile).

Di analoga rilevanza è la funzione *regolamentazione e sostegno all'immigrazione* 10.7.1.2, attesa l'influenza determinata dall'aumento dei flussi migratori, fenomeno quest'ultimo che connota la trasformazione della società in senso multietnico. Alla funzione, in base all'esercizio della Corte, risultano 111,1 mld di stanziamenti rinvenibili nelle risorse del ministero del tesoro, con pari massa impegnabile, sulla quale risultano effettuati impegni totali per 100,4 mld (*90%* della massa impegnabile), mentre sulla massa spendibile di 148,3 mld (risultavano ad inizio esercizio 37,2 mld di residui) con 142,3 mld di autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali sono pari a soli 45,9 mld (31% della massa spendibile e 32% delle autorizzazioni di cassa)[23]. Poco significativa dal punto di vista finanziario, sempre nell'ambito dell'esercizio proposto, è la funzione di 4 livello *sostegno alle vittime dell'usura*, con 200 milioni stanziati ed interamente spesi, mentre nel totale della funzione per l'intero bilancio appaiono più cospicue le risorse del ministero dell'interno a tale finalità destinate, con 45,4 mld di stanziamenti di competenza, che, uniti ai 40 di residui, portano ad una massa spendibile di 85,6 mld, con pagamenti per 65,4 mld (25,1 mld solo sulla competenza), pari al 76% della massa spendibile.

Per la funzione di 4 livello *sostegno agli esuli, agli sfollati ed altre categorie indigenti* risultano 178,8 mld di stanziamenti , con pari massa impegnabile, sulla quale risultano effettuati impegni totali per 151,9 mld (85% della massa impegnabile), mentre sulla massa spendibile di 194,1 mld (risultavano ad inizio esercizio 15,3 mld di residui) con 193,8 mld di autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali sono pari a 155,5 mld (80% della massa spendibile e 80% delle autorizzazioni di cassa)[24]. Per la funzione di 4 livello *sostegno alle vittime della violenza criminale* non risultano stanziamenti di competenza per il ministero del tesoro, mentre sui residui ad inizio esercizio (20 mld), con pari autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali sono pari a 6,4 mld, con 6,7 mld di residui e 6,8 mld di economie. Nello stato di previsione del ministero dell'interno risultano 52,7 mld, che incidono sul complesso delle risorse destinate alla divisione X, sui quali risultano impegni per 40,2 mld; la massa spedibile, con i 4,4 mld di residui, si eleva a 57,1 mld, sulla quale risultano pagamenti totali per 15,6 mld (27% della massa spendibile) di cui 13,4 sulla competenza.

Per la funzione *contributi per il volontariato*, alla quale sono destinate risorse rinvenibili nel bilancio del ministero del tesoro, risultano stanziamenti per 26,3 mld, con una massa impegnabile di 26,4 mld, sulla quale risultano effettuati 20,2 mld di impegni (77% della massa

---

[22] Anche tale voce è depurata nell'analisi finanziaria del modello prospettato dalla Corte, degli stanziamenti previsti negli stati di previsione dei ministeri della pubblica istruzione (13 mld), dell'interno (16 mld), e della difesa (4,5 mld).

[23] Da segnalare che per il complesso della funzione nell'ambito della divisione X debbono essere considerati ulteriori risorse per 116,8 mld (22,4 mld presso il ministero degli esteri, 1,2 mld presso la pubblica istruzione, e 83,1 mld presso l'interno), che risultano quasi interamente impegnati.

[24] Si segnala che concorrono alla funzione per il complesso della divisione 10 risorse del ministero dell'interno pari a 67,6 mld, impegnate quasi per intero e che unite ai 48,8 mld di residui,elevano la massa spendibile a 116,1 mld; i pagamenti totali sono stati pari a 95, 8 mld (82% della massa spendibile), dei quali 52,9 sulla competenza.

impegnabile). La massa spendibile ammonta a 34,4 mld, per la presenza di circa 8 mld di residui ad inizio esercizio, con autorizzazioni di cassa per 27,5 mld (80% della massa spendibile), mentre i pagamenti totali ammontano a 18,6 mld, con percentuali modeste (68% delle autorizzazioni di cassa e 54% della massa spendibile).

L'andamento dell'utilizzo delle risorse assegnate, innanzi evidenziato, può risultare più interessante se posto in relazione con l'analisi finanziaria dei dati relativi alle unità di voto con analogo contenuto, nell'ambito del centro di responsabilità competente. Si tratta del C.d.R. 21 Famiglia e solidarietà sociale, già facente parte dello stato di previsione della Presidenza del consiglio dei ministri, ed allocato per il 2000 in quello del Ministero del tesoro, bilancio e p.e., per il quale risultano complessivamente destinati 18.391,2 mld di stanziamenti, che risultano quasi interamente impegnati[25]. La voce più cospicua è data dai 16.401 mld destinati alla unità di voto *invalidi civili*, trasferiti integralmente e quindi pagati nell'anno[26]. Nel bilancio per il 2001 risultano per la medesima unità, 16.630,9 mld stanziati sulla unità di voto 21.1.2.1.

Sempre per il medesimo c.d.r., assume rilievo l'unità di voto 21.1.2.2 *protezione ed assistenza sociale,* con 1.059. 7 mld, tutti impegnati. Risultano invece pagamenti solo sui cap. 6030 (fondo da ripartire per l'attuazione del reddito minimo d'inserimento), per 149 mld, e sul capitolo 6033, dove i 298 mld di stanziamento risultano interamente pagati, nonché l'unità di voto 21.1.2.4. *lotta alla droga*, con complessivi 161,2 mld, quasi tutti impegnati, e sulla quale risultano pagamenti per 149,4 mld.

Si segnalano altresì gli andamenti finanziari per le unità di voto 21.1.2.5. *interventi integrativi disabili,* (119,8 mld di stanziamenti tutti impegnati, mentre i pagamenti ammontano nel complesso a 123,7 mld); 21.1.2.6. *fondo per il volontariato* (12,1 mld, tutti impegnati, con pagamenti per complessivi 10 mld solo sul capitolo 6013, per contributi alle associazioni nazionali di protezione sociale); 21.1.2.7. *solidarietà internazionale*, con 322,9 milioni, quasi tutti impegnati e pagati e l'unità di voto 21.1.2.8. *onlus*, con 5 mld, non impegnati.

Nell'ambito del c.d.r. sono altresì da segnalare le seguenti unità previsionali . Si tratta, oltre che dell'unità di voto fondo politiche sociali (i 146,7 mld stanziati risultano impegnati, mentre i pagamenti totali sono stati pari a 26,6 mld, dei quali 26 sulla competenza), del fondo per l'associazionismo, con 4,6 mld di stanziamenti, interamente impegnati, sui quali non risultano pagamenti; più cospicue sono le risorse del fondo infanzia ed adolescenza, pari a 316,3 mld, interamente impegnati, sui quali si registrano pagamenti totali per 282,3 mld (220,8 in conto competenza).

Il fondo politiche migratorie registra 68,5 mld di impegni su uno stanziamento di 71 mld; i relativi pagamenti sono stati pari a 14,2 mld (10,9 sulla competenza). Infine si rileva che i 12,5 mld della unità previsionale tutela dei minori, pur se interamente impegnati, non risultano pagati.

3. Le politiche sanitarie.

3.1 Le misure programmatiche e l'andamento finanziario.

Nei Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria il programma del Governo in campo sanitario si indirizzava nelle direttrici dell'attuazione della riforma del Servizio sanitario nazionale, attraverso il completamento del processo di aziendalizzazione e di regionalizzazione del servizio, anche in relazione ai principi introdotti in materia di federalismo fiscale; della

[25] Le spese di funzionamento del C.d.R. sono pari a 80, 7 mld.

[26] Nella scansione del processo di trasferimento ex d.lgs. 112, con DPCM 26 maggio 2000 sono state individuate le risorse strumentali, umane, finanziarie e organizzative da trasferire alle regioni e agli enti locali in tema di funzioni di concessione dei trattamenti economici a favore degli invalidi civili; con DPCM 26 maggio 2000 sono stati adottati i criteri di riparto e ripartite tra le regioni e gli enti locali le risorse individuate per l'esercizio delle funzioni in materia. Con DDPCM 22.12.2000 è stato infine disposto il trasferimento alle regioni e agli enti dei beni e delle risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs. n.112/98, anche in materia di concessione di trattamenti economici in favore degli invalidi civili.

riorganizzazione dell'amministrazione centrale sanitaria; della qualificazione professionale e formazione manageriale; della riqualificazione dell'edilizia sanitaria, dell'ammodernamento tecnologico e della sicurezza delle strutture; dell'integrazione del sistema informativo sanitario con gli altri sistemi della Pubblica amministrazione. Nel registrare una attivazione delle misure programmatiche per la riorganizzazione dell'amministrazione centrale sanitaria, la riqualificazione dell'edilizia sanitaria, l'ammodernamento tecnologico e la sicurezza delle strutture, si rileva il permanere della forte criticità degli equilibri finanziari del settore.

La consapevolezza della gravità del tema traspare nello stesso Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2001-2004, nel quale è sinteticamente riassunto che "le previsioni sulla spesa sanitaria per il quadriennio incorporano tutte le incertezze già segnalate sulle stime per il 2000"; va segnalato che lo stesso D.P.E.F., per quanto riguarda le spese in conto capitale delle regioni ipotizza una crescita elevata nel settore dell'edilizia ospedaliera, i cui profili sono ricostruiti nel successivo par. 3.3.3.

La Corte ha posto in evidenza, già nelle passate relazioni, l'insufficienza dei soli dati del bilancio statale sia nella ricostruzione della fase programmatoria (anche per il ruolo assunto dai contributi sanitari dopo la riforma del '92-93[27]), sia nella ricomposizione dei dati a consuntivo, facenti capo ad una pluralità di livelli di governo e di centri autonomi di spesa. La natura policentrica del SSN ripropone dunque la problematicità della acquisizione dei dati, che avviene con ritardi e difficoltà di riaggregazione.

L'analisi delle risorse ricomprese nella divisione 7[28] del bilancio statale, che attengono unitariamente alle politiche sanitarie, oggi orientate sia a livello decisionale che finanziario ad un marcata accentuazione degli interventi e delle risorse regionali, comporta dunque la necessità di ricorrere - sia pure per una ricostruzione non definitiva degli andamenti della spesa - ad altre fonti ufficiali.

Infatti, nella analisi della spesa sanitaria pubblica, di relativa significatività appaiono i soli dati deducibili dal bilancio e dal rendiconto generale dello Stato, che sono destinati ad assumere un ruolo quantitativamente ben minore con l'avvio del federalismo fiscale. Peraltro, in tale contesto evolutivo rivestono ancora per il 2000 notevole rilievo, anche quantitativo, le risorse allocate nel bilancio dello stato ed in particolare nello stato di previsione del Ministero tesoro, bilancio, e programmazione economica, mentre una componente minore è quella gestita dal Ministero della sanità, cui sono demandate fondamentali funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento nel sistema policentrico della sanità. Delle somme gestite dal tesoro, una quota consistente attiene al ripiano dei disavanzi pregressi, sia pure contabilizzati in modo diverso (investimenti; rimborso del debito pubblico; oneri del debito pubblico) ed affidati a C.d.R. diversi (RGS e DGT). Le due grandi voci, a livello di analisi degli indicatori finanziari della divisione 7, che evidenzia stanziamenti definitivi per 81.511,2 mld (pari al 9% degli stanziamenti dell'intero bilancio statale), sono rappresentate dalle funzioni obiettivo indicate come *fondo sanitario nazionale e finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze*.

Alla prima funzione risultano complessivamente assegnate risorse per 65.984,4 mld con pari massa impegnabile; gli impegni totali raggiungono il 100%, mentre su un totale di 76.431, 4 mld di massa spendibile, con 64.062,8 mld di autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali ammontano a 58.907,4 mld (92% delle autorizzazioni di cassa). Alla funzione concorrono sia le

---

[27] Si ricorda che nella complessa articolazione delle risorse pubbliche destinate alla sanità il FSN di parte corrente, ha rappresentato una integrazione dello Stato alle risorse proprie delle Regioni ed in primo luogo appunto, dei contributi sanitari (che, come è noto, prima della riforma del 1992 affluivano ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata), ricompresi a partire dal 1998 nell'IRAP (art. 36 d.lgs. n. 446/1997).

[28] Peraltro anche nei riflessi contabili è da tener presente l'esigenza di una maggiore univocità di allocazione delle risorse nel settore, anche alla luce del previsto riordino del federalismo fiscale e del ruolo attribuito ai meccanismi di perequazione, nella prospettiva di una maggiore correlazione tra centri responsabili della programmazione e di imputazione delle relative risorse.

risorse del fondo sanitario nazionale di parte corrente (53.190 mld sul capitolo 3700) che quelle di parte capitale (250 mld sul capitolo 9100), entrambe allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro, bilancio e p.e.[29].

Va ricordato che nella legge finanziaria per il 2000, l'art. 30, comma 18, indicava espressamente in circa 117.000 mld l'ammontare dell'importo massimo della spesa per il finanziamento di parte corrente del servizio sanitario nazionale; tali risorse sono state ripartite dal CIPE, con delibera n. 53 del 25 maggio 2000, tra le Regioni e Province Autonome[30]. Il suddetto importo è stato incrementato, nell'accordo intervenuto nella sede della conferenza stato-regioni del 3 agosto 2000, di 6.860 mld, con un ammontare complessivo di risorse finanziarie da destinare al Servizio sanitario nazionale per il 2000 pari a circa 124.000 mld[31]. Nonostante tale incremento, emerge un sensibile squilibrio, tra spese e finanziamenti complessivi di parte corrente, confermando le preoccupazioni sull'andamento delle principali voci di spesa[32], oggetto di particolare attenzione anche in sede di Conferenza Stato –Regioni del 22 marzo 2001.

Come ampiamente evidenziato nel referto recentemente reso alla Sezione Autonomie[33], pur nella mancanza di dati definiti, le prime stime evidenziano un tasso di crescita che, rilevabile nella relazione di cassa al 6,2% per il 2001 a fronte di una media del 6,4% del quadriennio 1996-1999, verrebbe peraltro ad attestarsi, su valori maggiori in base alle prime indicazioni di preconsuntivo pervenute da fonti regionali, comportando un accentuarsi dello squilibrio relativo all'esercizio trascorso e che si ripropone anche nelle prospettive per il 2001, sulle cui gestioni graverà l'impatto del rinnovo dei contratti collettivi del personale dirigenziale,

---

[29] Si ricorda, al riguardo che, nella complessa articolazione delle risorse pubbliche destinate alla sanità, il FSN di parte corrente rappresenta una integrazione dello Stato alle risorse proprie delle Regioni ed in primo luogo appunto, dei contributi sanitari (che, come è noto, prima della riforma del 1992 affluivano ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata e che a partire dal 1998 sono stati ricompresi nell'IRAP, per effetto dell'art. 36 d.lgs. n. 446/1997). Vengono ricomprese nella funzione le risorse pari a 12.544 mld, di cui al capitolo 3701, destinate al finanziamento del FSN in relazione alle minori entrate dell'IRAP. Va altresì segnalato che i principali canali di finanziamento delle spese per investimenti del SSN sono rappresentati dai fondi stanziati dall'art. 20 della legge n. 67/88, e dalla legge n. 135/90, mentre un ruolo di gran lunga minore è rivestito dal FSN in conto capitale. Vedasi par. 3.3.3.

[30] Con delibera del 25 maggio 2000, il CIPE ha ripartito 117.129 mld ; la stessa delibera ha assegnato 190 mld alla Croce Rossa Italiana - per la quale il Ministero della Sanità doveva porre in essere un attenta azione di verifica sulla situazione economico finanziaria, acquisendo uno specifico piano di risanamento finanziario; 220,294 mld all'Ospedale Bambin Gesù; 200 mld agli Istituti Zooprofilattici Sperimentali.

[31] E'intervenuta la legge 23 ottobre 2000, n. 317, concernente disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2000, la quale ha incrementato - in applicazione del citato accordo - il Fondo sanitario nazionale 2000 (cap. 3700 - iscritto nello stato di previsione del Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica). Con delibera 1 dicembre 2000, il CIPE ha ripartito secondo i medesimi criteri adottati nella delibera n. 53 del 25 maggio 2001 le maggiori disponibilità di 6.860 mld assegnando alle Regioni l'importo di 6.337 mld. Una quota di 523 mld di lire è stata finalizzata: 190 mld sono state destinate ad integrazione del finanziamento dei progetti speciali per il raggiungimento degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale a norma dell'art.1, commi 34 e 34 bis, della legge 662/96, utilizzando quale indice di base la quota capitaria; una ulteriore quota di 333 mld di lire è stata destinata in favore delle regioni Campania, Puglia e Calabria a titolo di riequilibrio.

[32] In base alla relazione trimestrale di cassa per il 2000, che opera stime costruite sui dati trasmessi dal 197 Asl e 99 aziende ospedaliere e sui flussi di tesoreria, si registra un incremento del 10,9 % dei trasferimenti dalle Regioni rispetto all'anno precedente. Il "conto consolidato di cassa sanitario", che peraltro include diverse poste contabili, quali le somme per ripiano disavanzi pregressi, espone per il 2000 incassi correnti pari a 136.880 mld (+11,6% rispetto all'anno precedente) e 137.361 mld (+11,3 % rispetto all'anno precedente) di pagamenti correnti . I maggiori incrementi si registrano nella spesa per il personale anche per l'impatto dei rinnovo contrattuali (+8,3%), in quella farmaceutica, in quella per acquisto di beni e servizi (+12,9%), che risente notevolmente dei riflessi di fornitura con altre aziende del settore, nonostante minori oneri per la liquidazione di debiti pregressi (da 2.781mld del 1999 a 1.185 mld nel 2000).

[33] Del. n. 4/2001 del 13 giugno 2001.

nonché gli effetti dell'abolizione dei ticket farmaceutici[34]. Alla luce della già critica situazione finanziaria del settore appare fondamentale la soluzione di un problema già esposto dalla Corte in ordine alla tempestiva conoscenza dei dati (da trasmettere poi al livello centrale), nonché al concreto esercizio del monitoraggio e alla attivazione di eventuali necessari correttivi, specificamente sul versante della spesa farmaceutica (attraverso l'Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali, istituito con compiti di raccolta, monitoraggio e analisi dei dati sui consumi, le modalità di impiego e la spesa per la totalità dei farmaci, inclusi quelli non a carico del SSN).

In relazione agli altri più incisivi fattori produttivi della spesa del SSN, va menzionata quella per acquisto di beni e servizi[35] (il cui ridimensionamento era stato come è noto, oggetto di precedenti leggi finanziarie); al riguardo la legge n. 388/2000 prevede (art. 59) meccanismi di aggregazione, promossi dal Ministero del tesoro, bilancio e p.e., tra aziende sanitarie e ed ospedaliere appartenenti a regioni diverse, indicate dalla Conferenza Stato-regioni al fine "di realizzare l'acquisizione di beni e sevizi alle migliori condizioni del mercato".

Va tenuto presente che, in base all'art. 39, 2° comma del d.lgs. n. 446/1997, la disponibilità di cassa è assicurata alle regioni, attraverso anticipazioni mensili da parte del Ministero del tesoro per importi pari ad un dodicesimo del complessivo gettito presunto dell'IRAP e dell'integrazione statale; peraltro in base all'art.1, comma 4 quater del citato d.lgs. n. 446/1997, le anticipazioni di cui all'art. 13, comma 6 del d.lgs. n. 56/2000 possono essere concesse dal Ministero del tesoro, bilancio e p.e. limitatamente al primo semestre di ciascun anno[36]. E' da registrare il recente provvedimento ministeriale (circolare 13 febbraio 2001 n. 8[37]), con il quale è stato definito il nuovo sistema di pagamenti delle amministrazioni statali nei confronti delle regioni, rendendo più snello anche il flusso di pagamenti nei confronti delle aziende sanitarie.

Permane dunque una dinamica della spesa notevolmente superiore agli sforzi di adeguamento del quadro previsionale, e che conferma negativamente un fenomeno che continua a rivestire preoccupante consistenza. Nel rinviare per una più approfondita valutazione delle accennate problematiche, al citato referto sulla finanza regionale di recente reso dalla Sezione Autonomie[38], deve richiamarsi dunque ancora maggiore attenzione, oltre che alla coerenza del quadro previsionale, alla soluzione del più volte evidenziato problema di una adeguata quantificazione dei livelli di assistenza, di una conseguente verifica degli aspetti qualitativi della spesa nelle diverse realtà, anche attraverso il compiuto dispiegarsi del sistema dei controlli, in coerenza alla adozione di nuove metodologie e strumenti gestionali, introdotti dalla recente normativa e che sollecitano indirizzi attuativi e concreta operatività.

---

[34] Si osserva che in base all'art. 84 nella legge finanziaria 2001 le risorse disponibili per il servizio sanitario nazionale sono aumentate di 1.900 mld per il 2001, 1.875 mld per il 2002, 2.375 mld per il 2003 e di 2.165 mld a decorrere dal 2004, a fronte di una crescita che si manifesta di dimensioni ben più consistenti. La stessa legge finanziaria (art. 85) prevede una rideterminazione delle previsioni programmatiche per gli anni 2002 e sgg da raggiungere anche attraverso comportamenti prescrittivi degli operatori, nonché una politica dei prezzi dei farmaci e delle prestazioni convenzionate. Dalle misure di razionalizzazione previste avrebbe dovuto essere compensata (vedasi relazione illustrativa al d.d.l.) anche la non quantificata riduzione di gettito conseguente alla abrogazione (art. 85 comma 31) delle disposizioni previste dalle precedenti leggi finanziarie, che ponevano a carico delle industrie produttrici, dei grossisti, e dei farmacisti un contributo pari al 60% dell'eccedenza della spesa farmaceutica rispetto ai tetti prefissati.

[35] In un settore di tale consistenza quantitativa e di non agevole comprimibilità si innestano le innovazioni conseguenti all'ulteriore processo di aziendalizzazione previsto dalla riforma ter, che consente esplicitamente (art 3, c.1 d.lgs. n. 229/99) il ricorso a strumenti privatistici, nei casi di forniture di beni e servizi per valori inferiori a quello stabilito dalla normativa comunitaria.

[36] La relazione trimestrale di cassa sottolinea la contrazione delle contabilità speciali di tesoreria i cui trend sono dettagliatamente esaminati nel referto della Sezione autonomie n. 4/2001.

[37] In G.U. 19 febbraio 2001, n. 41.

[38] Delibera n. 4/2001 del 13 giugno 2001.

3.2 Le problematiche aperte.

Come è noto, la dinamica della spesa sanitaria si inquadra nella complessa attuazione del federalismo fiscale disegnato dal d.lgs. n. 56/2000, attuativo dell'articolo 10 della legge delega n. 133/1999, raccordato alla riforma dell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale dall'articolo 19-ter del d.lgs. n. 229/1999, volto ad un finanziamento dell'assistenza sanitaria nelle regioni a statuto ordinario fondato sulla finanza regionale, con la abolizione dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario, incluso il Fondo sanitario nazionale (FSN), di parte corrente e in conto capitale[39], compensata sia da nuove compartecipazioni al gettito dell'I.V.A. ed alle accise sulla benzina, sia dall'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF[40].

Il sistema prevede un complesso meccanismo perequativo - basato su trasferimenti interregionali derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'I.V.A. - finalizzato a garantire, tra l'altro, il finanziamento dei livelli uniformi di assistenza sulla base della quota capitaria definita dal Piano sanitario nazionale (PSN), corretta per tenere conto delle differenze di fabbisogno sanitario a livello regionale in modo da garantire i livelli uniformi di assistenza . Tale obiettivo va raggiunto attraverso apposite convenzioni da stipularsi tra le regioni ed il Ministero della sanità per l'attuazione di programmi operativi di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento dei servizi sanitari regionali, nella ottica che connota i rapporti e le modalità "concertate" delle misure legislative e programmatiche nei settori a più elevata incidenza sociale e finanziaria[41].

Nell'indicato contesto evolutivo ulteriore spessore riveste la problematica relativa alla definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza, già da tempo segnalata dalla Corte come di valenza non solo sociale ed etica, ma di decisivo impatto sugli equilibri strutturali e territoriali, oltre che finanziari. Il raccordo dei livelli essenziali e uniformi di assistenza è sia nei confronti delle indicazioni del Piano sanitario nazionale[42] che delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria" (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 229/1999)[43].

---

[39] Sono esclusi dalla nuova disciplina i finanziamenti per finalità e programmi specifici (ricerca sanitaria; progetti regionali per il perseguimento di obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale; accordi internazionali).

[40] Al riguardo va ricordato che, in base al comma 1 dell'art. 83 della legge finanziaria, che riprende l' accordo intervenuto nella sede della conferenza stato-regioni del 3 agosto (punto B4), viene rimosso, per la finanza regionale a partire dal 1° gennaio 2001 il vincolo di destinazione delle risorse (art. 8, c. 1, d.lgs. 56), impegnandosi peraltro ciascuna Regione a destinare al finanziamento della spesa sanitaria regionale "risorse non inferiori alle quote che risultano dal riparto delle risorse destinate al finanziamento della spesa sanitaria

[41] In base al comma 8 dell'art. 83 della legge finanziaria 2001 viene soppresso il secondo periodo del comma 14 dell'art. 28 della legge 448/1998, che disponeva penalizzazioni o interventi sostitutivi in caso di mancata attuazione degli accordi ovvero di permanenza di situazioni deficitarie.

[42] I livelli essenziali di assistenza - comprendenti le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni relativi alle aree di offerta indicati dal PSN - sono riferiti all'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; all'assistenza distrettuale; all'assistenza ospedaliera.

[43] Si ricorda che già nel D.P.E.F. 1998 il Governo si mostrava consapevole della necessità di una verifica dei livelli di assistenza, da compiere attraverso gli strumenti della programmazione sanitaria nazionale, "individuando soglie essenziali, appropriate ed efficaci di assistenza, rispetto alle quali concentrare la garanzia di risposta uniforme sull'intero territorio nazionale", nell'intento di assicurare uniformità effettiva alla copertura assistenziale della popolazione nelle diverse realtà locali per ragioni di equità sociale, pur in presenza di vincoli finanziari, agendo contemporaneamente sulla domanda, sull'offerta e sui sistemi di finanziamento. Era a ciò funzionale l'attività del "nucleo tecnico di verifica per il monitoraggio dei livelli di assistenza sanitaria fissati dal PSN 1994-1996", invitato, nella delibera CIPE 5 agosto 1998, di riparto del FSN 1998, alla rapida conclusione dei lavori "per consentire la tempestiva definizione dei criteri previsti dalla legge e la loro applicazione alla proposta di ripartizione del FSN sin dal prossimo anno". Va ricordato, quanto al finanziamento dei livelli di assistenza "essenziali" ed "appropriati", che in base al PSN 1998-2000, la quota capitaria, "esplicita il valore pro-capite medio nazionale per assicurare la copertura finanziaria dei livelli di assistenza essenziali", anche se non costituisce l'equivalente finanziario dei servizi e delle prestazioni da assicurare ad ogni cittadino; lo stesso PSN la determinava per il 1998 in lire 1.795.305, da incrementare del 3% per gli esercizi successivi (1.849.165 lire per il 1999 e lire 1.904.640 per il 2000).

La consapevolezza della centralità del tema è testimoniata dal già citato accordo del 3 agosto 2000 (punto B 6). Un esplicito richiamo alla soluzione di tale problema si rinviene nel d.l. n. 17/2001, convertito nella legge n. 129/2001, che affida (art. 2) all'Agenzia per i Servizi sanitari regionali i compiti di supporto al ministero ed agli organi di governo per la definizione dei livelli essenziali, cui appare preordinata la previsione di un aumento di organico e di una revisione del relativo regolamento di organizzazione di funzionamento.

Sede opportuna per una più puntuale chiarificazione anche concettuale, oltre che della portata finanziaria, dei livelli essenziali di assistenza, va ritrovata anche nel Piano sanitario nazionale 2001-2003; una espressa richiesta in tal senso, con la fissazione di una data per provvedervi, è stata fatta dalla Commissione affari sociali della Camera, nella seduta del 22 marzo scorso, nella quale è stato dato parere favorevole al provvedimento, esprimendo peraltro la necessità di precisarne meglio i contenuti programmatici.

Nella fase di avvio dei nuovi meccanismi fiscali. assume ancora maggiore significatività la coerenza del quadro previsionale: la Corte ha da sempre sottolineato l'esigenza prioritaria di dare definitiva soluzione alla gravosa situazione dei disavanzi pregressi, conseguente ai reiterati squilibri già registrati nei precedenti esercizi, coinvolgente il complessivo quadro dei rapporti e delle responsabilità finanziarie tra Stato e Regioni[44].

Al fine di provvedere al riparo dei residui disavanzi al 31 dicembre 1994 ed al periodo 1994-1999, in conformità agli accordi assunti nella sede della Conferenza Stato-Regioni[45] è intervenuto il d.l. n. 17/2001 convertito nella legge n. 129/2001, con la autorizzazione all'acconto di 7.000 mld, subordinando il saldo sul totale dei 16.000 mld previsti alla assunzione effettiva del residuo da parte delle Regioni[46]. Sotto il profilo istituzionale va segnalata la disposizione contenuta nella l. finanziaria 2000 (art. 83), che riprende l' accordo intervenuto nella sede della conferenza stato-regioni del 3 agosto 1999, prevedendo che, a partire dal 2001, le Regioni si impegnino a far fronte alla copertura di eventuali disavanzi di gestione rispetto alla quantificazione operata attivando nella misura massima l'autonomia impositiva con procedure e modalità coinvolgenti anche i livelli di Governo centrale , da deliberare entro il 31 ottobre di ciascun anno. Di rilievo è l'espressa previsione di uno specifico termine (30 giugno) per l'accertamento di eventuali disavanzi.

Peraltro va segnalato che nella recente adunanza della Conferenza Stato-Regioni del 22 marzo 2001, la preoccupazione di una non controllabile dinamica della spesa sanitaria ha portato alla sottoscrizione di un nuovo accordo tra le Regioni ed i Ministeri del tesoro bilancio e p.e. e sanità, per la attivazione, con il supporto dell'ASSR, di un congiunto "tavolo di monitoraggio" per sottoporre a verifica l'evoluzione della spesa soprattutto nei settori della spesa farmaceutica e specialistica convenzionata; della spesa per i contratti e le convenzioni; di quelle per l'esclusività di rapporto per gli ospedali classificati religiosi, gli IRCCS., la componente universitaria delle aziende miste e dei policlinici; le spese sanitarie a rilevanza

---

[44] Sintomatica di tale gravità, anche in termini di impatto finanziario sul ciclo di esercizi futuri, come evidenziato più volte con preoccupazione dalla Corte, è la funzione indicata come *finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze*, per la quale risultano 8.621,6 di stanziamenti, con impegni per 7.151,6 mld; sul fronte della gestione di cassa, su una massa spendibile di 14.110 mld (con autorizzazioni di cassa per 13.684 mld) sono stati effettuati 9.584 mld di pagamenti totali (68% della massa spendibile).

[45] La legge finanziaria per il 2001 individua in tab. A 16.000 mld (di cui 13.000 già previsti dalla finanziaria per il 2000, ai quali si aggiungono altri 3.000, con una modulazione di 7.000 mld per il 2001, 6.000 mld per il 2002 e 3.000 per il 2003).

[46] La norma prevede (comma 2 art. 1) che con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro della sanità, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, d'intesa con la Conferenza conferenza stato-regioni, sono stabiliti l'importo del disavanzo residuo, per ciascuna regione, alla data del 31 dicembre 1994 e l'importo a carico dello Stato; le modalità di individuazione del disavanzo relativo al periodo 1995-1999, l'importo a carico dello Stato e le modalità di ripartizione dello stesso tra le regioni; le modalità di erogazione dell'importo a carico dello Stato; le modalità di finanziamento del residuo disavanzo.

sociale. A tale verifica sono subordinate le modalità di copertura degli eventuali maggiori oneri emergenti. Nello stesso accordo è stato attivato un tavolo congiunto per associare ai diversi livelli di prestazioni sanitarie i relativi costi, così come da tempo sollecitato anche dalla Corte.

Da segnalare la esplicita previsione contenuta nell'art. 1, commi 4 bis e 4 ter della citata legge n. 127/2001, in base a cui le regioni e p.a. sono tenute a trasmettere trimestralmente al ministero della sanità i dati relativi ai costi ed ai ricavi aziendali, rilevati attraverso un apposito modello con evidenziazione delle poste relative alle valutazioni di fine esercizio. Uno schema siffatto è stato tempestivamente predisposto dall'amministrazione, con riferimento al conto economico delle aziende asl ed ospedaliere, modificando quello già approvato con d.m. 16 febbraio 2001[47]. Ai fini della verifica degli effettivi andamenti della spesa sanitaria, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel trasmettere al Ministero della sanità i dati relativi ai costi aziendali, evidenziano separatamente le poste relative alle valutazioni di fine esercizio. Nella stessa linea si pone il d.m. 31 febbraio 2001 (quest'ultimo relativo allo specifico monitoraggio degli indicatori clinici dei medicinali erogati dal SSN ai sensi della legge n. 648/1996[48]).

Le essenziali funzioni di conoscenza e riaggregazione dei dati, premessa per una valutazione comparata delle diverse realtà gestionali e dei modelli operativi e di una azione di sostegno, supporto al riallineamento con i valori di riferimento individuati a livello centrale, così come di indicazione degli indirizzi e delle linee programmatiche di settore - da tempo indicate dalla Corte come qualificanti le strutture centrali, da espletarsi con il concorso dell'Agenzia per i Servizi sanitari regionali e della Conferenza Stato-regioni - rappresentano le direttrici comuni, già sottese alla disciplina del Patto di stabilità introdotto dall'art. 28 della legge n. 448/1998[49] ed a quella del c.d. federalismo fiscale.

L'esigenza di assicurare una corretta e tempestiva conoscenza dei dati ed informazione degli Organi di indirizzo e di governo del sistema, coerente alla espansione dei meccanismi, anche fiscali, propri di un ordinamento che evolve in senso autonomistico e federale, costituisce dunque uno dei più significativi aspetti problematici del settore, anche alla luce delle risultanze contabili, che hanno sinora evidenziato il ripetersi di sensibili squilibri tra quantificazioni previsionali (di cui sono sintomi anche le previsioni di saldi IRAP indicati nelle leggi finanziarie tra le regolazioni contabili debitorie), manifestatisi, come si è detto, pur nell'assenza di definitivi dati, anche per il 2000[50].

Una positiva attenzione al tema si riscontra, oltre che nell'accordo intervenuto nella sede della Conferenza Stato-Regioni del 3 agosto 1999, nell'art. 87 della legge finanziaria 2001, dedicato al monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche e ospedaliere, con la previsione di un sistema di monitoraggio in grado di interconnettere medici ed operatori sanitari ai Ministeri della sanità, del tesoro, bilancio e p.e., al regioni, alla Conferenza Stato-Regioni, alle aziende sanitarie. I profili attuativi si rinvengono nel recente accordo quadro del 22 marzo 2001 volto alla individuazione di un nuovo sistema informativo sanitario, per assicurare il monitoraggio dello stato di salute della popolazione, dell'efficacia ed efficienza del sistema sanitario, della spesa sanitaria. L'accordo dedica particolare attenzione alla "condivisone" dei modelli di trattamento e di scambio delle informazioni da parte delle amministrazioni regionali e del Ministero della sanità, impegnato ad adottare ogni iniziativa necessaria al perseguimento del nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), coinvolgendo in forma sinergica l'attività

---

[47] Si tratta del d.m. 28 maggio 2001.

[48] Medicinali innovativi la cui commercializzazione è autorizzata in altri Stati od in corso di sperimentazione, ovvero da impiegare per una indicazione diversa da quella autorizzata.

[49] La riuscita complessiva del sistema richiede altresì il coordinato funzionamento del sistema dei controlli interni (espressamente coinvolti dal comma 7 dell'art. 28 della legge n. 448/1998 e riordinati, come è noto, dal d.lgs. n. 286/1999).

[50] Si tratta, come indicato nella finanziaria 2001, di 7.333 mld per il 1998 e di 9.811 mld per il 1999.

dell'ISS, dell'Ispesl, dell'ASSR, mentre analoga funzione viene assicurata dalle Regioni con riguardo agli enti locali.

Acquistano dunque ulteriore valenza e non differibile operatività le esigenze già da tempo evidenziate dalla Corte sulla tempestiva e puntuale definizione del quadro informativo[51], con il concorso attivo delle regioni e delle aziende, cui deve corrispondere al livello centrale una soddisfacente riaggregazione fondata sui nuovi modelli introdotti di contabilità economica[52], sia in vista della successiva programmazione, che nella prospettiva dell'attivazione dei trasferimenti interregionali finalizzati a garantire, tra l'altro, il finanziamento dei livelli uniformi di assistenza sulla base delle indicazioni del Piano sanitario nazionale (PSN), accertando la coerenza delle performance dei servizi regionali ai valori di riferimento individuati a livello centrale (utilizzazione dei servizi, costi e qualità dell'assistenza)[53]. Per la verifica dell'andamento della spesa sanitaria, articolata per fattori produttivi e responsabilità decisionali, significativo rilievo riveste il sistema di indicatori[54] e di parametri concernenti gli aspetti strutturali e organizzativi dei sistemi sanitari regionali ed i livelli di spesa, finalizzati alla verifica dei livelli di assistenza assicurati in ciascuna regione e provincia autonoma, alla valutazione dei risultati economico-gestionali ed alla individuazione delle cause degli eventuali disavanzi.

A tale esigenza conoscitiva è finalizzata anche la relazione sullo stato sanitario del Paese, resa con riguardo all'esercizio 2000 e, più in generale, al triennio 1998-2000, anni di riferimento del PSN, contenente elementi informativi, da ulteriormente sviluppare, sia sullo stato di salute della popolazione, che sull'attività più propriamente programmatica e di indirizzo. Nella delicata fase di transizione e di rispetto delle esigenze funzionali al "sistema di garanzie" proprio del federalismo fiscale (punto B del citato accordo Stato-Regioni), e che richiede il concorso e la collaborazione fra diversi livelli di governo, si collocano dunque anche le più specifiche misure di monitoraggio poste dall'esame dei CCNL della dirigenza del Servizio sanitario nazionale[55], che si innesta in uno dei settori di spesa maggiormente consistente (la

---

[51] La Corte aveva già rappresentato il problema, legato anche alla introduzione della contabilità economica, che, con moduli differenziati su base regionale, in concreto rende difficile una ricomposizione degli andamenti finanziari, la "leggibilità" complessiva ed il monitoraggio del sistema; occorre dunque operare sui nuovi modelli per assicurare tempestività ed uniformazione di analisi (art. 16 l. n. 362/1988).

[52] Modifiche allo schema di bilancio delle aziende sanitarie ed ospedaliere e degli IRCSS sono state di recente predisposte, con il parere favorevole della Conferenza stato-regioni. Vedasi anche la recente approvazione dei nuovi modelli di rilevazione economici del sistema informativo sanitario con d.m. 16 febbraio 2001, pubblicati in G.U. n. 85 del 18 aprile 2001 e DM 28 maggio 2001.

[53] Al riguardo la Corte, nel ribadire l'esigenza di una tempestiva raccolta degli elementi informativi per il monitoraggio e la correzione degli andamenti registrati e la nuova impostazione delle previsioni finanziarie, programmatiche e normative, aveva già segnalato l'opportunità di una semplificazione ed uniformazione delle richieste informative, sia per non appesantire le Regioni e le aziende con una "domanda" eccessiva di informazioni, sia per evitare l'inverso pericolo di tardivi, incompleti o addirittura assenti flussi informativi.

[54] Alla luce della previsione di cui all'art. 9 del d.lgs. 56/2000, l'Amministrazione ha predisposto un apposito schema.

[55] Si tratta del monitoraggio della effettiva attivazione dei meccanismi prefigurati dall' art. 72 della legge n. 448/98, che prevede sistematici strumenti di controllo del comportamento degli erogatori in ordine all'appropriatezza e alla qualità dell'assistenza finalizzati alla realizzazione di risparmi conseguenti al processo di razionalizzazione del sistema ospedaliero. Tale importanza è stata evidenziata anche in sede di certificazione delle ipotesi di CCNL per la dirigenza del Servizio sanitario (SS.RR. n. 12 e n. 15/2000). Il Governo si era espressamente impegnato per l'immediato avvio del monitoraggio degli andamenti della spesa derivante dai contratti, con riguardo anche alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale, informandone tempestivamente la Corte dei risultati. La parte negoziale pubblica ha altresì assunto l'impegno di rendere operativa la disposizione di cui all'art. 52 c. 2 del d.lgs. n. 29/1993, che fa sistema con le previsioni contrattuali degli artt. 10 e 11 dei contratti, in virtù della quale si provvede alla sospensione parziale o totale dell'efficacia del contratto in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa. E' importante segnalare che al fine di realizzare gli obiettivi di cui art. 72, comma 3 della legge n. 448/98 è previsto (art. 88 l. finanziaria per il 2001) che le regioni assicurino, per ciascun soggetto erogatore, un controllo di almeno il 2% delle cartelle cliniche e dalle corrispondenti schede di dimissione, in conformità a specifici protocolli di valutazione.

spesa per il personale del Servizio sanitario nazionale costituisce, come è noto, la quota più rilevante della spesa di parte corrente).

3.3 La programmazione ed i finanziamenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria.

La riqualificazione dell'offerta sanitaria rappresenta, come si è detto, una delle linee caratterizzanti i recenti documenti programmatici, sia con riguardo alla qualità, appropriatezza delle prestazioni, che alla attenzione dell'utente, in un quadro di più decisa integrazione dei servizi sanitari e sociali; un particolare rilievo, anche nell'ultimo D.P.E.F., riveste il rilancio della edilizia sanitaria.

Sul versante finanziario va ribadito che non è agevole ricostruire il complessivo quadro programmatico in termini di immediata coerenza con le scansioni proprie del processo di bilancio disegnato dalla legge n. 468/1978[56] e di connessa verifica a consuntivo delle risultanze contabili, in questa sede riferite al solo Stato, anche a fronte della ricordata complessità, in corso di ulteriore evoluzione, dei centri di spesa e dei meccanismi fiscali che presiedono il settore, tenuto anche conto che si tratta di politiche che investono un arco temporale superiore all'anno finanziario. Nella consapevolezza del ruolo fondamentale che in materia rivestono le Regioni e la Conferenza Stato-Regioni, si intende dunque operare una ricostruzione della programmazione delle politiche pubbliche in sanità, in termini di adempimenti amministrativi, riferibili agli apparati centrali, condizione dell'effettiva operatività dell'intero sistema. Si è dunque operata una preliminare ricognizione della programmazione prevista nel PSN, con l'individuazione degli obiettivi avviati, con particolare attenzione alla ricostruzione di specifici interventi che trovano riflesso nelle competenze e nelle conseguenti allocazioni contabili del Ministero della sanità o che ne coinvolgono comunque le funzioni (Programma nazionale della qualità; Obiettivi di carattere prioritario, Edilizia sanitaria; Piano straordinario per le grandi città; Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali).

3.3.1 Il Programma nazionale della qualità.

Nel PSN assume particolare rilievo il "Programma nazionale della qualità" che tende a garantire adeguati livelli di qualità dell'assistenza sanitaria attraverso l'introduzione di meccanismi finalizzati a rendere vincolante e generalizzato lo sviluppo delle attività di valutazione e promozione della qualità dell'assistenza da parte degli operatori sanitari e delle strutture pubbliche e private accreditate, anche mediante l'apporto degli utenti e delle organizzazioni che li rappresentano e l'estensione del sistema di indicatori.

A tale intento programmatico corrispondono nelle leggi finanziarie per il 1999 e per 2000 le misure riguardanti "l'attivazione di idonei e sistematici strumenti di controllo dell'effettivo comportamento tenuto dagli erogatori di prestazioni sanitarie in ordine all'appropriatezza e alla qualità dell'assistenza"[57]. Per quanto riguarda in particolare l'assistenza ospedaliera, l'indicazione delle linee programmatiche era nel senso di una responsabilizzazione delle Regioni e delle Province autonome, nell'obiettivo di pervenire alla riduzione del volume di ricoveri in regime di degenza ordinaria (almeno l'1% annuo dei ricoveri e della spesa corrispondente, elevato al 2,5% dall'art. 28, comma 14 della legge n. 488/1999), favorendo nel contempo l'esclusività del rapporto dei dirigenti del ruolo sanitario, quale elemento caratterizzante delle linee programmatiche, volto al rafforzamento del servizio pubblico ed alla riqualificazione dell'offerta.

La previsione di incentivi finanziari per l'attivazione da parte di Regioni e aziende sanitarie di idonei e sistematici strumenti di controllo del comportamento degli erogatori in ordine all'appropriatezza e alla qualità dell'assistenza avrebbe innescare processi di

[56] Oggi, come è noto, integrata, oltre che dalla legge n. 362 del 1988 dalla legge n. 208/1999.

[57] Art.72 comma 1 e 3 legge n. 448/98; art. 28, c.10 legge 488/1999.

razionalizzazione e di risparmio - esplicitati nella relazione tecnica al d.d.l finanziaria 1999 - con i quali provvedere, anche a regime, alla corresponsione degli specifici emolumenti previsti per la dirigenza del Servizio sanitario[58]. In sede di certificazione dei relativi CCNL[59], è stato espressamente assicurato l'impegno del Governo centrale al fine di una effettiva attivazione dei meccanismi prefigurati, di una responsabilizzazione dei diversi livelli interessati, di un immediato avvio del monitoraggio degli andamenti della spesa derivante dai contratti, con riguardo anche alla finanza sanitaria ed agli equilibri complessivi della finanza regionale, informandone tempestivamente la Corte dei conti dei risultati[60]. E' importante segnalare che al fine di realizzare gli obiettivi di cui art. 72, comma 3 della legge n. 448/1998 è previsto nella l. finanziaria 2001 (art. 88 comma 2) che le regioni assicurino, per ciascun soggetto erogatore, un controllo di almeno il 2% delle cartelle cliniche e dalle corrispondenti schede di dimissione, in conformità a specifici protocolli di valutazione,

Peraltro, solo con delibera CIPE 2 novembre 2000, n. 126 risulta ripartita tra le Regioni la somma complessiva di 1.319 mld per gli anni 1999 e 2000 per le attività di vigilanza e controllo in questione, finalizzate alla riduzione della spesa per l'assistenza ospedaliera, erogata in regime di ricovero ordinario, anche attraverso il potenziamento di forme alternative. Tale somma è stata dunque ripartita, con evidente ritardo sulle fisiologiche scansioni temporali di un così complesso processo di razionalizzazione del settore, sulla base di taluni indicatori (popolazione, numero di medici di medicina generale, fabbisogno ospedaliero) senza peraltro che sia stata sinora prodotta una congrua analisi delle esperienze già avviate e delle problematiche da affrontare, tanto più consistenti, come ampiamente rappresentato dalla Corte anche nel corso dell'audizione presso la Commissione Affari sociali della Camera dei deputati in data 28 settembre 2000, per la evidenziata criticità complessiva del sistema, accentuata dall'avvio del federalismo fiscale.

3.3.2 Gli obiettivi di carattere prioritario.

Per la realizzazione dei programmi regionali finalizzati alla realizzazione di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale individuati dal PSN 1998-2000[61], sono destinate quote vincolate del fondo sanitario nazionale nella misura del 3% per ciascuno degli anni del triennio 1998-2000, ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. In base al comma 34 bis del medesimo articolo 1, introdotto dall'art. 33, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 è richiesta la predisposizione da parte delle Regioni di progetti per accedere agli specifici finanziamenti.

---

[58] Le SS.RR. con delibera n. 4/2000 ("Criteri generali e indirizzi di coordinamento per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione") hanno approvato una specifica analisi in materia sanitaria, recentemente avviata dalle Sezioni regionali.

[59] SS.RR., del. 12/200 e 15/2000.

[60] La parte negoziale pubblica ha altresì assunto l'impegno di rendere operativa la disposizione di cui all'art. 52 c. 2 del d.lgs. n. 29/1993, che fa sistema con le previsioni contrattuali degli artt. 10 e 11 dei contratti, in virtù della quale si provvede alla sospensione parziale o totale dell'efficacia del contratto in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa.

[61] Il Piano sanitario nazionale 1998-2000 prevede che, ai sensi dell'art.1, c. 34bis, della legge n. 662/96: "le Regioni, relativamente agli obiettivi di carattere prioritario del Psn e di rilievo nazionale, elaborino specifici progetti di intervento da finanziare attraverso quote vincolate del Fsn. Le quote vincolate del Fsn sono finalizzate al finanziamento di programmi che soddisfino i seguenti criteri e parametri:- abbiano dimensione interregionale; siano di durata pluriennale; si propongano risultati (intermedi e finali) misurabili e verificabili facciano riferimento a obiettivi finalizzati prioritariamente, alla riduzione delle diseguaglianze sociali e territoriali nei confronti della salute, all'adozione di programmi di prevenzione di provata efficacia. al superamento di problemi di carenze strutturali del sistema. A tal fine, per ciascuno degli anni del triennio 1998-2000, è utilizzata una quota pari al 3% del FSN. Tale quota può essere ridefinita anche in relazione alla capacità progettuale delle regioni; le risorse saranno distribuite sulla base di progetti interregionali condivisi e concordati."

Gli obiettivi prioritari indicati dal Ministero[62], in linea con le indicazioni del PSN, concernono quattro aree di intervento: riduzione delle liste d'attesa per i ricoveri ospedalieri e per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale; realizzazione di campagne di screening per la diagnosi precoce dei tumori femminili; potenziamento dell'assistenza domiciliare; miglioramento dell'assistenza a favore dei soggetti affetti da malattie mentali[63].

Le regioni hanno predisposto progetti pluriennali per il perseguimento di tali obiettivi sul proprio territorio, valutati dal Ministero della sanità, con il supporto dell'Agenzia dei servizi sanitari regionali, e riesaminati nel confronto con le Regioni e la Conferenza Stato-Regioni. I progetti approvati, ammessi al finanziamento e avviati sono 65, di cui: 19 relativi alle liste d'attesa (che hanno assorbito il 23% dei primi finanziamenti assegnati nel 1999, a valere sui fondi 1998, che erano complessivamente pari a 1.190 mld); 21 relativi agli screening (16%), 17 relativi al potenziamento dell'assistenza domiciliare integrata (36%), 37 relativi alla salute mentale (21%) e 1 relativo all'attivazione del sistema di emergenza sanitaria 118 in Puglia (4%).

Non può non rilevarsi la non fisiologica attribuzione dei fondi rispetto alle previsioni temporali programmate: il CIPE, solo con delibera 21 dicembre 2000, n. 133 ha ripartito le somme ancora disponibili per i progetti prioritari - al netto degli utilizzi e delle decurtazioni di legge, e con l' ulteriore somma pari a 190 mld resasi disponibile dalla già citata delibera CIPE n. 134/2000, riguardante l'assegnazione alle Regioni delle maggiori disponibilità per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale 2000 - assegnando alle regioni 1.005,100 mld per il 1999 e 170 mld per il 2000.

Per quanto riguarda in generale i progetti-obiettivo, indicati dalla programmazione nazionale si registra la predisposizione di quelli già definiti da un punto di vista normativo: si tratta del progetto obiettivo per la tutela della salute mentale (d.P.R. 10 novembre 1999); del Progetto obiettivo AIDS (d.P.R. 8 marzo 2000); del Progetto obiettivo per la tutela della salute in ambito penitenziario (d.m. 21 aprile 2000); del Progetto obiettivo materno-infantile (d.m. 24 aprile 2000)[64].

3.3.3 La riqualificazione dell'offerta sanitaria: gli investimenti.

Le misure programmatiche contenute nel D.P.E.F. hanno evidenziato il rilievo degli investimenti nella riqualificazione dell'offerta sanitaria, cui sono seguiti programmi speciali e straordinari, autorizzati da leggi finanziarie o da leggi specifiche di finanziamento, in coerenza alle indicazioni del Piano sanitario nazionale, che rappresentano i principali canali di finanziamento delle spese di investimento del Servizio sanitario nazionale[65]. Nel bilancio dello Stato, rileva dunque l'analisi finanziaria della F.O. 7.6.1.3.*Realizzazione degli interventi finanziari per l'edilizia sanitaria*, alla quale concorrono 3.747,3 mld del Ministero del tesoro,

---

[62] Il Ministero della sanità ha emanato una circolare, d'intesa con Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per l'attuazione degli artt. 34 e 34bis della legge 662/1996, che disciplinano l'accesso ai fondi vincolati del Fondo sanitario nazionale per gli obiettivi del Piano sanitario nazionale 1998-2000.

[63] Essendo inoltre prevista la possibilità per le Regioni di presentare progetti su specifiche aree di intervento ritenute prioritarie, la regione Puglia ha proposto un progetto per l'attivazione del "Sistema per l'emergenza sanitaria 118".

[64] L'amministrazione informa che sarà posto in tempi brevi all'esame del Consiglio Superiore di Sanità il progetto obiettivo per l'alimentazione e la nutrizione, mentre i progetti obiettivo sulle tossicodipendenze e sulla salute degli immigrati sono ancora in fase di elaborazione. Il Progetto obiettivo anziani è all'esame della Conferenza Stato-Regioni.Altri provvedimenti nazionali sono stati emanati o sono in via di emanazione: sono stati definiti il Piano nazionale sangue e plasma 1999-2000 (d.m. 1 marzo 2000) ed il Piano nazionale vaccini (18 giugno 1999), mentre è all'esame della Conferenza Stato-Regioni il Piano oncologico nazionale. Sempre in attuazione del Piano sanitario nazionale 1998-2000, l'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali ha prodotto i seguenti documenti: programma Nazionale per le Linee Guida (novembre 1999); Rapido accesso alla diagnosi per il paziente con sospetta patologia oncologica (aprile 2000);Indicazioni per l'uso appropriato della coronarografia e degli interventi di rivascolarizzazione coronarica (ottobre 2000).

[65] Il Fondo sanitario nazionale in conto capitale, fissato dalla legge finanziaria per l'anno 2001 in 150 mld, ha rappresentato negli ultimi anni una voce di finanziamento non particolarmente significativa.

bilancio e programmazione economica, impegnati quasi integralmente (oltre il 90%) e 85,5 mld del Ministero della sanità, passati quasi tutti a residui di stanziamento (insieme a 256,5 mld dei 257 già presenti ad inizio esercizio). I pagamenti della funzione sono pari a 1.560 mld, quasi tutti (1.559) del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, mentre valori percentualmente bassi denota l'indicatore dei pagamenti per il Ministero della sanità; infatti su di una massa spendibile di 342,4 mld sono stati effettuati pagamenti per 1,2 mld, (8% delle autorizzazioni di cassa) anche in considerazione delle bassissime autorizzazioni di cassa pari a 1,5 mld. Sono altresì da segnalare le risorse del ministero dei lavori pubblici, che concorrono alla funzione *realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria*, con 65,1 mld (quasi interamente impegnati, ma pagati solo per 1,3 mld) e 5,3 mld di *realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria a seguito di calamità,* con 2,9 mld di impegni su competenza e 0,6 mld di pagamenti totali sulla massa spendibile di 7,5 mld.

Una significativa novità, sia dal punto di vista istituzionale, che operativo, è data dall'innesto della programmazione di settore nei programmi europei: nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000/2006, la sanità, nell'accezione di "salute" come benessere globale, è stata riconosciuta a pieno titolo tra gli elementi che compongono la politica di sviluppo nella necessità di garantire la coerenza fra i progetti programmati a livello regionale e la programmazione nazionale. Nell'intento di assicurare un sostegno operativo nella fase attuativa della programmazione dei fondi strutturali contenuta nel documento QCS 2000-2006, il Ministero del tesoro, titolare del piano operativo nazionale (PON) di assistenza tecnica, ha concordato un sistema nazionale di supporto, costituito dalla rete di segreterie tecniche istituite presso ciascuna amministrazione centrale, trasversale al programma di investimenti[66]. L' attività di assistenza alle cinque regioni dell'obiettivo n. 1 (Sicilia, Sardegna, Calabria, Puglia e Basilicata), che viene cofinanziata dal Programma Operativo "Assistenza Tecnica 2000–2006" per un importo complessivo di programma di circa 9,6 mld, disponibili in sei anni, è articolata in due misure: Misura I.2. – Azioni di assistenza tecnica e supporto operativo per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, coordinamento e orientamento delle Amministrazioni centrali con competenze trasversali; Misura I.4. – Azioni di comunicazione, informazione e pubblicità.

3.3.3.1 L'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67/1988.

I finanziamenti per l'edilizia e le tecnologie sanitarie, le cui potenzialità investono il campo della ricerca, dell'innovazione e dello sviluppo del Paese, previsti dal programma avviato con l'art. 20 della legge finanziaria n.67 del 1988[67], segnala di recente specifiche linee di sviluppo anche in coerenza alle misure contenute nei documenti programmatici e nelle manovre finanziarie degli ultimi anni.

---

[66] Il documento e' composto di una parte relativa alle azioni di assistenza tecnica e supporto operativo del Ministero della Sanità a favore delle Amministrazioni titolari di Programmi operativi nazionali e regionali (P.O.N. e P.O.R.) per la piena integrazione del principio della promozione e tutela della salute pubblica negli interventi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea, e di una parte descrittiva degli aspetti organizzativi e delle necessita' finanziarie graduate negli anni della programmazione.

[67] La norma aveva previsto, con un limite complessivo di spesa di 30.000 mld, un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti ad opera di Regioni, Province autonome, IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali, da finanziarsi con operazioni di mutuo con oneri a carico dello Stato per il 95% e con il 5% a carico delle Regioni e degli altri enti richiedenti. Si segnala che la legge finanziaria 2000, (art. 83, c.3), ha elevato da 30.000 a 34.000 mld l'importo complessivo del Programma di investimenti di cui all'art. 20.

La più rilevante novità istituzionale, finanziaria ed operativa è rappresentata dalla attuazione di accordi di programma[68] tra Regioni, Stato ed altri soggetti pubblici interessati aventi ad oggetto l'accelerazione delle procedure e la realizzazione di opere, con particolare riguardo alla qualificazione e messa a norma delle strutture sanitarie. Tali innovazioni, significative anche nel profilo qualitativo, connotano dunque la seconda fase del programma straordinario, avviato con delibera CIPE n. 52 del 6 maggio 1998, con la quale è stato approvato il quadro programmatico generale (Programma nazionale quadro) relativo al completamento del programma, con la ripartizione alle Regioni ed alle Province autonome della somma risultante dalla differenza tra la quota complessiva e quanto effettivamente assegnato nel primo triennio, per un ammontare complessivo di 20.600 mld, con una riserva di 1.226,811 mld destinata agli enti diversi dalle Regioni (I.R.C.C.S. - I.Z.S. - Policlinici Universitari. a gestione diretta - I.S.S.). Con delibera n. 53 in pari data è stato approvato il "programma specifico" per un ammontare complessivo di 2.500 mld, finalizzato ad interventi per opere complete o da completare, dotate di progetti esecutivi o preliminari, nonché ad interventi considerati prioritari per le esigenze di maggiore funzionalità del complesso delle strutture regionali e provinciali, richiedendo adeguata certificazione circa l'utilizzo delle risorse finalizzate ad un programma rivolto alla sicurezza delle strutture[69]. Come si è detto, a fronte di risorse residue da destinare ad accordi dal totale delle assegnazioni ex art. 20 (20.600 mld), nella II fase del programma, le risorse destinate dalla delibera CIPE alle Regioni sono pari a 19.273,189 mld, dei quali 2.248,6 destinati in completamenti e sicurezza delle strutture. Le residue somme destinate ad accordi ammontano dunque a 17.124,565 mld, rispetto a cui il valore complessivo degli accordi di programma perfezionati è pari a 10.352,960 mld. Al 31 dicembre dell'anno 2000 sono stati stipulati 12 accordi di cui tre (Lombardia, Toscana, Basilicata) nell'ambito delle intese istituzionali di programma[70].

Le ulteriori novità che incidono sull'andamento del programma riguardano aspetti istituzionali e normativi già in parte segnalati dalla Corte, ed in particolare la devoluzione delle competenze gestionali dal CIPE ai Ministeri competenti per materia, con la prevista costituzione dei nuclei di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici, in attuazione dell'art. 1 della legge n. 144/1999. Con deliberazione CIPE n. 141 del 6 agosto 1999 è stata data attuazione al disegno di trasferimento dal CIPE alle diverse amministrazioni settorialmente competenti dei compiti di gestione tecnica amministrativa e finanziaria già ad esso attribuiti[71], riservando allo stesso CIPE una generale competenza sulle questioni di rilevante valenza economico finanziaria

---

[68] In base all'art. 5-bis inserito dopo l'art. 5 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n.502, e successive modificazioni *(Ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico)*.

[69] Dei 2.500 mld complessivamente rientranti nel programma specifico 1.476,9 risultano destinati al completamento di opere iniziate nel primo triennio, interventi considerati prioritari per le esigenze di maggiore funzionalità del complesso delle strutture sanitarie, regionali, provinciali e degli enti, nonché opere urgenti da realizzare nelle Regioni Umbria e Marche, colpite dal sisma, e pertanto già autorizzate in deroga alle ordinarie procedure; 793,094 mld risultano destinati ad interventi necessari per adeguare le strutture e le tecnologie sanitarie alla normativa vigente in materia di sicurezza ed agli interventi di cui all'art.32, comma 4, legge n. n.449/1997. Una residua somma di 129,996 mld risulta infine accantonata e da assegnare agli enti di cui all'art.4, comma 15 della legge n. 412/1991 (IRCCS, Policlinici, Università, Istituti zooprofilattici sperimentali). Per quanto riguarda gli IRCCS, i Policlinici a gestione diretta, gli IZS e l'Istituto superiore di sanità, nella seconda fase sono stati finanziati interventi specifici per complessivi 1.000 mld circa. Con tali risorse e con quelle risorse aggiuntive del 2001, l'obiettivo è di pervenire, d'intesa con le Regioni interessate, ad una riqualificazione dell'offerta rappresentata dai centri di ricerca e di formazione, che insistono prevalentemente nelle grandi città, spesso evidenziandone la complessità e la criticità, da rimuovere in coerenza con le generali linee programmatiche.

[70] E' importante segnalare nella normativa la previsione - che peraltro rinvia agli stessi accordi di programma - di funzioni di monitoraggio e di vigilanza demandate al Ministero della sanità, di particolare rilievo, attesa l'ulteriore previsione (comma 3) che, in caso di mancata attivazione del programma oggetto dell'accordo entro i termini previsti, le risorse finanziarie vengano riprogrammate e riassegnate in favore di altre regioni o enti pubblici interessati al programma di investimenti, tenuto conto della capacità di spesa e di immediato utilizzo.

[71] Previsto dall'art. 7 della legge n. 94/1997 e precisato dall'art. 3 della legge n. 144/1999.

e la funzione di coordinamento a livello territoriale o settoriale. Al Ministero della sanità sono state dunque ricondotte (art 4), tra le altre, le funzioni relative all'ammissione a finanziamento dei progetti di edilizia sanitaria suscettibili d'immediata realizzazione (art. 20, c. 5bis), nell'intento di accelerare scansioni procedurali che, soprattutto nella prima fase del programma, avevano evidenziato lungaggini e discrasie[72]. Con la riorganizzazione degli apparati in base al d.P.R. 435 del 7 dicembre 2000, una direzione generale di nuova istituzione è competente, oltre che all'individuazione dei fabbisogni informativi del Servizio sanitario nazionale e del Ministero, ai programmi di investimenti relativi al patrimonio immobiliare e tecnologico del Servizio sanitario nazionale, all'utilizzazione dei fondi strutturali comunitari ed ai rapporti in materia con le competenti Commissioni CIPE.

Nell'accennato complessivo quadro riformatore, anche la funzione di supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei piani, programmi e politiche di interventi si innesta nelle procedure di collaborazione e concertazione che qualificano le linee di attuazione degli obiettivi programmatici generali e di settore, fondati sulla utilizzazione comparata di sistemi e metodologie progettuali. Anche al fine di velocizzare l'attuazione del programma di investimenti e per completare la stipula degli accordi di programma, sono stati attivati tavoli tecnici con le Regioni, per verificare la coerenza degli accordi stipulati anche con le varie linee di finanziamento accessibili, e degli obiettivi selezionati con quelli generali del Piano, nell'intento di riqualificare l'intero patrimonio strutturale e tecnologico in funzione di servizi organizzati sulla base di una più approfondita analisi della domanda, con effetti positivi anche sul versante della spesa.

Come si è già anticipato, in relazione al nuovo ruolo della programmazione ed all'attuazione degli interventi in materia si segnala l'apporto di iniziative finanziate attraverso i Fondi strutturali della U.E. Alla migliorata capacità progettuale a livello regionale deve dunque corrispondere una ulteriore risposta positiva anche nei tempi di istruttoria ai livelli centrali, conseguibile attraverso una riqualificazione delle strutture valutative ed un decisivo rilancio della funzione programmatoria, in linea con quanto previsto dalla legge n. 144/1999, in ordine alla tempestiva costituzione presso tutte le amministrazioni di efficienti nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. La capacità di utilizzo delle risorse disponibili potrà migliorare anche in relazione ad una sempre maggiore semplificazione dei procedimenti per l'accesso ai finanziamenti e all'adozione degli strumenti della programmazione negoziata che, avvalendosi anche delle innovazioni introdotte dalla legge sui lavori pubblici, individua soggetti tecnici responsabili della corretta attuazione degli accordi di programma e dei progetti. In tale contesto si inserisce l'iniziativa del Ministero volta a stimolare le capacità progettuali della committenza pubblica attraverso modelli di qualità che rappresentino le più evolute tendenze di una moderna e tecnologicamente avanzata progettualità in edilizia sanitaria[73].

3.3.3.2 Specifiche linee di finanziamento del programma di investimenti.

Nel contesto di riqualificazione del patrimonio immobiliare sanitario si inserisce anche il "Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS" (di cui alla legge n. 135/90), che prevede la costruzione e la ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive, comprese le attrezzature e gli arredi, e l'istituzione e il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia e immunologia, per un importo massimo di 2.100 mld. Con riguardo ad esso riemergono talune difficoltà progettuali, manifestatesi soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, nell'utilizzo delle quote di finanziamento assegnate; va peraltro considerato che per il settore della residenzialità per i malati di AIDS operano numerose strutture a carattere

[72] Cfr. Relazioni precedenti.

[73] Vedasi il modello di ospedale ideale e dal "decalogo" che deve essere osservato da chi commissiona e progetta un ospedale, definiti nell'ambito di una Commissione appositamente incaricata.

privato sociale. Da ciò il rilievo, accolto dai documenti programmatici e dalla legge n. 328/2000 di una effettiva integrazione sociosanitaria.

Tra le specifiche linee di finanziamento che caratterizzano il programma di investimenti, peculiare attualità rivestono le misure finalizzate a consentire la libera professione intramuraria. In base al d.lgs. 28 luglio 2000, n. 254, art. 1, le Regioni predispongono, entro il 31/12/2000, il programma per la realizzazione delle strutture sanitarie per l'attività libero professionale intramuraria per un ammontare massimo di lire 1.800 mld, nell'ambito delle risorse regionali disponibili ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 67 del 1988. L'obiettivo è, sul piano programmatico, di superare l'attribuzione di quote predefinite attraverso la predisposizione ed il finanziamento di specifici progetti[74].

Una ulteriore priorità nazionale da soddisfare con le risorse finanziarie di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, finalizzate al potenziamento e alla riqualificazione del parco tecnologico del Servizio sanitario nazionale è rappresentata dal potenziamento delle strutture di radioterapia ex art. 28, comma 12, legge 23 dicembre 1999 n. 488. La riqualificazione delle apparecchiature radioterapiche riveste particolare attenzione nell'ambito della programmazione sanitaria, sia per la sempre più rapida obsolescenza tecnologica, che per la inadeguata e spesso non razionale distribuzione dei centri terapeutici, causa di mobilità interregionale notevole e di lunghi periodi di attesa, con notevoli costi sanitari e sociali. Il carattere prioritario del settore della radioterapia è stato evidenziato in tutti gli accordi di programma sottoscritti ex art. 2 della legge n. 622/1996 e ex art. 5 bis del d.lgs. n. 502/1992 e in quelli, attualmente in corso di perfezionamento, promossi dal Ministero a completamento del programma di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie di cui all'articolo 20[75].

Vanno infine segnalati i finanziamenti previsti dall'art. 2, della legge finanziaria n. 549/95 e dall'art. 2 della legge finanziaria n. 662/96), in base a cui l'INAIL riserva annualmente il 15% delle proprie risorse alla realizzazione o all'acquisto di opere da locare al SSN o da destinare a centri per la riabilitazione. Le disponibilità dell'INAIL riguardano circa 150/200 mld annui, da utilizzare anche in relazione alle intese già sottoscritte, in funzione degli obiettivi comuni in materia di riabilitazione, prevenzione degli infortuni e reinserimento lavorativo.

3.3.3.3 Il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali.

La legge n. 39/99, di conversione del d.l. n. 450/98, in coerenza alle richiamate indicazioni programmatiche, all'art.1 comma 1, assegna risorse per interventi finalizzati alla realizzazione, in ciascuna regione e provincia autonoma, di almeno una struttura dedicata all'assistenza palliativa e di supporto, prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale che necessitano di cure finalizzate ad assicurare agli stessi e ai loro familiari una migliore qualità della vita. Per la realizzazione delle strutture stesse viene prevista una somma di 310 mld per 3 anni consecutivi, (oltre a 150 mld da destinare all'assistenza domiciliare con particolare riferimento ai pazienti in fase critica)[76] in relazione all'Obiettivo IV, del PSN "Rafforzare la tutela dei soggetti deboli".

---

[74] In relazione ai programmi regionali,l'Amministrazione informa che è stata di recente predisposta la ripartizione di 1.600 mld destinati alla intramoenia dalla finanziaria 2001 tra le regioni (ad esclusione di quelle che non avevano presentato progetti (Friuli, Bolzano, Calabria, Sicilia, Molise), con riserva per alcune di approfondimento ed integrazione della documentazione prodotta.

[75] Si ricorda che l'art. 28, comma 12, legge 23 dicembre 1999 n. 488, autorizza un'ulteriore spesa di lire 30 mld nel triennio 2000-2002 per il potenziamento delle strutture di radioterapia; la legge finanziaria 2001, all'articolo 96 (Potenziamento delle strutture di radioterapia), riserva 20 mld per ciascuno degli anni 2001 e 2002, da assicurare nell'ambito dei programmi di cui all'articolo 20. Tali risorse potranno trovare una compiuta utilizzazione anche attraverso l'addizionalità ai programmi regionali finanziati ex art. 20 o con altri finanziamenti regionali e aziendali.

[76] Vedasi par. 1.

Con d.m. 28 settembre 1999[77] sono state predisposte le caratteristiche del "Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative", attuando altresì il riparto delle somme assegnate a tal fine dalla legge, per le prime due annualità delle tre previste[78]. In coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario nazionale, il programma prevede, oltre alla realizzazione dei Centri residenziali, la predisposizione di un programma complessivo della rete di assistenza integrata con gli altri servizi del territorio e con l'ospedale, i programmi di formazione del personale e il piano di comunicazione alla cittadinanza finalizzato alla corretta divulgazione del nuovo servizio.

Il programma prevede la individuazione di indicatori per la verifica e la valutazione della qualità dell'assistenza erogata dalle nuove strutture e la predisposizione, contestualmente ai progetti e ai piani di integrazione delle nuove strutture, di programmi di comunicazione da attivare per informare i cittadini. Va segnalato che in caso di inerzia delle Regioni, i Comuni possono presentare direttamente propri progetti al Ministero della sanità. Con D.P.C.M. 20 gennaio 2000[79] è stato emanato l'"Atto di indirizzo e coordinamento recante requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per i centri residenziali di cure palliative" (hospice), ad integrazione dei requisiti per l'esercizio dell'attività sanitaria approvati con d.P.R. 14 gennaio 1997. Si registra l'adozione da parte di tutte le Regioni del programma regionale applicativo del programma nazionale per le cure palliative, con la tendenziale integrazione delle strutture interessate alla cura ed assistenza dei malati terminali[80]. Va segnalato che in base all'art. 92 della legge n. 388/2000, è prevista la possibilità per le regioni di stipulare convenzioni con istituzioni ed organismi a scopo non lucrativo che dispongano di strutture idonee. La stessa norma, oltre a consentire il finanziamento per la ristrutturazione e l'adeguamento di strutture con vincolo trentennale, ammette a finanziamento anche progetti presentati da organismi a scopo non lucrativo che svolgano attività nel settore dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria.

Di recente risultano adempiute ulteriori iniziative: nella conferenza Conferenza Stato-regioni è stato dato parere favorevole alle "linee guida sulla realizzazione delle attività assistenziali concernenti le cure palliative", precisando i destinatari (pazienti colpiti da tumore, AIDS e "patologie non neoplastiche ad andamento progressivo"), i percorsi assistenziali, il ruolo del medico di famiglia e, nei casi più gravi, del ricovero in hospice, coordinando i servizi con quelli ad elevata caratterizzazione sociale; è stato anche approvato lo schema di d.m. sui corsi "pilota" di alta qualificazione teorico-pratica in cure palliative, a cura dell'ISS di concerto con la direzione generale studi, documentazione, comunicazione ai cittadini del ministero della sanità[81].

3.3.3.4 Il Piano straordinario per le grandi città.

Il piano straordinario per le grandi città è finalizzato, in linea con quanto previsto dal D.P.E.F. 1999-2001, alla riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani, con particolare attenzione al Mezzogiorno, per superare gli elementi di criticità del sistema sanitario nelle grandi città, rappresentati dai fenomeni di congestionamento delle strutture, da lunghe liste di attesa, da inutilizzo di sale operatorie e, a volte, di interi reparti per carenza di requisiti di sicurezza nonché dalla concentrazione in zone periferiche di fasce deboli della popolazione. L'intento, a fronte della crescente esigenza di ammodernamento dell'offerta di prestazioni

---

[77] Pubblicato sulla G.U. del 5 gennaio 2000.

[78] Il d.m. 28 settembre 1999 assegna alle regioni le prime due annualità, per complessivi 256,511 mld, delle tre stanziate per complessivi 310 mld.

[79]. Pubblicato in G.U. del 7 marzo 2000.

[80] Si ricorda che con legge 12/2001 sono state approvate "Norme per agevolare l'impiego di farmaci analgesici oppiacei nella cura del dolore".

[81] Nell'anno in corso è prevista l'assegnazione della terza annualità e la ammissione a finanziamento dei progetti valutati coerenti con le specifiche indicazioni date. Entro il marzo del 2003, è prevista la verifica dell'attuazione del programma da parte del Ministero della sanità, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

sanitarie è di sviluppare servizi innovativi, a costi contenuti, coinvolgenti direttamente gli enti locali, il volontariato e le famiglie, anche attraverso forme di cofinanziamento, soprattutto nelle grandi città, con particolare attenzione al Mezzogiorno.

Per l'attuazione del programma, la legge finanziaria del 1999[82] ha stanziato 1500 mld, integrati fino a 2400 mld con la legge finanziaria del 2000[83]. Il programma non prevede quote prestabilite, ma l'allocazione delle risorse in relazione alle situazioni emergenti dai progetti, alle criticità da superare, ai modi, ai tempi di intervento e alla validità dell'analisi di contesto effettuata; per tale obiettivo è richiesto un cofinanziamento minimo pari al 30%, a carico di altri enti pubblici o privati.

Gli obiettivi del programma sono molto ampi e trasversali, rispetto alle varie tipologie di intervento, e riguardano interventi strutturali e logistici, programmi indirizzati all'innalzamento degli standard di salute della collettività e progetti a carattere organizzativo. In questo senso i progetti dovrebbero favorire il coordinamento delle attività svolte dai singoli soggetti che operano nella sanità dei grandi centri urbani (ASL, Aziende ospedaliere, Policlinici, IRCCS etc..) secondo criteri rispondenti a logiche di equa distribuzione territoriale dei servizi; la razionalizzazione degli investimenti in edilizia ospedaliera e nelle dotazioni tecnologiche; il coordinamento degli interventi sanitari con altri interventi di sviluppo e riqualificazione territoriale dell'area (trasporti, urbanistica, acqua etc.).

Con d.m. 15 settembre 1999 sono stati fissati i criteri, le modalità ed i termini per la elaborazione e la presentazione dei progetti con la indicazione dei criteri indicativi per la valutazione e l'attivazione delle azioni di sostegno, anche in relazione alle criticità più significative del sistema sanitario delle grandi aree urbane. Dall'applicazione di alcuni parametri (concentrazione dell'offerta ospedaliera in strutture di grandi dimensioni; assistenza erogata a utenti non residenti; indice di vecchiaia; tasso di mortalità infantile) sono state individuate le seguenti città: Roma, Milano, Napoli,Torino, Genova, Palermo, Bologna, Firenze, Catania, Bari, Venezia, Taranto, Reggio Calabria, Cagliari, Perugia, alle quali, in sede di Conferenza Stato-Regioni, sono state aggiunte: Ancona; Perugia; Campobasso; Potenza; Catanzaro, l'Aquila.

Sulla base dell'istruttoria e del relativo parere espresso dalla Commissione paritetica di cui al d.m. 16 giugno 2000[84], che ha terminato i suoi lavori nel dicembre 2000, applicando i criteri per la valutazione dei progetti indicati nell'Allegato al decreto del Ministero della sanità del 15 settembre 1999, sono stati individuati i progetti beneficiari del cofinanziamento[85].

Sul piano operativo, alla neoistituita direzione generale del sistema informativo e statistico e degli investimenti strutturali e tecnologici del ministero della sanità, è demandato il sostegno alle regioni per lo sviluppo e l'attuazione della progettazione, anche attraverso la promozione di appositi nuclei interregionali. Essenziale appare anche nel settore la funzione di monitoraggio informatico del programma, sulla base di procedure concordate con le regioni, anche avvalendosi dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, circa i dati da aggiornare semestralmente, nonché di verifica in itinere ed ex post dell'attuazione dei progetti, attraverso le informazioni fornite dalle regioni stesse, utili anche a prevenire l'eventuale insorgenza di situazioni di criticità che non consentano la realizzazione o la prosecuzione del progetto.

---

[82] Art. 71 della legge 23 dicembre 1998 n. 448.

[83] Tabella D allegata alla legge 23 dicembre 1999, n. 488.

[84] Con decreto del Ministro della sanità 16 giugno 2000 è stata definita la istituzione, la definizione dei compiti e la composizione della Commissione paritetica di cui all'articolo 71, comma 2, della legge 448. Le Regioni dovevano inviare, entro 180 giorni dalla data di pubblicazione del decreto, i programmi per la realizzazione della rete di assistenza e delle strutture di cure palliative al Ministero della sanità, competente a verificare l'adeguatezza dei progetti con i requisiti stabiliti, e ad erogare i finanziamenti secondo le quote previste dal riparto.

[85] Risultano sinora ripartiti dal Ministero solo 15 mld, in anticipazione alle regioni con il citato d.m. 8 febbraio 2000 per favorire la qualità del progetto.

Si assiste in definitiva ad una complessiva articolazione degli interventi di riqualificazione del sistema di offerta rilevanti sia sul piano finanziario, che istituzionale ed operativo, in linea con le esigenze sottese all'intera evoluzione dei modelli pubblici di investimento, orientati ad una sempre maggiore concertazione della programmazione, semplificazione delle procedure, cooperazione dei diversi livelli di governo e gestionali. L'interazione dei programmi, l'attivazione di momenti di concertazione operativa, la misurazione dell'effettiva realizzazione dei progetti finanziati, costituiscono dunque i presupposti per consentire una riposta concreta ad obiettivi da tempo presenti nelle misure programmatiche e sinora solo parzialmente attuati.

4. Le politiche previdenziali.

4.1 La spesa pensionistica.

La spesa pensionistica costituisce, com'è noto, uno dei profili di maggior rilievo per l'analisi dei macroaggregati di spesa del settore pubblico, soprattutto per la sua incidenza sul PIL e per le sue caratteristiche di scarsa dipendenza dalle altre variabili macroeconomiche (la stessa crescita del PIL) con una sostanziale *anelasticità* rispetto al PIL, costituendo un fattore di rigidità del sistema, e di stretto legame con l'andamento demografico del Paese.

Per tali ragioni, la *curva* della spesa pensionistica viene costantemente analizzata per trarre affidabili previsioni di medio-lungo periodo tali da fornire, a loro volta, indicazioni sia per la modifica della normativa previdenziale (per il 2001 è previsto un *check-up* del sistema e l'ulteriore accelerazione del processo di omogeneizzazione del sistema contributivo), sia per analisi che riguardano il complesso della spesa pubblica.

La verifica dell'andamento della predetta *curva* si è soprattutto concentrata nell'individuazione della cosiddetta *gobba*, il momento nel quale si arresta l'andamento ascensionale e quindi l'aumento della spesa pensionistica, per innescarsi il circuito *virtuoso* della diminuzione della spesa pensionistica in rapporto al PIL.

Nella passata relazione veniva richiamata l'analisi realizzata nel *Programma di stabilità dell'Italia*, laddove si prevedeva una crescita costante fino al 2015, con un incremento di 1,4 punti percentuali, dal 1998 al 2015 (dal 14,2% al 15,6%) per poi attenuarsi, con un ritmo di crescita più lento, per raggiungere il punto massimo nel 2031 con un livello del 15,8% del PIL. Da questo momento veniva previsto l'inizio della fase decrescente di tale rapporto, fino a raggiungere il 14,2% nel 2045.

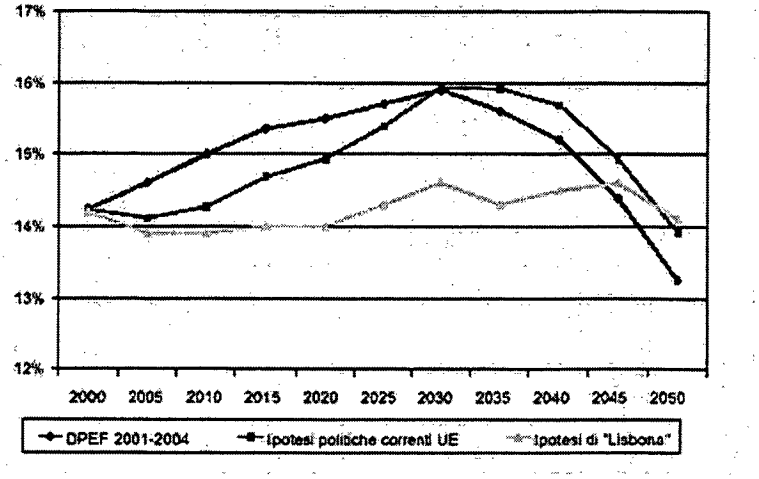
L'aggiornamento del documento del *Programma di stabilità*[86], il quale si basa sui Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria predisposti dal Governo[87], considera tre diversi scenari che si riferiscono, rispettivamente, il primo, alla struttura del D.P.E.F., il secondo definito "a politiche correnti UE" ed il terzo, definito "di Lisbona" perché implica tassi di occupazione che siano coerenti con le conclusioni del Consiglio di Lisbona del marzo 2000; commisurati ad un tasso di crescita del PIL di quasi l'1,5% e quindi più elevato rispetto agli altri due scenari dove il medesimo di attesta per l'Italia ad un livello di poco superiore all'1,4%.

---

[86] Adottato in attuazione dell'art.4 del Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n.1466/97 del 7 luglio 1997.

[87] Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2001-2004 (D.P.E.F. 2001-2004), approvato dal Parlamento il 27 luglio 2000, sulla sua *Nota di aggiornamento*, sulla Relazione previsionale e programmatica per il 2001 e sulla Legge Finanziaria per il 2001.

Proiezioni di spesa pensionistica (in percentuale del PIL)



Fonte: "Programma di stabilità dell'Italia" agg. Dic. 2000

Lo scenario legato al D.P.E.F. mostra una spesa pensionistica che dal 14,2% del 2000 raggiunge il 15,9% nel 2030 per poi discendere a quasi il 14,5% nel 2045 fino a poco più del 13% nel 2050.

Gli andamenti rappresentati mostrano quindi differenze minime rispetto alle previsioni dello scorso anno, salvo l'anticipazione della *gobba* al 2030.

Ben diversa è la rappresentazione effettuata nel diverso scenario "a politiche correnti UE", non tanto per i livelli raggiunti al 2030 (16%), quanto per la celerità della crescita (già al 15% nel 2010), che mantiene per un lasso di tempo piuttosto rilevante (dal 2010 al 2035) livelli superiori al 15%, con il particolare fenomeno del mantenimento dell'apice (16%) per un quinquennio (dal 2030 al 2035) e di una discesa piuttosto lenta che al 2045 attesta la spesa ancora al 15% per raggiungere il 14% nel 2050.

L'ultimo scenario, quello definito "di Lisbona", risente della condizione d'origine di dare per assunto livelli di incremento medio del PIL di circa l'1,5%, superiori di quasi lo 0,1% rispetto ai precedenti, con la conseguenza di mantenere una forte stabilità della spesa pensionistica al 14% fino al 2020 per poi innescare un andamento ciclico e raggiungere i livelli più alti (di poco più del 14,5%) nel 2030, nel 2040 e nel 2045 per poi scendere a circa il 14% nel 2050.

Come si vede, al cambiamento di scenario corrisponde un sensibile cambiamento delle proiezioni che risentono dei diversi rapporti tra occupati e pensionati.

Nel primo caso, infatti, viene molto realisticamente considerato in aumento il numero dei pensionati rispetto agli occupati e non vi è un'attesa eccessiva nel breve e medio periodo di un miglior rapporto tra oneri pensionistici e produttività media, determinato dalla riforma pensionistica.

Lo scenario "a politiche correnti UE" appare piuttosto allarmante, ma è legato alla previsione di una forte crescita dell'occupazione e della produttività nel primo decennio, alla quale conseguirebbe un maggior numero di pensioni ed un livello medio delle stesse più elevato nell'ultimo periodo di rilevazione.

Meno credibile sembra il terzo scenario che ha, come si è detto, la caratteristica di non presentare la *gobba*, perché la situazione è piuttosto stabile e prevede fino al 2020 un andamento al valore minimo (14%) che successivamente si alza per circa mezzo punto percentuale per poi ridiscendere.

In tale contesto, secondo il "Programma di stabilità", viene ipotizzato un incremento del tasso di occupazione che sarebbe realizzabile *solo con un aumento dell'età media al pensionamento di circa tre anni.*

Nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* per il 1999, il livello della spesa pensionistica sul PIL viene indicato, per il 2000 nel 14,0%, dato questo lievemente diverso da quello indicato nel "Programma di stabilità", nello scenario D.P.E.F. (14,2%) e comunque in diminuzione rispetto al 1999 (il dato rettificato è del 14,4%).

Al riguardo, avrebbero concorso a detta diminuzione più concause.

Da un lato, infatti, sembrano aver prodotto effetti le misure normative in materia, quali l'aumento, dal 2000, dell'età per accedere al pensionamento di vecchiaia per i lavoratori subordinati privati (da 64 a 65 anni per gli uomini e da 59 a 60 anni per le donne, ai sensi del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503), ma va anche considerata la modifica della normativa relativa al cumulo tra pensioni e redditi da lavoro (apportata con la legge n. 448/1998), che consente ai titolari di pensioni di anzianità di percepire redditi da lavoro autonomo senza subire decurtazioni dei trattamenti in godimento, purché abbiano maturato 40 anni di anzianità.

Dall'altro, appare migliorato il controllo delle posizioni pensionistiche, attraverso l'aggiornamento degli archivi INPS, reso possibile dalla costituzione del Casellario centrale dei pensionati

Come si era già constatato nella passata relazione, va dunque considerato che sull'andamento nel breve e medio periodo della spesa pensionistica influiscono, sia aspetti normativi che determinano ritardi sugli effettivi pensionamenti, come si è indicato sopra, sia fenomeni indotti dalla prospettiva di un cambiamento del regime pensionistico.

Ne costituiscono significativi esempi due articoli della legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388): l'art. 72 concernente il *cumulo tra pensione e reddito da lavoro* e l'art.75 relativo ad *incentivi all'occupazione dei lavoratori anziani.*

Con il primo viene sancita, a decorrere dal 1° gennaio 2001, per le pensioni di *vecchiaia*, la completa cumulabilità con i redditi da lavoro autonomo e dipendente, mentre, per le pensioni di *anzianità*, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2001, viene ammessa, per i trattamenti eccedenti il minimo, la cumulabilità, con i redditi da lavoro autonomo, nella misura del 70%, con il vincolo per l'Amministrazione, che le trattenute relative al cumulo non possano in ogni caso superare il 30% di detti redditi.

Con il secondo viene introdotto un principio completamente nuovo nel sistema normativo previdenziale italiano: al lavoratore dipendente che ha maturato i requisiti minimi per l'accesso al pensionamento per anzianità - previa rinuncia alla copertura assicurativa per *ivs - invalidità, vecchiaia e superstiti* o forme sostitutive, e, quindi sollevamento dal corrispondente onere contributivo per il datore di lavoro - viene data la possibilità di proseguire nel proprio rapporto di lavoro, purché ciò avvenga per un periodo minimo di due anni rispetto alla prima scadenza utile per il pensionamento (la cosiddetta *finestra*) ed, ovviamente, successiva all'esercizio di detta facoltà, e venga stipulato tra lavoratore e datore di lavoro un contratto a tempo determinato che regoli il rapporto.

Si tratta di una facoltà che può essere esercitata più volte e la conseguenza è che, al momento dell'effettivo pensionamento, il lavoratore percepirà il trattamento pensionistico che gli sarebbe spettato al momento in cui ha esercitato, per la prima volta, detta facoltà.

Il ripetersi di interventi normativi in materia, anche a prescindere dagli *steps* previsti dalla riforma previdenziale (uno dei quali dovrebbe realizzarsi, come si è detto, nel 2001), ed aventi contenuto anche di particolare originalità, come quello in ultimo citato, indicano l'intento di favorire, nella fattispecie in termini inequivoci, la prosecuzione del rapporto di lavoro, senza ulteriori oneri previdenziali sia per il datore di lavoro sia per il lavoratore, a prescindere dalla coerenza con gli incentivi per la *nuova occupazione* e con quelli relativa alla *ricollocazione* di chi è già *escluso dal mercato del lavoro.*

Tutto ciò determina un vero e proprio *calmiere* nel trend dei collocamenti a riposo del personale dipendente, i cui effetti si riscontrano subito nel rapporto della spesa pensionistica con il PIL.

Per quanto attiene alle prestazioni aventi carattere assistenziale[88] la spesa è cresciuta del 2,6% sul 1999 (rispetto all'incremento dell'8,8% che si era registrato per il 1999 sul 1998 e che era dovuto ai nuovi importi mensili indicati nella manovra di bilancio per il 1999), il che dimostra gli effetti di un miglior meccanismo di selezione e controllo.

4.2 La funzione Previdenza.

Anche nella presente relazione, com'è avvenuto lo scorso anno, si ritiene di particolare interesse l'analisi che prende in considerazione le prestazioni distinte per funzione[89] e per tipologia, secondo i parametri *dell'evento*, *del rischio* e *del bisogno*[90], dalla quale è tratta la seguente tabella[91], che inquadra la funzione *Previdenza* nella sua globalità, e nel contesto più generale della *Protezione sociale.*

PRESTAZIONI DI PROTEZIONE SOCIALE SECONDO L'EVENTO, IL RISCHIO E IL BISOGNO PER FUNZIONE E PER TIPO DI PRESTAZIONE

Istituzioni pubbliche

(in miliardi)

ANNO 1999

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invalidità	Famiglia		Vecchiaia		Superstiti		Disoccupazione	TOTALE
Previdenza	*3.729*	*13.280*	*11.802*		*249.831*		*56.735*		*8.690*	*344.067*
- Pensioni e rendite		13.037			238.679	*(b)*	56.735	*(c)*		*308.451*
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro					10.052					10.052
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	3.729		2.664							6.393
- Indennità di disoccupazione									7.226	7.226
- Assegno di integrazione salariale									1.464	1.464
- Assegni familiari			9.133	*(d)*						9.133
- Altri sussidi e assegni *(a)*		243	5		1.100					1.348

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.
(b) Comprende: 208.119 mld erogati dagli Enti di Prev., 3.400 mld erogati dallo Stato, 814 mld erogati da altre Ist. Pubb., 26.346 mld di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.
(c) Comprende: 55.511 mld erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 53.536 mld sono pensioni indirette e 1.975 mld rendite indirette), 967 mld erogati dallo Stato, e 257 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.
(d) Comprende: 7.856 mld erogati dagli Enti di Previdenza, 420 mld erogati dallo Stato e 697 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.

[88] Che, com'è noto, ricomprendono pensioni ed assegni sociali, pensioni ad invalidi civili, ciechi e sordomuti, nonché pensioni di guerra.
[89] Adottata da Eurostat, per il confronto tra le prestazioni sociali dei differenti Paesi.
[90] Contenuta nella Relazione sulla situazione economica del Paese 1999.
[91] Per la lettura della quale, va tenuto presente che si dispone di dati rettificati per gli esercizi precedenti e, quindi, seppur di poco, diversi da quelli contenuti nella passata relazione.

ANNO 2000

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invalidità	Famiglia		Vecchiaia		Superstiti		Disoccupazione	TOTALE
Previdenza	*3.868*	*13.545*	*12.153*		*256.800*		*57.401*		*8.363*	*352.130*
- Pensioni e rendite		13.295			245.143	*(b)*	57.401	*(c)*		315.839
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro					10.524					10.524
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	3.868		2.717							6.585
- Indennità di disoccupazione									7.116	7.116
- Assegno di integrazione salariale									1.247	1.247
- Assegni familiari			9.431	*(d)*						9.431
- Altri sussidi e assegni *(a)*		250	5		1.133					1.388

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.
(b) Comprende: 213.603 mld erogati dagli Enti di Prev., 3.067 mld erogati dallo Stato, 780 mld erogati da altre Ist. Pubb., 27.693 mld di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.
(c) Comprende: 56.282 mld erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 54.323 mld sono pensioni indirette e 1.959 mld rendite indirette), 872 mld erogati dallo Stato e 247 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.
(d) Comprende: 8.176 mld erogati dagli Enti di Previdenza, 527 mld erogati dallo Stato e 734 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2000 - Ministero del tesoro e della programmazione economica

Estrapolando le rilevazioni attinenti a *Invalidità*, *Vecchiaia* e *Superstiti*, corrispondenti al comparto IVS, si constata come, le pensioni e le rendite che ad esso si riferiscono, raggiungano, nell'esercizio 2000, 315.839 mld rispetto ai 308.451 mld dell'esercizio 1999, con un incremento del 2,39%.

Tale incremento è, in termini disaggregati, dell'1,98% (13.295 mld del 2000 rispetto ai 13.037 del 1999) per *Invalidità*, del 2,70% (245.143 mld nel 2000 e 238.679 nel 1999) per *Vecchiaia* e dell'1,17% (57.401 mld nel 2000 e 56.735 nel 1999) per *Superstiti*.

Gli analoghi rapporti del 1999 sul 1998 danno un incremento del 9,29% (13.037 su 11.929) per *Invalidità*, del 4,95% (238.679 su 227.411) per *Vecchiaia* e del 7,99% (56.735 su 52.539) per *Superstiti*.

Ponendo l'accento sui trattamenti pensionistici di *Vecchiaia*, nel cui ambito sono ricompresi quelli per *Anzianità*[92], si rileva un incremento sull'esercizio precedente, inferiore (2,70%) rispetto a quello riscontrato nel rapporto 99-98 (4,95%), e si trova dunque conferma di quanto si è detto in precedenza sul limitato aumento dei trattamenti pensionistici sul quale, peraltro, influiscono, come si è visto, fattori eterogenei.

Dall'esame della *Stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2000 e del fabbisogno di cassa al 31 dicembre 1999*, emerge dal conto degli Enti previdenziali, per quel che attiene alla spesa pensionistica, una situazione ulteriormente appesantita rispetto al 1999 (109.152 mld rispetto ai 100.262 del 1999), dovuta a ragioni diverse da quelle indicate nella passata relazione[93].

[92] Le pensioni di vecchiaia sono corrisposte ai lavoratori che abbiano raggiunto una determinata età anagrafica e possano far valere un certo periodo o numero di contribuzioni, mentre le pensioni di anzianità spettano a coloro che possono vantare un determinato periodo minimo di iscrizione, a forme previdenziali obbligatorie e di contribuzione, a prescindere dall'età anagrafica.

[93] In particolare, si faceva riferimento al particolare aggravio (che ha raggiunto 15.500 mld) dovuto all'entrata a regime del pagamento delle pensioni ai minorati civili.

La prima e più importante è costituita dall'allarmante situazione che si è determinata per la *cartolarizzazione* dei crediti vantati dall'I.N.P.S. la quale risulta[94] aver prodotto solo 300 mld rispetto agli 8.000 (su 11.100 mld di crediti complessivamente recuperati) del 1999.

Tale elemento, in parte compensato dalla *cartolarizzazione* dei crediti INAIL, che ha prodotto 900 mld e da contabilizzazioni avvenute nel 2000 ma relative al 1999, incide profondamente sugli effetti del gettito contributivo.

Questo, infatti, risulta aumentato del 2,7%, ma una stima più accurata che tenga conto delle anomalie più rilevanti, come quella appena citata, porta ad attestare il reale incremento del gettito contributivo al 4,3%.

L'aumento della spesa pensionistica (depurando i dati dalle pensioni ai ferrovieri, dal 1° aprile 2000 a carico dell'INPS per circa 5.600 mld, e precedentemente erogate dal *Fondo pensioni* delle F.S. S.p.A., nonché dai maggiori oneri IRPEF sulle pensioni INPDAP, imputati all'esercizio 1999 a causa della *mensilizzazione* dei versamenti) è inferiore alle attese, venendo stimato al 3,2%, rispetto ad una previsione del 4,3%.

I dati appena citati vanno comunque letti alla luce delle modificazioni normative, alle quali si è fatto cenno in precedenza, le quali, almeno in parte, (come la possibilità di proseguire l'attività lavorativa senza ulteriore copertura previdenziale, introdotta dall'art. 75 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, la Finanziaria per il 2001) mirano a procrastinare l'onere pensionistico.

Inoltre, come si era osservato anche nella passata relazione, influiscono sulle scelte individuali anche elementi di incertezza sulla prevista verifica della *Riforma previdenziale* ed i suoi effetti.

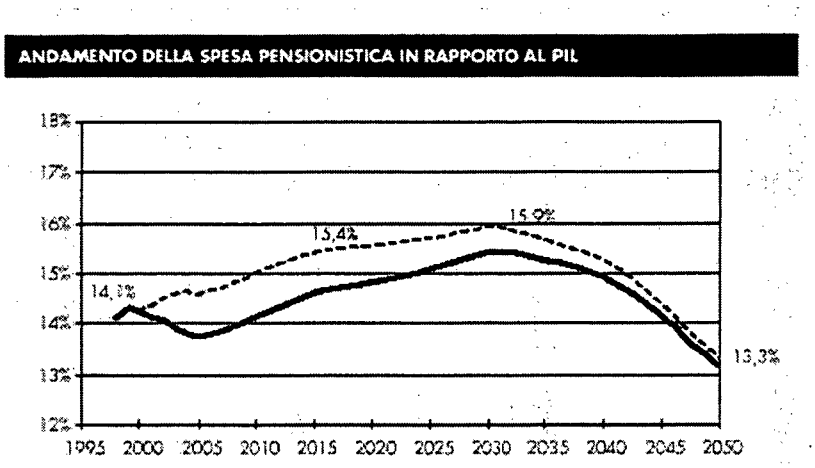
L'analisi del *trend* conferma, tuttavia, l'andamento ascensionale della spesa pensionistica che presenta, comunque, almeno nelle elaborazioni "a regime", una accelerazione (avvertibile, nello scenario indicato dal D.P.E.F., dal 2010) tale da raggiungere il *picco*, con il 15,9%, nel 2030 e, quindi, un anno prima, rispetto alle previsioni del passato esercizio (con un livello del 15,8%).

Gli scostamenti non sono dunque tali da modificare la posizione dell'Italia rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea, che la vede ancora in prima linea per tale spesa.

Nel D.P.E.F. 2001-2004, oltre ad essere indicata la previsione legata al tendenziale tasso di crescita del PIL degli ultimi anni (il 2%), previsione che, come si è detto, prevede il raggiungimento del 15,4% nel 2015 ed il 15,9 % nel 2030, nel rapporto sul PIL, viene anche realizzata una previsione che tiene conto della crescita occupazionale che dovrebbe conseguire agli interventi indicati nello stesso D.P.E.F..

In questo caso l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL sarebbe decisamente inferiore, raggiungendo il *picco* con circa il 15,4% nel 2030, mantenendolo negli anni immediatamente successivi, per poi scendere gradualmente fino a circa il 13,2%.

[94] Secondo le stime della Relazione citata presentata il 4 aprile 2001.



Fonte: "D.P.E.F. 2001-2004"

Va precisato che gli interventi ai quali si è fatto riferimento non attengono, in particolare, alla materia pensionistica, ma, come del resto era accaduto per il precedente documento relativo al periodo 1999-2001, perseguono un nuovo disegno del *welfare* in grado di superare le forme di *disagio sociale*, tenendo anche conto della diversa composizione demografica del Paese, soprattutto attraverso la promozione di servizi integrati alla persona.

4.3 La previdenza complementare.

Sempre nel quadro della spesa previdenziale, va fatto cenno alla situazione della *previdenza complementare.*

Infatti, mentre va a definirsi il settore dei cosiddetti "*Fondi preesistenti*"- per i quali si intendono quelli che sono stati costituiti in epoca precedente all'entrata in vigore della legge n. 421 del 1992[95], dalla quale è scaturito il d.lgs. n. 124 del 1993 - non ancora si assiste ad un consistente apporto di *nuovi* Fondi.

L'attività, relativa ai primi ha occupato in termini piuttosto rilevanti le risorse della Commissione di vigilanza sui fondi pensione - COVIP poiché non era assolutamente conosciuta la dimensione del fenomeno dei Fondi preesistenti, e solo dopo la ricognizione degli stessi si è giunti, prima, alla quantificazione globale, e, successivamente, alla verifica dei requisiti fondamentali che ne consentissero l'iscrizione nell'Albo tenuto dalla Commissione.

In pratica, da un livello di circa un migliaio di Fondi, che in alcuni casi contavano pochissimi iscritti, si è passati ai circa 417 autorizzati (di competenza COVIP), dei quali 41, superando la quota dimensionale di 5.000 iscritti, sono sottoposti alla c.d. *vigilanza di stabilità*, non legata a particolari informative su possibili patologie del Fondo.

In effetti, l'impegno che sarebbe derivato da detti *Fondi* è stato in qualche misura sottovalutato, non tanto dalla Commissione, la quale ha sostanzialmente monitorato tale settore in termini costanti, quanto dall'intero sistema della previdenza complementare e dal legislatore.

Infatti, non può certamente ritenersi *irrilevante* un *basket* finanziario di circa 27.000 mld quale quello rappresentato da questi, ancor più se rapportato ai circa 3.000 mld dei Fondi di nuova istituzione.

Venendo al nodo cruciale delle nuove autorizzazioni, si registra la mancanza di una volontà del legislatore chiaramente indirizzata a favorirle, in quanto, i c.d. *fondi negoziali* che costituiscono il vero *cuore* di tutta la concezione della *previdenza complementare* dispongono di una piattaforma normativa di favore che ne incentivi la nascita. Sotto il profilo fiscale, ad

[95] Esclusi quelli soppressi dall'art. 68 della legge 144/99.

esempio, l'imposizione all'11% degli utili non pare costituire un trattamento di particolare interesse, rispetto al 12,50% dei titoli di stato. Di segno opposto è la scelta di mantenere i *fondi preesistenti* sostanzialmente immuni da disposizioni che spingano alla loro chiusura.

La recente legge *finanziaria* per il 2001 (n. 388/2000) non ha apportato al riguardo significative innovazioni e solo nel recente d.lgs. n. 168 del 12 aprile 2001 si rinviene la concessione di un credito d'imposta del 15% sui proventi dei *fondi*, che concorre a formare il risultato della gestione e viene detratto dall'imposta sostitutiva.

Mancano ancora i meccanismi *negoziali* che ne costituiscono la caratteristica essenziale e, solo ora, viene considerata la previsione della costituzione del *Fondo* nell'ambito dei *contratti collettivi nazionali di lavoro*, anche se sussistono, in tale contesto, problemi di copertura della spesa che deriva dalla quota-parte a carico del datore di lavoro.

Al riguardo, va fatto cenno al primo *contratto collettivo* del genere, sottoscritto in data 24 gennaio 2001, con il quale è stato istituito il *Fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori della scuola.*

La Corte si è occupata di tale Accordo in sede di certificazione della compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 51, comma 4 del d.lgs. n. 29/93, come modificato dal d.lgs. n. 396/97 ed in tale contesto ha formulato talune osservazioni ed *in considerazione della particolare delicatezza della fase di avvio dei fondi-pensione pubblici*, ha sottolineato l'esigenza di *un attento monitoraggio, anche da parte della COVIP,* nonché la predisposizione di proiezioni circa l'evoluzione delle prestazioni che il fondo si impegna ad erogare.

Per quanto attiene, dunque, alla situazione attuale dei Fondi Pensione di natura *negoziale*[96], che costituiscono, come si è detto, il vero *cuore* della *Previdenza complementare*, al 31 marzo 2001[97], ne risultano autorizzati 43.

Di essi, 23 fondi sono autorizzati all'esercizio dell'attività, e 12 di questi avevano effettivamente avviato la raccolta dei contributi alla fine dell'anno 2000, mentre i rimanenti 20 fondi sono nella fase della raccolta delle adesioni, operazione, a sua volta, preliminare al completamento dell'iter autorizzativo.

Tale dato va rapportato al numero complessivo dei fondi pensione complementari che è, attualmente di 718, ricomprendendovi sia i fondi *aperti*[98] sia i fondi *preesistenti* di cui si è detto.

Gli iscritti ai fondi negoziali alla fine del 2000 sono 885.651, con un incremento del 26,3% rispetto al precedente anno. Gli iscritti ai fondi aperti sono 223.032, e pertanto gli iscritti all'insieme dei fondi di nuova istituzione sono pari a 1.108.683, con una crescita del 32,4% rispetto al 1999.

L'Attivo netto destinato alle prestazioni (ANDP) ha raggiunto, alla fine del 2000, i 2.305 mld per i fondi negoziali e i 1.068 mld per i fondi aperti; l'ANDP complessivo dei fondi di nuova istituzione ha pertanto raggiunto i 3.373 mld.

Gli iscritti ai fondi preesistenti alla fine del 2000 sono stimati pari a circa 684.000; il totale degli iscritti ai fondi pensione sfiora pertanto 1.800.000 unità. Le risorse complessivamente destinate alle prestazioni dei fondi preesistenti raggiungono i 55.300 mld; con riferimento all'insieme dei fondi, le risorse destinate alle prestazioni sfiorano quindi i 58.700 mld.

---

[96] Sono costituiti sia da fondi rivolti, a seguito di specifica previsione contrattuale, a lavoratori dipendenti, sia da fondi istituiti per lavoratori autonomi, sia, infine, da fondi per liberi professionisti tutti previsti con regime a contribuzione definita.

[97] Fonte COVIP "I Fondi pensione in Italia - Principali dati e indicatori - anno 2000".

[98] Non indirizzati ad una specifica categoria di lavoratori e non legati a contratti collettivi, ma ad una platea indistinta di possibili destinatari.

4.4 Analisi sulle funzioni-obiettivo.

Venendo all'analisi della Corte nel quadro delle *Politiche sociali* sulla spesa previdenziale, analisi che si fonda sulla classificazione COFOG che viene disaggregata fino alle funzioni di quarto livello, in un contesto ben più ampio che attiene al complesso della *Protezione sociale* al quale corrisponde la *funzione-obiettivo* di primo livello.

Per tale ragione le funzioni-obiettivo di secondo livello che vengono prese in esame e per le quali si segue la successiva disaggregazione fino al quarto livello sono: *Malattia ed invalidità*, *Vecchiaia* e *Superstiti*.

Come già era stato osservato nella passata relazione, il rapporto tra *impegni totali* e *massa impegnabile* non è significativo, vertendosi in tema di spese di trasferimento agli enti, che, per loro natura, vedono pressoché coincidere i due valori.

Diverso è il discorso per la funzione di secondo livello *Superstiti* che complessivamente raggiunge il 20,41% rispetto al 67,52% del precedente esercizio finanziario, risultato questo fortemente condizionato dall'assoluta mancanza di impegni per le erogazioni *per causa di servizio*, alle quali corrisponde una specifica *funzione-obiettivo* di quarto livello, le cui risorse finanziarie sono state mandate in *economia* (2,5 mld).

Ben più approfondita è l'analisi che deve farsi della massa spendibile, ed al riguardo, va innanzitutto precisato che la prima delle funzioni di secondo livello *Malattia ed invalidità* viene, come per l'esercizio precedente, distinta in due F.O. di terzo livello attinenti ai due diversi aspetti.

Fa quindi capo alla *F.O. Malattia* la funzione di quarto livello *Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro*, mentre la *F.O. Invalidità* si articola in *Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile* e *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi*.

Per quanto attiene a *formazione* e dell'*andamento della massa spendibile* della funzione *Rimborsi all'INAIL*, che parte dall'elevato livello di impegni al quale si è accennato e che nella fattispecie è del 99,97%, mostra un andamento leggermente migliore rispetto al precedente esercizio. Il livello dei pagamenti del 99 era, infatti, bassissimo, raggiungendo solo il 7,47% rispetto alle autorizzazioni di cassa, mentre nel 2000 l'analogo riscontro è del 19,59% (251,20 mld su 1.282,34).

Pertanto, si assiste ad un ulteriore aumento della massa-residui che dai 399,20 mld del 1° gennaio arrivano ai 960,56 del 31 dicembre, con un aumento del 140,6% (l'aumento riscontrato nel 99 era del 114,2%), nonostante un tasso di smaltimento residui del 48,6% (193,89 mld su 399,20).

Si conferma, dunque, nella fattispecie la vischiosità del procedimento di rimborso e l'esigenza di sottoporre a verifica le sue fasi.

Per quanto attiene alle F.O. di quarto livello nelle quali si articola la funzione *Invalidità*, va detto che per quel che concerne *Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile*, i pagamenti totali ammontano a 17.089,77 mld e coprono quindi, come già avvenuto nell'esercizio 1999 la quasi totalità delle risorse disponibili (il 97,37%).

Per quanto i residui raddoppino (passano da 100,49 mld a 181,78) il loro rapporto con la massa spendibile (17.550,50 mld) è decisamente esiguo, raggiungendo solo l'1%.

Diverso è l'andamento della F.O. *Contributi agli enti per l'assistenza agli inabili ed agli invalidi* che presenta pagamenti totali per circa la metà della massa spendibile (54,48 mld su 109,10, pari al 49,9%) con una leggera diminuzione della massa residui del 5,8% (54,21 mld al 31 dicembre rispetto ai 57,54 del 1° gennaio); in pratica, i pagamenti sono avvenuti in gran parte in conto residui (per l'85,3%), mostrando un trascinamento dai precedenti esercizi, sintomatico di lungaggini procedurali nell'erogazione dei contributi.

Rimane la constatazione che questa funzione non sia comparabile con la precedente, sia per la natura della spesa sia per la sua rilevanza in termini quantitativi.

La funzione di secondo livello *Vecchiaia* contiene la massima parte dei trasferimenti alle gestioni previdenziali, costituisce dunque un macroaggregato al cui interno vanno considerati non solamente i trattamenti pensionistici di *vecchiaia*, ma anche quelli di *anzianità*.

Va, dunque ribadito quanto sottolineato nella passata relazione in ordine alla circostanza che la funzione di quarto livello *Trasferimenti alle gestioni previdenziali* sia di tale rilevanza da non consentire una approfondita lettura dell'andamento della spesa.

Per quel che attiene all'Amministrazione del lavoro alla quale fa capo, in pratica, la totalità della spesa, i trasferimenti appaiono realizzati con un apprezzabile celerità delle procedure, ma questo elemento non è realmente significativo, trattandosi, appunto, di un mero trasferimento agli Enti ed, in particolare, alle singole gestioni previdenziali.

I pagamenti complessivi (ma sono appunto trasferimenti e non pagamenti reali ai destinatari finali) arrivano al 99,44% delle autorizzazioni di cassa, le quali, a loro volta, raggiungono il 99,43% della massa spendibile). Diminuisce di poco il livello complessivo dei residui (da 631,24 mld a 611,24) ma rimane bassissimo, costituendo solo l'1,11% della massa spendibile (611,24 mld su 54.700,83).

Va soprattutto notato come sia proprio il complesso di quest'ultima ad essere fortemente diminuita (di quasi 10.000 mld) rispetto al passato esercizio, nel quale ammontava a 63.140,40 mld.

Tale dato dimostra come un'analisi effettiva debba essere realizzata nel previsto specifico contesto delle gestioni previdenziali.

Le altre F.O. di quarto livello vedono, a seconda della loro natura, in particolare rilievo amministrazioni diverse.

La funzione "*Rimborsi alle gestioni previdenziali per indennità varie*" con il 93,33% (0,14 mld su 0,15 di massa spendibile) mostra un livello piuttosto elevato di pagamenti, in termini assoluti ed in rapporto all'esercizio precedente (dove il livello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (indicatore meno ampio della massa spendibile) aveva raggiunto il 89,51%, ciò indica un miglioramento della procedura di erogazione, ma, certamente, si tratta di una funzione dai valori minimi se rapportati a quelli delle gestioni previdenziali.

Si descrivono inoltre gli andamenti delle altre funzioni relative alle erogazioni a gestioni previdenziali di settore:

- "*Contributi e rimborsi alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per le gestioni previdenziali*" costituisce spese a carico del Ministero del tesoro, per le quali si nota un'ulteriore aumento della massa-residui, rispetto a quanto già rilevato nella passata relazione. Essi, infatti, aumentano da 1.000 mld a 2.247, con un incremento del 114,7%. I residui di nuova formazione costituiscono proprio la quota di incremento. Va ulteriormente notato il rilevante scarto tra autorizzazioni di cassa e massa-spendibile (le prime costituiscono l'82,9% della seconda), ma appare evidente che questo sia il risultato della consapevolezza di non essere in grado di accelerare il circuito erogativo;

- "*Contributi e rimborsi alle Poste per le gestioni previdenziali*", pur avendo caratteristiche analoghe alla precedente, anche nell'esercizio 2000 mostra un andamento di corrispondenza dei pagamenti alle autorizzazioni di cassa, che dal 98,1% rilevato sul 1999, diviene assoluta;

- "*Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali*" i cui pagamenti raggiungono quasi il 100% delle autorizzazioni di cassa, (il 98,8% con 18,715,91 mld su 18.941,33) con un aumento della massa residui del 112,11%, (296,59 mld al 31 dicembre rispetto ai 139,83 del 1° gennaio) di poco superiore a quello del 1999 (128,43%) e comunque ancora di scarso rilievo se confrontata con la massa spendibile (19.062,96 mld);

- "*Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei portuali*", che mostra pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa, che coincidono con la massa spendibile, per il 58,98% (342,49 mld su 580,67). Tale circostanza indica, contrariamente a quanto visto nell'analisi di

altre *funzioni-obiettivo*, una scarsa consapevolezza sulla reale capacità di procedere ad effettive erogazioni.

Ovviamente, in tale contesto, i residui (210,34 mld al 31 dicembre rispetto ai 31,17 iniziali), dal canto loro, crescono di ben il 574,8%, mentre nel 99 si era riscontrato un aumento del 155,3%, con un evidente peggioramento del loro peso.

Più complessa è la F.O. *Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori*, sia per il suo oggetto alquanto vasto, sia per le amministrazioni che interagiscono sulla materia (Presidenza del consiglio, Ministero delle finanze, Ministero della difesa).

L'andamento della spesa, nella costruzione legata al d.lgs. n. 300/99, non può, in questo caso, essere considerato attendibile, nel presente contesto, in quanto tale funzione esplica in pieno le sue potenzialità nell'analisi che viene fatta nell'ambito dei *Ministeri Istituzionali*, tra i quali, in primo luogo quello della Difesa, sul cui bilancio la spesa in argomento è prevalentemente caricata.

L'ultima funzione-obiettivo di secondo livello che, nell'ambito della *Protezione sociale*, si ritiene coerente con l'aggregato della spesa previdenziale è quella denominata "*Superstiti*" che, a sua volta, si suddivide nella coincidente funzione di terzo livello ed in due funzioni di quarto livello, *Erogazioni ai superstiti di persone decedute per causa di servizio* ed *Erogazioni ai superstiti di persone decedute a seguito di calamità*.

Per la prima, si registra l'inesistenza di pagamenti (si tratta di quelli a carico del bilancio del Ministero del tesoro, come rilevato nella passata relazione), su 2,5 mld di massa spendibile, che vengono mandati in *economia*.

Appare chiaro, che anche qui si realizza una scarsa significatività dell'analisi, perché non può ricomprendere la *quota di spesa* a carico del Ministero della difesa che è quella più importante e che, pertanto, sarà analizzata nell'ambito dei *Ministeri Istituzionali*.

La lettura di tali dati dovrà tener conto dei complessi procedimenti che attengono al riconoscimento della "causa di servizio" ed ai conseguenti benefici.

Va, infatti, ribadito come incida, al riguardo, l'alto livello di rischio al quale sono sottoposti i dipendenti di tali amministrazioni e come, esso sia di attualità, soprattutto nell'esercizio di funzioni di pubblica sicurezza.

Per quanto attiene alle *Erogazioni ai superstiti di persone decedute a seguito di calamità*, gli andamenti registrati sul 2000, differiscono da quelli del 1999, dove si riscontrava una sostanziale coincidenza fra i pagamenti e le autorizzazioni di cassa.

Infatti, i pagamenti totali raggiungono solo il 58,89% (0,53 mld su 0,9) delle autorizzazioni di cassa le quali, a loro volta, ammontano al 69,23% della massa spendibile (0,90 mld su 1,30).

Va tenuto conto che pesa al riguardo la definizione dei procedimenti di riconoscimento della qualità di superstiti che corrisponde con quella, in precedenza accertata, della dipendenza del decesso del *dante causa* dall'evento calamitoso. Elemento questo che induce ad una certa elasticità di previsione di spesa.

In fine, va considerata un'altra *funzione-obiettivo* di quarto livello che rientra nelle funzione di 2° livello *Protezione sociale non altrimenti classificabile* che ha caratteristiche improprie rispetto alla natura tipica di una *funzione-obiettivo* sia pure ad un alto livello di aggregazione.

Si tratta di *Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale* che mostra un livello di pagamenti pari all'89,30% (448,02 mld su 501,68) delle autorizzazioni di cassa, le quali corrispondono alla quasi totalità della massa spendibile (il 99,13%). I residui propri al 31 dicembre diminuiscono in misura consistente (50,54 mld rispetto agli iniziali 87,87 pari al 57,52%).

Tali elementi indicano una buona dinamica della spesa che è di particolare importanza in un *ambiente* nel quale vanno a delinearsi le linee-guida e la regolazione di un settore di estrema importanza come quello previdenziale.

5. Le politiche dell'occupazione.

5.1 Il Quadro attuale di riferimento.

Nella passata relazione erano stati descritti i *contesti* nei quali andava ad esplicarsi il concetto di "politica attiva del lavoro" nell'ottica complessiva del "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione"[99].

E' necessario, al riguardo, dar conto dell'evoluzione del quadro programmatico, che si rinviene nel D.P.E.F., in coerenza con le indicazioni del *Piano per l'occupazione 2000*, e che appare orientata ad una maggiore focalizzazione delle politiche attive del lavoro[100], per le quali sono indicate tre direttrici fondamentali:

a) i contratti con contenuto *formativo*, come quello di apprendistato;

b) le misure di inserimento o reinserimento nel circuito occupazionale per i giovani e per quei soggetti per i quali quest'ultimo si prospetta di particolare complessità quali:

- i disoccupati e gli inoccupati di lungo periodo,
- le donne uscite dal mercato del lavoro in occasione della nascita del primo figlio,
- i lavoratori che fruiscono di trattamento straordinario di integrazione salariale da un rilevante periodo di tempo e
- le persone in aree ad elevato livello di disoccupazione;

c) gli ammortizzatori sociali.

In sostanza, viene assegnata forte priorità ai contratti aventi contenuto formativo, secondo gli indirizzi dell'Unione Europea ed, in tale ottica, in Italia, assume particolare rilievo il nuovo sistema dell'*apprendistato*.

Altra priorità è sicuramente quella di favorire l'occupazione femminile.

Un punto particolarmente dolente è poi quello degli *Ammortizzatori sociali*, per i quali è estremamente sentita l'esigenza di una riforma al fine di rendere uniforme il sistema per tutti i

---

[99] a) la riforma dei servizi per l'impiego;
b) la formazione quale meccanismo del "welfare", e, quindi non solamente formazione *professionale* quale comunemente intesa, ma nel senso di costante adeguamento ad un mercato del lavoro in continua modificazione, e ciò in attuazione dell' "Accordo per il lavoro" del 24 settembre 1996; tale formazione va comunque individuata a diversi livelli, prevedendosi quindi anche una "Formazione superiore integrata" di livello universitario ed, in tale ambito, un' "Istruzione e formazione *tecnico-superiore*";
c) la realizzazione dei" tirocini formativi" in tutti gli ambiti di formazione ed istruzione, al fine di realizzare un "ponte" tra formazione e lavoro;
d) l'individuazione della "formazione continua" quale strumento dinamico di politica attiva del lavoro.

[100] Si richiamano, in proposito, i concetti espressi nella precedente relazione:
Va, da un lato, distinto l'ambito delle *politiche attive* da quello delle *politiche passive* del lavoro, e, dall'altro, precisato che, in seguito al Trattato di Amsterdam la materia dell'*occupazione* è divenuta, insieme a quella dei *diritti dei cittadini*, la *priorità* dell'Unione Europea.
La *politica sociale* trova, infatti, una fondamentale evoluzione con il Trattato di Amsterdam che integra le disposizioni dell'*accordo sociale*, concluso nel 1992, nel Trattato della Comunità Europea, nel cui ambito rileva l'*integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro*, e che indirizza l'azione comunitaria all'adozione di misure di incentivazione che siano mirate, in particolare, al superamento dell'emarginazione sociale.
La distinzione fra *politiche attive* e *politiche passive* risiede soprattutto nella sostanziale *acriticità* delle seconde rispetto alle prime, essendo dirette a rimuovere gli effetti negativi della disoccupazione sul reddito e non a superare le cause della disoccupazione. Per tale ragione la tendenza attuale è quella di privilegiare le "politiche attive" che si sostanziano in *incentivi all'occupazione* (e non, quindi in *sussidi di disoccupazione*), *formazione professionale* ed incentivi finanziari per nuove iniziative imprenditoriali.

lavoratori e di renderlo realmente efficace, ma, certamente, si è di fronte, in tal caso, ad una specie di *storia infinita*.

Infatti - aldilà dei limiti intrinseci che hanno mostrato i cosiddetti "collegati ordinamentali" previsti dalla nuova disciplina recata dalla legge n. 208/99, per i forti ritardi nella loro emanazione e la mancanza della copertura normativa per gli interventi programmatici di settore - le attese che circondavano la legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. *collegato ordinamentale lavoro*), che aveva previsto apposite deleghe al Governo per realizzare la *riforma degli Incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali, nonché norme in materia di lavori socialmente utili e la riforma degli Enti previdenziali*, sono andate in gran parte deluse.

Si è avuta, infatti, conferma di quanto descritto lo scorso anno sulla consistente disciplina *intertemporale* dei *lavori socialmente utili* (intervenuta l'ultimo giorno utile per l'esercizio della delega: il 28 febbraio 2000 con il d.lgs. n. 81/2000), e la mancata disciplina sia degli *ammortizzatori sociali* sia della riforma degli *enti previdenziali*[101].

Infatti, l'affermazione che "in realtà, il sistema di "protezione sociale", nel cui ambito sono ricompresi gli ammortizzatori sociali, presenta elementi di rigidità che non consentono un immediato "smantellamento" delle opzioni che, via via, sono state privilegiate" contenuta nella passata relazione viene suffragata dalle più recenti *vicende* normative che hanno riguardato sia i *lavori socialmente utili* sia gli *ammortizzatori sociali*.

5.2 I lavori socialmente utili - L.S.U.

Per ciò che attiene alle caratteristiche dell'Istituto, si richiama quanto enunciato nella passata relazione, in ordine sia ai fini che, con esso, si intendevano originariamente perseguire, sia a quanto, in realtà è avvenuto.

Per quanto attiene ai primi, si ricorda che lo scopo della delega era quello di armonizzare la disciplina di settore (contenuta nel d.lgs. n. 468/97), con quella del d.lgs. n. 469/97, che, in attuazione della legge n. 59/1997, come modificata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, contenente il conferimento a regioni ed enti locali di funzioni e compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro, conferisce alle regioni ad agli enti locali le funzioni ed i compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro[102].

In buona sostanza, l'impianto del d.lgs. n. 81/2000 tendeva ad assicurare una continuità nell'utilizzazione dei lavoratori da parte dei soggetti che avevano in corso attività progettuali a carico del *Fondo per l'occupazione*[103] ma il suo scopo principale era quello di favorire il c.d.

---

[101] Per l'esercizio di dette deleghe erano stati stabiliti termini diversi: il 31 dicembre 1999 (al comma 1) per la *riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*[101], ed il 28 febbraio 2000 (al comma 2) per le modifiche da apportare alla vigente normativa sui *lavori socialmente utili*[101]. Il primo termine è già stato modificato e portato al 30 aprile 2000, con il d.l. 1° luglio 1999, n.214 che aveva come oggetto principale la disciplina della soppressione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e gli incentivi per il ricorso all'*apprendistato*. Tale d.l. è stato convertito con la legge 2 agosto 1999, n.263.

Successivamente, di tale termine, è stato previsto l'ulteriore spostamento al 31 marzo 2001, ma il disegno di legge Senato 4470 che prevedeva tale dilazione e recava, a tal fine, "modifiche alla legge 17 maggio 1999, n.144, concernente gli incentivi all'occupazione e gli ammortizzatori sociali", approvato il 24 maggio da tale ramo del Parlamento non è giunto a buon fine.

[102] Con particolare riferimento alla programmazione ed al coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro o finalizzate al reimpiego dei lavoratori in mobilità, all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate, all'indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e delle borse di lavoro e dei lavori socialmente utili. Va anche tenuto presente il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (artt. 140 a 146) che, sempre in attuazione della predetta legge n. 59/1997, come modificata dalla legge n. 127/97, conferisce alle stesse regioni ed agli enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi in materia di formazione professionale.

[103] I quali, in via generale, avessero maturato dodici mesi di permanenza, nei *lavori socialmente utili*, nel periodo 1° gennaio 1998-31 dicembre 1999.

Ad essi andavano aggiunti coloro che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2000, avessero fatto domanda per ottenere un'indennità commisurata al trattamento pensionistico spettante secondo il

svuotamento del bacino dei *lavori socialmente utili*, scelta questa propedeutica all'effettivo decollo dei *Lavori di pubblica utilità*[104].

Per tale ragione, detta norma si fondava, in primo luogo, sull'individuazione di soggetti che non potevano più essere impiegati negli L.S.U.[105] e, quindi sulla cosiddetta "stabilizzazione" alla quale corrisponde l'uscita dal bacino degli L.S.U..

E' proprio sul fronte della *stabilizzazione* che sono sorti quei problemi che già si intravedevano al momento del varo della norma.

Un'operazione dal tenore piuttosto incisivo e con un termine, quello del 30 aprile 2001, entro il quale realizzare la stabilizzazione occupazionale, con il conseguente svuotamento del bacino degli L.S.U. e la previsione (art. 8, comma 3 del d.lgs. n. 81/2000) di una limitazione al 50% degli assegni e sussidi in atto per il periodo 1° novembre 2000-30 aprile 2001, per quanto apprezzabile in quanto costituente un'inversione di tendenza rispetto alle logiche fino a quel momento perseguite, si è mostrata di difficile realizzabilità.

Quelle critiche al sistema precedente che nella passata relazione venivano poste a parametro della nuova disciplina[106] tornano di attualità perché si assiste ad un forte ridimensionamento degli obiettivi che il Governo si era posto con il d.lgs. n. 81/2000.

Ridimensionamento realizzato in due fasi:

---

livello di anzianità contributiva *volontaria* posseduta, o, comunque quantomeno all'assegno previsto per l'*utilizzo in lavori socialmente utili* dall'art.4, p.1 dello stesso d.lgs. (L. 850.000 mensili). anche nell'ipotesi in cui i medesimi siano stati trasferiti ad altri enti, comunque rientranti tra quelli previsti dall'originaria disciplina del d.lgs. n. 468/97 fra i soggetti promotori di progetti di L.S.U. (Enti pubblici economici, società a totale o parziale partecipazione pubblica e dalle cooperative sociali o loro consorzi).

[104] I "Lavori di pubblica utilità" previsti dal d.lgs. n. 280/97 vanno tenuti distinti dai "Lavori di pubblica utilità" che costituiscono una tipologia dei "Lavori socialmente utili" prevista dall'art.2 del d.lgs. n. 468/97.

[105] Tale individuazione viene effettuata secondo criteri tra loro molto diversi, in quanto tendono a coprire sia l'ambito di coloro che possono fruire di altre opzioni, sia di coloro che si trovano in posizioni irregolari: fra i primi rientrano coloro che, avendo meno di cinque anni dal pensionamento possono fruire di un contributo a fondo perduto, coloro che sono stati ricollocati e quelli che sono stati avviati in progetti finanziati da Regioni e Province. Tra i secondi si trovano coloro che sono stati dichiarati decaduti o cancellati dalle liste di mobilità, nei casi previsti, per essersi rifiutati all'assegnazione ad attività di L.S.U., e coloro che non rendano la dichiarazione ricognitiva dei periodi di effettivo impegno nei progetti e dei soggetti utilizzatori.

[106] L'istituto dei "Lavori socialmente utili" è nato come uno strumento dinamico inteso a realizzare *concrete e stabili* opportunità occupazionali e l'idea originaria era quella di permettere la creazione di nuove imprese; in pratica, l'intuizione era quella di una sorta di "effetto volano" in grado di creare nuova occupazione.

Una logica di rilievo che supportava l'impianto degli L.S.U. era quella di creare le condizioni per avviare gli interessati al pensionamento ovvero ad attività di *autoimpiego*.

In realtà, la reiterazione dello strumento ha determinato l'aspettativa in molti di poter transitare in un rapporto a tempo indeterminato, cosa questa al di fuori sia della normativa di riferimento sia delle possibilità concrete.

Per tali ragioni si è ritenuta conclusa l'esperienza dei *Lavori socialmente utili* e, quindi, si è posto il problema del transito ad opzioni maggiormente corrispondenti ad una politica attiva del lavoro.

L'evoluzione della materia, anche grazie alle esperienze e nel quadro del sistema comunitario derivante dal Trattato di Amsterdam, ha portato alla qualificazione di misure assistenziali anche per istituti come gli L.S.U. che originariamente non dovevano avere tale caratteristica, indicandone il necessario abbandono in favore di strumenti più idonei a creare nuova occupazione, e, soprattutto, al superamento dell'equivalenza *lavoro stabile - rapporto a tempo indeterminato:*

a) la circostanza che i soggetti che fruiscono dei relativi trattamenti siano considerati *occupati*, con i conseguenti equivoci nell'analisi complessiva dell'occupazione, nonostante la precarietà della loro condizione che nel caso dei *lavori socialmente utili* si riferisce a soggetti che, altrimenti, sarebbero completamente al di fuori del circuito dell'occupazione;

b) la modificazione in corso d'opera delle caratteristiche originarie di un determinato istituto, tali da snaturarlo perlomeno in parte.

Per i *lavori socialmente utili* si è ripetuto, infatti, il fenomeno già riscontrato per la *Cassa integrazione guadagni* e l'*indennità di mobilità*, e cioè la reiterazione degli istituti, da un lato, con la conseguente creazione di una vera e propria "sacca" o "limbo" di soggetti che continuativamente si trovano in una situazione intermedia tra *occupazione* e *disoccupazione* e per i quali, in pratica, si realizza una rete di *mera assistenza*, e, dall'altro, l'ampliamento dei beneficiari dei medesimi istituti, com'è accaduto nel caso degli L.S.U., con l'estensione di questi anche ai soggetti privi di posizioni previdenziali.

a) con il decreto-legge 24 novembre 2000, n. 346 che rappresenta un chiaro esempio di provvedimento, avente i caratteri dell'urgenza e della necessità, che reca misure *tampone* volte a superare contingenze dovute a note lacune normative (per gli ammortizzatori sociali) ovvero a modificare, alterandone l'assetto, una normativa di sistema che non si riesce ad applicare (è il caso del d.lgs. n. 81/2000);

b) con la legge *finanziaria* (legge 23 dicembre 2000, n. 388) con la quale sono stati recepiti i contenuti del decreto legge, ulteriormente allargandone la portata modificativa rispetto alla norma d'origine e determinando quindi un *vulnus* proprio a quel nuovo *sistema* che doveva prima affermarsi, nel 2000 e poi consolidarsi, nel 2001.

Con il decreto-legge n. 346/2000, per quel che attiene ai *lavori socialmente utili*, oltre al differimento del termine, per la presentazione della domanda per la contribuzione volontaria, al 30 aprile 2001 (il termine originario era posto ai sessanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2000), si è stabilita la possibilità, per il Ministero del lavoro, di stipulare convenzioni, entro il 31 dicembre 2000, *nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo per l'Occupazione*, con le regioni per i casi in cui, *per ragioni straordinarie*, non risulta possibile esaurire il bacino regionale dei lavoratori impegnati in L.S.U..

Dette convenzioni costituiscono la leva con la quale, in pratica, salta il sistema del d.lgs. n. 81/2000.

Infatti con esse è possibile indicare una quota predeterminata di soggetti da avviare alla *stabilizzazione*, che, per il primo anno, non potrà essere inferiore al 30 per cento dei soggetti ricompresi nel *bacino* regionale.

Va considerato che le convenzioni possono rinnovarsi *annualmente* (non sono indicate ulteriori quote *minime*), purché vengano raggiunti gli obiettivi di stabilizzazione.

Le risorse finanziarie sono sempre quelle del *Fondo per l'occupazione*, non rendendole dunque disponibili, per le quote interessate, per i Lavori di pubblica utilità - L.P.U., mentre impingono, sempre sul medesimo Fondo, ulteriori interventi delle *regioni* indirizzati ancora ad attività socialmente utili, nonché a misure aggiuntive di stabilizzazione e di politica attiva del lavoro e per *il sostegno delle situazioni di maggiore difficoltà*.

Appare evidente la portata modificativa di tale provvedimento rispetto all'assetto originario, e ciò anche a prescindere dalle perplessità che l'utilizzazione da parte delle regioni, anche per finalità da accertare in concreto, di un *fondo* inserito nel bilancio statale, suscita in una logica di federalismo fiscale.

La legge finanziaria che ratifica i contenuti del decreto-legge, pur, ovviamente, non costituendone la legge di conversione, sposta in avanti i termini, e, dunque, il termine del 30 aprile 2001 entro il quale le regioni non ritengono possibile esaurire il *bacino* regionale, viene spostato al 30 giugno 2001, mentre cade quello del 31 dicembre 2000 per stipulare le relative convenzioni, che trovano quale unico limite le risorse del *fondo per l'occupazione*.

Un'altra modifica concerne la condizione perché possa aversi il rinnovo delle convenzioni: mentre nel d.l. n. 346/2000 essa consisteva nell'*aver raggiunto gli obiettivi di stabilizzazione*, nella legge finanziaria, la medesima risiede nella definizione, *anche in base ai risultati raggiunti*, degli *obiettivi di stabilizzazione*.

Inoltre viene introdotta la possibilità di continuare a percepire gli assegni relativi, nonché quelli familiari, per coloro che abbiano compiuto i cinquant'anni alla data del 31 dicembre 2000, ove proseguano le attività degli enti utilizzatori.

Di diverso tenore è sia la norma intesa a consentire a coloro che hanno maturato dodici mesi di permanenza nelle attività di L.S.U. di accedere al trattamento previdenziale in base alla contribuzione volontaria, sia l'estensione del riconoscimento del beneficio del contributo, di diciotto milioni di lire per ogni assunto, agli enti locali ed agli enti dotati di autonomia finanziaria.

Sulla scorta delle modificazioni normative descritte, è lecito nutrire dubbi sulla reale chiusura dei *Lavori Socialmente Utili*, in quanto per il cosiddetto *svuotamento del bacino*, a parte alcuni casi che riguardano regioni settentrionali (es.: Lombardia), soprattutto in quelle meridionali, si assisterà ad una serie di proroghe dello strumento, alle quali le recenti novelle normative hanno fornito copertura giuridica.

Se non può dirsi (perlomeno allo stato) che siano consentiti ulteriori accessi, l'alternativa ad ulteriori dilazioni temporali è il finanziamento di ulteriori esigenze per la *stabilizzazione*, che viene consentito alle Regioni (art. 78, comma 2 lettera *d)* della legge finanziaria per il 2001) a carico sempre del *Fondo per l'occupazione.*

La tesi di fondo del d.lgs. n. 81/2000 che puntava alla liberazione delle risorse ora impiegate per gli L.S.U., perché le medesime venissero destinate ai *Lavori di pubblica utilità - L.P.U.*, viene dunque mortificata e questo significa anche che, aldilà, delle intenzioni programmatiche, poiché nessuna opzione può evolversi in assenza di un *budget* adeguato, andrà comunque ridisegnato il quadro delle politiche attive del lavoro che, non possono certamente risolversi nella *formazione* che pure vede una sua forte evoluzione, in particolare nel settore della *formazione continua*, e che, comunque deve essere supportata da una forte strategia di interazione con l'individuazione di *reali* sbocchi occupazionali.

Il numero dei lavoratori impegnati in L.S.U. è stato caratterizzato da una grande variabilità, essendo passati dai 54.135 del 1995 ai 153.697 del 1998, costituente il valore massimo raggiunto, con un livello medio, per il primo semestre 1999 di 144.822.

A fronte di tale dato, colpisce il livello ancora basso dei lavoratori usciti dal *bacino* dei L.S.U., i quali, tra il novembre 1999 ed il febbraio 2000, sono stati stimati in 1.250 unità complessive, come viene evidenziato dalla seguente tabella:

Lavoratori usciti dal bacino degli LSU tra il novembre 99 ed il febbraio 2000

Causa di uscita dal bacino	*Valore assoluto*	Percentuale
Assunzione da cooperativa come dipendente	320	25,6
Assunzione da cooperativa come socio	14	1,1
Assunzione da ditta privata	262	21,0
Assunzione da ente locale	20	1,6
Assunzione da società mista	79	6,3
Autoimpiego	3	0,2
Decesso	10	0,8
Dimissioni volontarie	74	5,9
Indisponibile a fornire dati personali	31	2,5
Licenziamento	4	0,3
Pensionamento	201	16,1
Reintegro da parte dell'azienda di provenienza	3	0,2
Rifiuto dell'assistenza al reimpiego	125	10,0
Rinuncia	103	8,2
Sospensione	1	0,1
Totale	*1.250*	*100*

Fonte: elaborazione ISFOL su dati Italia Lavoro S.p.A.

Nello stesso Piano Nazionale per l'Occupazione 2000[107], non si rinviene una strategia incisiva al riguardo, e ci si limita a descrivere sinteticamente l'avvento della nuova disciplina del d.lgs. n. 81/2000, con la sottolineatura del crescente ruolo di regioni ed enti locali e l'indicazione che il compito della ricollocazione dei lavoratori, assegnato ad Italia-lavoro[108], ha prodotto, nel 1999, 14.000 colloqui con i lavoratori, dai quali sono scaturiti 1.000 inserimenti in programmi

[107] Pubblicato nell'aprile 2000.

[108] Società per azioni a totale partecipazione pubblica che agisce in regime di convenzione con il ministero del lavoro ed in base alle direttive del Ministro del lavoro.

formativi, nonché l'intenzione di *raccordare la materia con la riforma degli ammortizzatori sociali*.

Si riscontra, dunque, una notevole lentezza del circuito di svuotamento del *bacino* LSU che conferma le difficoltà incontrate al riguardo e spiega la ricerca di rinvii dei termini ultimi per la *stabilizzazione*.

Per quanto concerne le tipologie, appare in linea con il *trend* delle nuove occasioni occupazionali, l'assunzione in società cooperativa o in società private come dipendente, mentre non sembrano aver determinato un forte *appeal* opzioni autonome e ben più *a rischio* come l'autoimpiego.

Non va, del resto, dimenticato che i lavoratori impegnati in L.S.U. provenivano da rapporti di lavoro subordinato e da lì erano entrati nella fascia, prima della Cassa integrazione e, quindi, della mobilità per pervenire al sistema L.S.U..

Appare dunque comprensibile la ricerca di opzioni maggiormente *sicure*, in mancanza delle quali preferire il mantenimento della seppur precaria situazione attuale.

Sotto altro profilo, questo stesso dato spiega, come rilevato nel citato Rapporto ISFOL 2000, il fallimento dell'opzione relativa ai Lavori di Pubblica Utilità, sempre nell'ambito degli L.S.U. (e, quindi, si ricorda, istituto completamente diverso dai L.P.U. disciplinati dal d.lgs. n. 280/97) che tendeva alla creazione di nuova impresa.

Se ne trae la conferma che l'approccio per iniziare un'attività autonoma è legato a motivazioni completamente differenti da quelle di un lavoratore entrato nell'area di *crisi* e quindi di disagio sociale.

E' in fondo proprio lo spartiacque che divide gli L.S.U. dai L.P.U. correttamente intesi: diversi sono i soggetti (lavoratori disoccupati i primi ed in cerca di prima occupazione i secondi) come diverse sono le metodologie (progetti, relativi, prevalentemente, a prestazioni di servizi per i primi, anche *borse di lavoro* per i secondi).

Il problema, che si presenta, per le ragioni espresse in precedenza, ancor più grave dello scorso anno, è il sostanziale ingessamento dei fondi disponibili (fondo per l'occupazione) per i L.S.U. che ancora non si chiudono e questo non avverrà realisticamente nel breve periodo, e la contestuale indisponibilità dei medesimi per un effetto *volano* che faccia decollare i L.P.U..

Va detto, in relazione a questi ultimi, che il sistema normativo che li prevede (il d.lgs. n. 280/97)[109] ne fa uno strumento completamente diverso[110] dai *Lavori socialmente utili*, il quale ha avuto un avvio piuttosto stentato, sia per la ritardata indicazione delle modalità di prima attuazione (solamente alla fine del 1999 sono stati definiti i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi per le spese relative alle attrezzature ed all'assistenza tecnico-progettuale, di cui all'art. 8, comma 2 del cennato d.lgs. n. 280/97), sia per i ristretti termini per la presentazione dei progetti, e per l'insufficiente conoscenza, da parte dei soggetti promotori, della realtà giovanile alla quale doveva evidentemente fare riferimento tutta l'azione propulsiva in materia.

Circostanza questa che trova conferma nel particolare fenomeno che si è riscontrato per le *borse-lavoro* che costituiscono una delle tipologie d'intervento previste dal citato d.lgs. n. 280/97, accanto agli L.P.U..

Il fenomeno consiste nell'elevato livello di rinunce da parte di imprese proponenti a conferire *borse* già autorizzate.

---

[109] Emanato in base alla delega dell'art.26 della legge n. 196/97 (la c.d. "legge Treu").

[110] Riguarda, infatti la realizzazione di un piano straordinario per l'avviamento al lavoro di circa 100.000 giovani *inoccupati* di età compresa tra i 21 e i 32 anni.
Tale piano può essere attuato in quelle regioni (Sardegna, Sicilia, Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Abruzzo e Molise alle quali si sono poi aggiunte Marche ed Umbria, oltre alle province di Massa Carrara, Frosinone, Roma, Latina e Viterbo) che sono al di sopra del *tasso medio-annuo di disoccupazione*, secondo i dati ISTAT.
Va sottolineato come il predetto piano preveda il ricorso oltreché agli L.P.U. anche a *borse-lavoro* le quali, evidentemente attengono ad esperienze formative alle quali sono legate le assunzioni dei giovani *inoccupati* titolari delle medesime, le quali vengono sostenute da incentivi alle aziende.

Infatti le *borse-lavoro* sono state assegnate in tre *tranches* dovendo, appunto, in tempi successivi recuperare e riassegnare quelle che potrebbero definirsi *inoptate*.

Su di un totale di 104.484 borse richieste, si è avuto il seguente andamento:

	fase a	*fase b*	*fase c*
borse autorizzate	64.291	20.819	5.384
borse attivate	43.085	10.942	1.861
tassi di rinuncia %	33	47,4	65,4

Fonte: dati ISFOL.

Si rileva, dunque un grande scarto che misura in negativo il reale interesse imprenditoriale ad attivare lo strumento, da un lato, ma anche, dall'altro, lo scarso affidamento dei giovani nei confronti di un'opzione ritenuta eccessivamente precaria.

Per quanto attiene al monitoraggio degli L.S.U., la cui carenza era stata sottolineata nella passata relazione, l'Amministrazione è attualmente impegnata *in un controllo dei progetti interregionali, attraverso un monitoraggio di tutti i programmi avviati, i fondi utilizzati, le persone formate e il risultato occupazionale raggiunto.*

Non vi sono, peraltro, ancora dati disponibili al riguardo e se ne rinviene l'urgenza, che non viene ridimensionata dalla rinviata chiusura degli L.S.U., come si è avuto di esporre ampiamente in precedenza, ma semmai enfatizzata perché il grande problema della *stabilizzazione* risente, oltre a gravissimi problemi socio-economici sul territorio, anche della mancanza di un'attenta analisi che, giovandosi dei risultati del monitoraggio avrebbe permesso l'individuazione dei possibili sbocchi degli L.S.U., e cioè, l'individuazione, in sostanza, delle opzioni per ricollocare in altre attività ed altri contesti i relativi lavoratori.

5.3 Gli ammortizzatori sociali.

Si è già detto, in precedenza, della grave lacuna rappresentata dalla mancata riforma degli *ammortizzatori sociali*.

Si è quindi proceduto senza un reale quadro d'insieme (si è del resto spesso sostenuto che anche gli L.S.U. costituiscano, di fatto, un ammortizzatore sociale e nello stesso Piano per l'occupazione 2000, citato, si collega la riforma degli L.S.U. a quella degli ammortizzatori sociali).

Il principio che dovrebbe regolare la stessa esistenza degli *ammortizzatori sociali*, consiste nella loro entrata in funzione nei casi nei quali si riveli impossibile regolare le compensazioni economiche attraverso i normali istituti di accesso al lavoro e si renda, quindi, necessario intervenire dalla parte pubblica per evitare che le discriminazioni superino il livello della sopportabilità, ovvero per assicurare il c.d. *minimo vitale* alle categorie che si trovano al di sotto del limite di sussistenza.

In fondo gli "ammortizzatori sociali" sembrano costituire l'altra faccia della medaglia delle opzioni di *flessibilità* che costituiscono uno dei dati salienti della politica del lavoro.

La minimizzazione se non il superamento del *disagio sociale*, così come l'assicurare *pari opportunità* nell'accesso al lavoro, costituiscono tutte componenti della ricerca di un riequilibrio complessivo del sistema.

I principi ai quali dovrebbero, dunque, attenersi gli *ammortizzatori sociali* sono, da un lato, la ricerca dell'*equità sociale* e, dall'altro, costituire un effettivo strumento di *politica attiva del lavoro* e, cioè, in sostanza non costituire elemento di disincentivazione per la mobilità e la ricerca di opzioni lavorative, ma, semmai, di reinserimento di lavoratori disoccupati.

Purtroppo, la riforma, prevista dalla legge n. 144 del 1999 (il c.d. *ordinamentale lavoro*) non è ancora intervenuta ed, al momento, l'unico intervento normativo di rilievo consiste nel d.lgs. n. 181 del 21 aprile 2000, il quale ha, peraltro, una portata limitata, riguardando, in

particolare, i criteri per poter accedere agli istituti che, a loro volta, saranno oggetto della riforma.

Va comunque detto che, in tale circostanza, si rinvengono alcune innovazioni di rilievo, come quella della definizione dello *stato di disoccupazione*, legato alla *disponibilità immediata* ad essere nuovamente occupato.

Inoltre, vengono indicate le categorie di disoccupati in modo da fotografare lo stato di disagio in cui verte quel determinato soggetto, e, quindi il disoccupato viene distinto in: *di lunga durata, giovane, adolescente, donna in reinserimento.*

Viene anche introdotto un meccanismo sanzionatorio che dovrebbe costituire un deterrente al ricorso a comportamenti dilatori nei confronti dell'offerta di lavoro[111].

Tali meccanismi non costituiscono, del resto, una novità, essendo stati già previsti per gli L.S.U. e concretizzandosi nel rischio o nella reale perdita del trattamento.

L'esperienza favorisce un certo scetticismo, al riguardo, ma, certamente, gli ammortizzatori sociali che, sempre più dovrebbero dirigersi verso le c.d. *qualifiche marginali* che più sono vicine alla *soglia di povertà*, possono estrinsecarsi negli strumenti più vari: dalle agevolazioni fiscali per i datori di lavoro alla c.d. *fiscalizzazione degli oneri sociali*, tutte opzioni dirette a mantenere il rapporto di lavoro.

Nell'esperienza italiana gli ammortizzatori sociali hanno finito per coincidere con gli strumenti che possono considerarsi l'anticamera della disoccupazione, come la *cassa integrazione guadagni* e l'*indennità di mobilità.*

Non v'è dunque da stupirsi se anche i *L.S.U.* possano essere considerati in detto contesto. Quanto in precedenza espresso in ordine a tale istituto supporta una valutazione in tal senso.

Sempre in tale ambito, un accenno va fatto ad un provvedimento di particolare rilevanza come la legge 14 dicembre 2000, n. 385 che reca *nuove norme in materia di integrazione del trattamento al minimo* in materia pensionistica a fini dichiaratamente perequativi.

Va, in ultimo, citato il recentissimo d.l. n. 157, emanato il 3 maggio 2001, che reca disposizioni urgenti in materia pensionistica e di ammortizzatori sociali.

Per quel che concerne gli ammortizzatori sociali, questo provvedimento è diretto a *fronteggiare gli effetti e le ricadute, sul piano occupazionale derivanti da gravi crisi aziendali o settoriali, dalla crisi connessa alle encefalopatie spongiformi bovine, nonché dall'emergenza idrica nella regione Puglia.*

In relazione, dunque, ad un ventaglio di opzioni piuttosto ampio, gli interventi, disposti per un *limite complessivo massimo* di 300 mld, vanno da proroghe di trattamenti relativi a sussidi, ovvero nuovi sussidi al reddito o riconoscimenti di periodi di contribuzione figurativa, *anche in deroga alle disposizioni in materia di ammortizzatori sociali.*

5.4 Quadro finanziario degli strumenti.

L'analisi finanziaria conferma ulteriormente la vischiosità degli strumenti descritti, ed, in particolare, di quello dei "lavori socialmente utili".

Gli stanziamenti definitivi ammontano per l'esercizio 2000 a quasi 3.300 mld, rispetto ai circa 2.200 del 1999, e riguardano sia i "lavori socialmente utili - L.S.U." sia i "lavori di pubblica utilità - L.P.U.".

---

[111] Comporta la perdita dell'anzianità dello stato di disoccupazione il rifiuto di un'offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato, o determinato o di lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196, con durata del contratto a termine o, rispettivamente, della missione, in entrambi i casi superiore almeno a quattro mesi, formulata dal servizio competente ed ubicata nel raggio di cinquanta chilometri dal domicilio del lavoratore; il predetto rifiuto non comporta, tuttavia, la perdita dell'anzianità qualora la proposta di lavoro non sia congrua, secondo criteri determinati dalle commissioni regionali permanenti tripartite di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, alla professionalità posseduta dall'interessato.

Essi, infatti, impingono entrambi nel *Fondo per l'occupazione*, e, dunque, l'analisi finanziaria del bilancio amministrativo va riferita al capitolo 7670 (ex 6785) dello Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro.

Nel corso del 2000 risultano erogati, in conto-residui, dal Ministero del lavoro all'I.N.P.S., per i pagamenti ai beneficiari, 635,53 mld per L.S.U. e 180 mld per L.P.U e borse-lavoro.

Più in particolare, per quanto attiene agli esiti del Piano straordinario previsto dal d.lg.280/97 (sussidi L.P.U. e *Borse-lavoro*), erano stati impegnati 700 mld, in data 30 marzo 1999, sui fondi del 1998 e 150 mld, in data 20 dicembre 1999, sui fondi per il 1999. Su detti impegni l'Amministrazione ha erogato all'I.N.P.S. le seguenti somme:

Sussidi 1998	L.404.075.713.325
Sussidi 1999	L.195.390.784.876
Stima sussidi 2000	L. 55.000.000.000
Stima eventuali richieste inevase	L. 20.000.000.000
Totale sussidi	**L.674.466.498.201**

Per il pagamento delle attrezzature e dell'attività tecnico-progettuale, sono disponibili ancora 175,5 mld.

Per le attrezzature e l'attività tecnico-progettuale, sempre prevista dal d.lgs. 280/97, sono stati assegnati alle Direzioni regionali L. 4.953.310.770, ma non sono disponibili dati sugli effettivi pagamenti, peraltro richiesti alle Direzioni regionali dalla Direzione per l'Impiego del Ministero del lavoro.

Per quanto concerne i Lavori Socialmente Utili, la situazione degli impegni appare piuttosto complessa, poiché, dalle rilevazioni dell'Amministrazione del lavoro e p.s., risultano impegnati:

- 1.486,64 mld sui fondi 1998;
- 1.121,42 mld, in data 20 dicembre 1999, sui fondi 1999;
- 115,39 mld, in data 11 luglio 2000, sui fondi 1999 e
- 672,63 mld, in data 18 dicembre 2000, sui fondi 2000.

Va tenuto presente che, detti impegni riguardano oltre ai sussidi in senso stretto anche gli assegni al nucleo familiare, la formazione professionale, le attrezzature e l'attività tecnico-progettuale.

Le erogazioni effettuate sul 1998 ammontano a 947,40 mld, mentre quelle relative al 1999 raggiungono 1.034,14 mld, per un totale di 1981,54 mld.

I dati concernenti le erogazioni del Ministero del lavoro all'I.N.P.S. sull'esercizio 2000 non sono ancora disponibili perché il primo è in attesa del consuntivo I.N.P.S..

Discorso a parte è quello della *stabilizzazione* prevista dal d.lgs. n. 81/2000, per la quale il Ministero ha erogato finora alle Regioni, sulla base di apposite convenzioni, 263,09 mld.

In considerazione della conoscenza piuttosto approssimativa dei pagamenti disposti dall'Amministrazione, aspetto che evidenzia lacune, che vengono ancor prima di quella relativa alla mancanza di un *effettivo* monitoraggio, dal quale dovrebbe discendere una valutazione di efficienza ed efficacia dei progetti di L.S.U., appare utile, come è stato fatto lo scorso anno, segnalare la situazione del capitolo 7670 (ex 6785) dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro, nel quale va a concentrarsi il *budget* relativo alle *politiche attive del lavoro*: il Fondo per l'occupazione, sul quale gravano L.S.U. e L.P.U..

(in milioni)

	1998	1999	2000
PREV. DEF. COMP.	2.735.058,53	2.170.461,60	3.290.520,66
IMPEGNI	2.735.058,53	2.116.461,60	3.260.120,66
PAGATO COMPETENZA	22,04	218.000,00	485.214,42
PAGATO RESIDUI	1.467.541,96	1.230.632,65	2.372.189,14
RES. "C" PROV.COMP.	2.673.417,45	1.257.565,36	2.531.110,52
RES. "C" PROV.RES.	838.821,41	2.356.965,36	2.755.886,29
RES. "F" PROV.COMP.	61.619,04	640.896,23	243.795,71
RES. "F" PROV.RES.	0	0	11.711,96
RES.TOT. PROV. COMP.	2.735.036,50	1.898.461,60	2.774.906,23
RES.TOT.PROV. RES	839.058,94	2.356.965,36	2.783.237,81
RESIDUI INIZIALI	2.306.600,90	3.587.604,25	5.155.426,96
RESIDUI TOTALI	3.574.095,43	4.255.426,96	5.558.144,05

Va precisato che i pagamenti effettivi attengono soprattutto agli L.S.U., per le ragioni in precedenza enunciate e sono ancora esigui sulla competenza, seppur raddoppiati rispetto al precedente esercizio (485,2 mld nel 2000, rispetto ai 218 mld del 1999), tanto è vero che la massa residui è ancora cresciuta (5.558 mld di residui totali) rispetto ai livelli del 1999 (4.255 mld.) e del 1998 (3.574 mld).

5.5 Analisi finanziaria delle politiche dell'occupazione.

L'analisi finanziaria che la Corte effettua, sul rendiconto 2000, delle *Politiche sociali* ed, in particolare, di quelle del *lavoro*, tiene presente la strutturazione del d.lgs. n. 300/99, con l'aggregazione di *lavoro*, *salute* e *politiche sociali*. Per tale ragione, non è sovrapponibile con quella effettuata nella passata relazione; ad esempio non è più rinvenibile la materia della cooperazione, che, nella nuova aggregazione dei ministeri, viene trasferita al comparto delle *Risorse produttive*.

Ciò nonostante, in presenza di una strutturazione corrispondente delle *funzioni-obiettivo*, è possibile effettuare elaborazioni comparative.

Anche per l'esercizio 2000, viene seguita la classificazione COFOG[112], varata in sede OCSE, e l'analisi viene elaborata fino alle funzioni-obiettivo di quarto livello[113], ritenute più aderenti alle singole *politiche* nelle quali si esplica la *missione* dell'amministrazione, nella classificazione *economica semplificata* che distingue le spese, secondo le natura delle stesse, in *funzionamento*, *investimento* ed *intervento*.

In particolare, per quel che riguarda la materia dell'*occupazione*, dalla quarta *F.O.* di 1° livello *Affari economici*, si passa al 2° livello *Affari economici e commerciali del lavoro* ed al

[112] Che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvengono in tutto il sistema istituzionale, raccordate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC 79 e SEC 95).

[113] Va detto anche che, tendenzialmente, la classificazione COFOG assume caratteristiche molto *compattate* che, soprattutto per amministrazioni di non grandi dimensioni, non consentono un'analisi adeguata.
Non sempre infatti, la costruzione che prevede la disaggregazione svolta nella seguente scala permette una lettura soddisfacente del rendiconto:

Funzione obiettivo	Centro di responsabilità
Funzione obiettivo di 2° livello	*Macroaggregato*
Funzione obiettivo di 3° livello	Unità previsionale di base

terzo *Affari generali del lavoro* senza raggiungere un aggregato funzionale che consenta valutazioni significative.

Al quarto livello si rinvengono le *funzioni-obiettivo*: 1) *Pianificazione del mercato del lavoro*, 2) *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione*, 3) *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità*, 4) *Sgravi contributivi per le aree depresse*; 5) *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro*; 6) *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali* ed 8) *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro.*

Già nell'ambito della *formazione ed utilizzo della massa impegnabile*, che costituisce la prima base di analisi tradizionale nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, si rileva l'insoddisfacente livello degli *impegni totali* sulla *massa impegnabile* di una serie di funzioni di rilievo.

Si può dire, infatti, che, mentre per alcune *funzioni* di grande incidenza finanziaria il rapporto sia vicino al 100%:

- *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione* - nel cui ambito vanno considerati anche gli interventi a carico del bilancio del tesoro, che incidono in misura minima sul totale della *massa impegnabile* di questa *funzione,* rappresentandone solamente lo 0,68% e per i quali gli impegni totali coincidono con la stessa (79,42 mld) - presenta impegni totali per 11.499,71 mld su 11.660,93 di massa impegnabile, corrispondenti al 98,62%;
- *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* 879,73 mld su 1.093,73, corrispondenti all'80,43%;
- *Sgravi contributivi per le aree depresse* 3.676,99 su 3.679,74, corrispondenti al 99,93%;

solamente una *funzione* si pone a livelli intermedi:

- *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro* - che comprende anche gli interventi del Ministero della Sanità, per il 14,3% della massa impegnabile complessiva - con 416,97 mld su 749,28 corrispondenti al 55,6% della medesima;

ed altre tre mostrano un rapporto molto basso:

- *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* raggiunge, con 26,23 mld su 80,27, il 32,7% in tale rapporto.
- *Pianificazione del mercato del lavoro* 36,04 mld su 130,03 corrispondenti al 27,7%;
- *Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali* 54,04 mld su 310,92 corrispondenti al 17,4%.

L'analisi del primo gruppo di funzioni permette di confermare l'osservazione della precedente relazione sull'esigenza di non farsi fuorviare dagli alti rapporti rilevati, in quanto presenta una forte incidenza su di esso il livello di rigidità degli *incentivi all'occupazione*, per i quali, come si è visto in precedenza, è difficile modificare la strategia (è ancora di estrema attualità il problema del rapporto fra Lavori Socialmente Utili- L.S.U. e Lavori di Pubblica Utilità - L.P.U.)[114].

Va anche tenuto presente, al riguardo, che non sempre la progettualità produce risultati concreti e che, anche nei casi in cui ci si trova sostanzialmente di fronte a taluni automatismi (come l'erogazione di un assegno mensile fisso nel caso dei *Lavori socialmente utili*), vischiosità procedurali incidono sui pagamenti effettivi.

Certamente, un basso livello di impegni sulla *massa impegnabile* pone un altro tipo di problema, consistente nella carenza della progettualità necessaria per gestire taluni tipi di

[114] Problema questo che esiste in misura ancora maggiore per gli *ammortizzatori sociali*, come testimonia la difficoltà di varare la riforma del settore.

interventi, tema questo di rilievo soprattutto negli ambiti nei quali pesano le scelte strategiche dell'amministrazione.

Ne costituisce un esempio la funzione *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro*, laddove sono gli stessi vincoli normativi (normativa sulla sicurezza sul lavoro) a rendere necessaria una strategia di interventi mirati che consentano di raggiungere le finalità poste dalla norma.

Al riguardo, si riscontra una sensibile diminuzione del livello degli impegni (55,6%) rispetto al 78,6% del 1999.

Ben più marcato è il discorso che può farsi per le *funzioni-obiettivo* che mostrano un andamento che indica evidenti carenze proprio sul piano della individuazione degli interventi e delle connesse metodologie.

In questo *basket* si trovano proprio le cosiddette funzioni *strategiche*:

Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro che, con il 32,7% peggiora il dato dello scorso esercizio (46,1%). Viene dunque confermata la difficoltà, già rilevata in passato, nell'organizzazione e, quindi, nella realizzazione di un effettivo monitoraggio dello stato di avanzamento dei vari interventi di *politica del lavoro*, cui consegue una scarsa capacità di modificare l'assetto di tali interventi; si tratta di una carenza nota che proietta i suoi effetti sulle possibilità evolutive del sistema.

Pianificazione del mercato del lavoro che il 27,7% è in sensibile regresso rispetto al 91,3% dello scorso esercizio.

Al riguardo, va detto che questa funzione appare strettamente collegata alla precedente della quale costituisce, in fondo, il *feedback*: la *Pianificazione*, infatti, non può che essere conseguente al monitoraggio, e, quindi è proprio in questa attività che si scontano le lacune della precedente.

A ciò va aggiunto che la riforma del *mercato del lavoro*, ha implicato ed implica problematiche di grande spessore, come l'avvio dei *Servizi* e dei *Centri per l'impiego,* con tutte le conseguenze che il trasferimento delle funzioni in materia ha comportato, sul piano della reale operatività. Una questione ancora sul tappeto è quella del Sistema Informativo Lavoro - S.I.L. che dovrebbe consentire l'effettivo incontro *domanda-offerta di lavoro.*

Altro aspetto attiene alle attività di sostegno al *lavoro temporaneo*[115], (nella passata relazione si faceva cenno alla formazione *continua* tesa a colmare i periodi di inattività dei lavoratori e finanziata da un *Fondo per la formazione,* passato ad un regime privatistico in base alla legge finanziaria 2000 (legge 23 dicembre 1999, n.488), alimentato da contributi erogati dai datori di lavoro interinale, commisurati al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori.

Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali con il 17,4% indica un livello di *sofferenza* nel rapporto tra impegni e massa impegnabile che non può non determinare considerazioni negative se esso viene rapportato con quello del 1999 (99,6%) .

Qualsiasi ragionamento fatto sul fronte della *massa impegnabile* va comunque verificato su quello della *massa spendibile* dove anche le migliori progettualità sul piano teorico trovano il loro riscontro nell'effettiva realizzazione degli interventi, misurabile con l'indicatore *pagamenti*, vuoi sui residui di provenienza dagli esercizi precedenti, vuoi sulla competenza.

In tale ultimo contesto, le funzioni *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione*, *Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse anche a seguito di calamità* e *Sgravi contributivi per le aree depresse* , che avevano mostrato un andamento fisiologico nel primo ambito, non lo confermano in pieno nel rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile.

---

[115] Trattasi di un istituto che rinviene la sua origine nella legge n. 196/97 agli articoli 1 e seguenti e che attiene, appunto, al contratto con il quale un'*impresa di fornitura di lavoro temporaneo*, iscritta nell'apposito albo (art.2, comma 1), *pone uno o più lavoratori*, denominati "prestatori di lavoro temporaneo" da essa assunti con lo specifico contratto, (art.3 della legge) *a disposizione di un'impresa*, per esigenze di carattere temporaneo (espressamente previste all'art.2).

La prima, infatti, con 11.314,6 mld su 14.595,9 , raggiunge il 77,52 %; la seconda con 1.466,4 mld su 5.390,8, solamente il 27,20%; la terza con 3.592,1 mld su 4.450,9 l'80,70%.

Tale dato va rettificato in base al livello di autorizzazioni di cassa che indica l'effettiva spendibilità, in base alle realistiche attese sulle erogazioni, della *funzione-obiettivo*.

Al riguardo, la funzione *Collocamento*... con 11.314,68 su 11.633,88 mostra un livello del 97,3%, la funzione *Misure per promuovere l'occupazione*...con 1.466,42 su 3.489,84 del 42,0% e *Sgravi contributivi*... con 3.592,07 su 4.240,49 l'84,7%.

Una volta realizzata tale operazione di rettifica - pur con tutte le riserve che emergono nei casi in cui appare rilevante lo scostamento tra massa spendibile ed autorizzazioni di cassa, perché comunque indicativo di una perdita di parte della progettualità che viene ritenuta non più realizzabile - emerge, in particolare, il dato relativo alla funzione *Misure per promuovere l'occupazione*...., alla quale sembra assegnato un ruolo d'impatto e, quindi una portata modificatrice del tessuto occupazionale preesistente, di particolare significatività e che invece, in concreto, non riesce ad indirizzare le risorse finanziarie esistenti ai risultati attesi.

La funzione intermedia *Vigilanza, prevenzione e tutela*... nel rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile (195,34 mld su 1.333,43) indica un 14,6%, molto basso, che, nel rapporto rettificato con l'autorizzazione di cassa (195,34 su 728,61) aumenta al 26,8%, ma appare evidente che una funzione di tale rilievo non possa che scontare in termini di valutazione di inefficienza anche la diminuzione del 54,6% del livello atteso di erogazioni (misurato dalle autorizzazioni di cassa) rispetto alle risorse disponibili.

Nel *trend* appena descritto, risulta ancor più negativa la situazione relativa alle tre funzioni che già avevano mostrato un livello basso nel rapporto tra impegni e massa impegnabile.

Infatti, *Pianificazione*... con 34,47 mld di pagamenti totali su 137,79 di massa spendibile, indica un 25,0% che sale di poco, nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (34,47 su 135,22), fino al 25,5%.

Rilevazione, analisi e monitoraggio..., con 12,35 mld di pagamenti totali su 91,31 di massa spendibile, fissa il rapporto al 13,5% che sale in termini consistenti, nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (12,35 su 37,54), fino al 32,9%.

Rapporti con le parti sociali e le relazioni industriali, con 41,23 mld di pagamenti totali su 388,67 di massa spendibile, indica un livello del 10,6%, che sale al 13% nel rapporto pagamenti totali - autorizzazioni di cassa (41,23 mld su 316,67).

I dati riportati inducono a valutazioni negative in quanto le *funzioni-obiettivo* in esame avrebbero caratteristiche evolutive, ad esse, in sostanza, verrebbe assegnato il compito di aggiornare la conoscenza dei fenomeni e, nell'ultimo caso, esternalizzare l'amministrazione, in modo da rendere sempre più efficiente ed efficace l'azione amministrativa.

Si assiste, invece, perlomeno da quel che si evince dall'analisi finanziaria, ad un'attività molto limitata rispetto alle risorse disponibili, in un primo momento, in termini di progettualità e, quindi, di realizzazione di quanto programmato.

E' il caso della funzione *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali*, che, come era già stato sottolineato nella passata relazione, vede in prima linea l'Amministrazione del lavoro ed alla quale va riconnessa sempre maggiore rilevanza nel quadro complessivo del *Patto sociale* ed in quello più mirato del *Piano per l'occupazione* e delle *Politiche del lavoro*, per l'importanza della *concertazione* nella determinazione degli interventi di riequilibrio che costituiscono il risvolto operativo dell'azione di *policy*.

Alla stessa stregua, si sottolinea il lento avvio dell'attività alla quale corrisponde la funzione *Rilevazione, analisi e monitoraggio*... Ciò in quanto la predisposizione degli strumenti di monitoraggio del mercato del lavoro costituisce un adempimento primario per l'amministrazione.

Al riguardo, si cita l'attivazione, da parte della Direzione generale Osservatorio del mercato del lavoro, di un progetto che mira a coordinare l'attività svolta dalle strutture regionali e ad inquadrare tale attività nell'ambito delle iniziative comunitarie e l'esistenza di un primo prodotto, al 26 febbraio 2001 che attiene, appunto, al monitoraggio delle politiche regionali.

Va inoltre considerato un fenomeno, o, per meglio dire, una scelta dell'amministrazione che, in alcuni casi, consente di mantenere il livello dei residui totali (al 31 dicembre 2000) allineato con quello dei residui al 1° gennaio, l'invio in economia di consistenti risorse: è quanto avviene, ad esempio, per la funzione *Vigilanza, prevenzione....*, laddove esse ammontano a ben 574,37 mld, un ammontare superiore a quello dei residui propri finali al 31 dicembre (546,83).

Si tratta, in fondo, di una scelta che, seppur corretta nel quadro della limitazione dei residui passivi, è ancor più radicale nel quadro delle prospettive gestionali perché indica impossibilità o incapacità e, comunque rinuncia, nei confronti della realizzazione di interventi che pure erano sottesi, come nel caso di specie, ad assicurare un'importante compito con rilevanti esplicazioni sociali.

L'analisi finanziaria va completata con l'esame, nell'ambito della funzione di 1° livello *Protezione Sociale*, della Quinta funzione di 2° livello *Disoccupazione*, alla quale corrisponde analoga funzione di 3° livello che, a sua volta, si disaggrega, al 4° livello, in *Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati e per cassa integrazione guadagni* ed in *Formazione e riqualificazione professionale.*

Per quanto attiene alla funzione *Sussidi...*, sul fronte del rapporto tra *impegni totali* e *massa impegnabile* il livello raggiunto dai primi è molto alto con 11.227,24 mld su 11.382,71, corrispondenti al 98,63%, e tale livello si mantiene alto anche nel rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (che, com'è stato sottolineato in precedenza, costituisce il parametro che consente di determinare la reale *spendibilità* delle risorse finanziarie assegnate) che (con 10.976,91 mld su 11.489,52) raggiunge il 95,54%.

Tale andamento trova una immediata spiegazione nel meccanismo assistito da procedure che affrontano la situazione di *disagio sociale* nella tipica ottica degli *ammortizzatori sociali*, che, in attesa della tanto attesa *Riforma*, hanno avuto proprio nella ridefinizione dello *status* di "disoccupato", l'unico intervento normativo, con il ricordato d.lgs. n. 181/2000.

Si tratta, in sostanza di automatismi che realizzano soluzioni *tampone*, come accade tipicamente per il trattamento della *C.I.G.- Cassa Integrazione Guadagni*, che non sono assolutamente in grado di invertire la situazione in termini di reale recupero di una stabile occupazione.

Per quanto attiene all'altra *funzione-obiettivo* di quarto livello: "Formazione e riqualificazione professionale", indubbiamente la sua rilevanza, nell'ambito delle *politiche attive del lavoro*, tenendo anche conto della posizione dell'Unione Europea dopo gli incontri di *Lisbona* e di quella, conseguente, espressa nel D.P.E.F. e nel Piano Nazionale per l'Occupazione 2000, è notevole, ma va ricordato che gran parte degli interventi sono a valere sul Fondo Sociale Europeo - F.S.E. e quindi solo una quota degli stessi è a carico del bilancio statale ed, in particolare del Fondo di rotazione per la *Formazione professionale*, istituito con la legge n. 236/93.

Fatta questa precisazione, è interessante notare come, sul fronte della *massa impegnabile*, il livello degli impegni totali (602,12 mld su 639,51) sia elevato, raggiungendo il 94,1%, mentre il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (523,32 mld su 1.093,94) con il 47,9% indica il peso rappresentato dai residui passivi (propri) che non diminuiscono, in quanto dai 454,42 mld al 1° gennaio raggiungono i 533,17 al 31 dicembre, con ulteriore incremento del 17,3%, cui si giunge attraverso pagamenti sulla competenza (283,59 mld su 574,74) pari al 49,3% e pagamenti su residui (239,73 mld su 454,42) pari al 52,7% che rappresenta il tasso di smaltimento dei medesimi.

Appare evidente, per la *funzione* in esame, come incida la situazione pregressa , anche se va rilevata un'accelerazione dei meccanismi di erogazione, in linea con l'esigenza di adeguatamente affrontare la nuova normativa comunitaria del F.S.E. (Reg.1260/99, nonché le nuove *linee-guida di gestione e controllo dei fondi strutturali*, elaborate nel marzo 2001) che fa leva su di un'ottica programmatica che tende ad attrarre al finanziamento comunitario anche i c.d. *progetti-sponda*[116] ed a consentire l'*overbooking*[117].

[116] Progetti che avevano anche origine diversa ma che vengono riconvertiti in progetti a finanziamento, totale o parziale, comunitario.

[117] La presentazione di progetti anche in esubero rispetto alle reali possibilità di finanziamento comunitario, modulo questo diretto ad evitare l'inutilizzazione di fondi comunitari.

Parte speciale - MINISTERI

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Sintesi e conclusioni.

1. Direttive e programmi.

2. Analisi dell'organizzazione: *2.1 Il regolamento di organizzazione: rapporti con l'attuale configurazione del Ministero; 2.2 Il Servizio di controllo interno.*

3. Analisi finanziaria: *3.1 Analisi per funzioni-obiettivo; 3.2 Analisi per Centri di Responsabilità; 3.3 Analisi per categorie economiche.*

4. Aspetti di particolare rilievo: *4.1 Dismissioni immobiliari; 4.2 Commissione di vigilanza sui Fondi Pensione; 4.3 Cooperazione; 4.4 - S.I.L. Sistema Informativo Lavoro.*

5. Costruzione di un sistema di indicatori per il controllo di gestione: *5.1 Analisi della Corte; 5.2 Gli indicatori in materia di ispezioni alle cooperative; 5.3 Gli indicatori della Direzione degli affari generali e del personale; 5.4 Gli indicatori in materia di formazione professionale.*

Dati di competenza – esercizio finanziario 2000

(in milioni)

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
4.1.2.1 - Pianificazione del mercato del lavoro	129.949	135.222	*275*	125.851	121.333	125.826	26.212	5.749
4.1.2.2 - Collocamento e misure per promuovere l'occupazione	11.402.691	11.514.747	*1.429.665*	11.380.735	11.247.632	11.236.045	3.210.579	30.099
4.1.2.3 - Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamità	2.799.363	2.814.608	*2.712.467*	2.790.019	2.741.260	938.987	3.258.574	28.491
4.1.2.4 - Sgravi contributivi per le aree depresse	3.659.738	4.240.488		3.656.988	3.656.988	3.592.070	784.799	74.009
4.1.2.5 - Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro	637.529	604.611	*3.387*	630.888	617.228	374.793	574.229	258.861
4.1.2.6 - Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali	306.122	316.666	*2.504*	300.868	288.120	274.992	105.601	8.068
4.1.2.7 - Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione	66.847	78.810	*454*	59.479	57.232	58.768	52.871	17.449
4.1.2.8 - Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro	42.844	37.543	*22.166*	38.073	14.105	12.597	73.337	5.379
4.8.1.1 - Ricerca nel settore del lavoro	4.662	5.130	*477*	3.969	3.653	3.013	1.701	764
10.1.1.1 - Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro	883.031	1.101.204	*5*	882.780	882.780	251.102	960.564	70.569
10.1.2.1 - Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidità civile	471.929	473.761	*5*	471.530	471.530	469.198	4.178	416
10.2.1.1 - Trasferimenti alle gestioni previdenziali	51.837.239	51.769.283	*29*	51.835.661	51.835.661	51.763.443	111.297	3.644
10.4.1.1 - Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale	3.567.091	3.567.135	*10*	3.566.829	3.566.829	3.566.792	113	263
10.5.1.1 - Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati o per cassa integrazione guadagni	11.158.986	11.459.419	*921.924*	11.145.747	11.070.441	11.013.740	2.004.041	67.993
10.5.1.2 - Formazione e riqualificazione professionale	569.740	547.003	*533.330*	565.634	536.919	521.039	563.737	4.160
10.7.1.1 - Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti	2.525	2.525		2.515	2.515	177	4.338	4.900
10.9.1.1 - Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale	417.870	501.678	*267*	413.763	411.596	448.017	53.067	5.018
10.9.1.3 - Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamità	119.397	109.261		100.600	100.600	109.243	12.221	18.797
TOTALE AMM.NE	***88.077.553***	***89.279.092***	***5.626.963***	***87.971.928***	***87.626.420***	***84.759.841***	***11.801.460***	***604.629***

Sintesi e conclusioni.

Il Ministero del lavoro, dopo aver portato a termine nel corso dell'esercizio 2000 il processo di decentramento funzionale in materia di mercato del lavoro, previsto dalla legge n. 59/1997 e dall'art.7 del d.lgs. n. 469/1997, è coinvolto in una complessa ristrutturazione delle competenze in materia di *welfare*, nel nuovo contesto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nel d.lgs. n. 30 luglio 1999, n. 300, veniva configurato un Ministero per *la salute, il lavoro e le politiche sociali*.

Di recente è stato emanato il decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, con il quale è stato nuovamente istituito il *Ministero della sanità*, e, quindi, dovrà essere adeguata la disciplina dei regolamenti di organizzazione al nuovo assetto.

Attualmente è in vigore il regolamento di organizzazione, emanato con il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, il quale, suscitava, anche nel precedente regime, perplessità, poiché si riferiva espressamente solo ai Dipartimenti *per le politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori* e *delle politiche sociali e previdenziali*, mentre si limitava ad operare un rinvio per i due Dipartimenti *per l'ordinamento sanitario* e *della tutela della salute umana e sanità veterinaria*, provenienti dal Ministero della sanità.

Ne derivava una normazione non organica e non unitaria, nella quale rinvenire un equilibrio tra funzioni svolte e strutture che a tali funzioni sono preposte.

L'aspetto organizzativo costituisce un nodo cruciale per il perseguimento della *missione* dell'Amministrazione, ed, attualmente, non ancora è a regime il S.I.L. - Sistema Informativo Lavoro, al quale è affidato il compito di assicurare su tutto il territorio nazionale la fruizione di una banca-dati interattiva ed in continuo aggiornamento sul mercato del lavoro.

La programmazione generale e di settore, dall'esame delle note preliminari e delle direttive del Ministro per gli esercizi 2000 e 2001, non appare confermare la crescita che, perlomeno per le direttive, era stata registrata nella passata relazione.

Non si rinvengono ancora passi concreti nella realizzazione del sistema di controllo interno disegnato dal d.lgs. n. 286/1999, anche se dalle richiamate direttive emerge l'affidamento all'attuale Servizio di controllo interno - SE.C.IN. di compiti tipici del *controllo strategico*. Va anche segnalato come di altro segno sia l'affidamento al medesimo di compiti di supporto ai centri di responsabilità per la realizzazione delle strutture di controllo di gestione.

Per quanto attiene alla materia delle *dismissioni immobiliari*, per quanto si sia messo in moto il complesso meccanismo per l'attuazione del programma *ordinario* ex d.lgs. n. 104/1996 - che costituisce il programma fondamentale e che riguarda complessivamente 39.485 immobili per un valore complessivo di 6.850,63 mld - al 31 dicembre 2000 le unità per le quali è già stato stipulato il rogito sono 1.090 per un valore di 208,38 mld, alle quali si aggiungono le unità per le quali è stato versato l'anticipo da parte degli acquirenti; esse sono 1.167 ed il corrispondente valore degli alloggi (e non, quindi, degli incassi) è di 180,84 mld.

Le previsioni di vendita relative al 2001 appaiono eccessivamente ottimistiche, riguardando, per il primo semestre 15.726 unità per un valore di 2.821,62 mld e, per il secondo semestre 14.477 unità per un valore di 2.685,72 mld.

Per le politiche previdenziali e quelle per l'occupazione si fa rinvio alla relazione sulle politiche sociali dove tali temi vengono approfonditi. Va, comunque, nel presente contesto, notato come l'Amministrazione sarà ancora pesantemente onerata dalla gestione dei *Lavori socialmente utili* che, attraverso le modificazioni apportate al d.lgs. n. 81 del 2000, prima con il decreto-legge n. 346/2000 e poi con la legge finanziaria 388/2000, vedono un'ulteriore prosecuzione ben al di là dei termini (aprile 2001) fissati dal citato d.lgs. n. 81/2001.

Di grande rilevanza è poi sia la riforma degli *Ammortizzatori sociali* sia quella degli *Enti previdenziali*, per entrambe le quali, a parte la limitata portata del d.lgs. n. 38/2000 (che ha riguardato l'I.N.A.I.L.), nel 2000 non si sono avute novità sul piano normativo.

Di ancor più ampio respiro è la *verifica* sulla riforma previdenziale che proprio nel 2001 dovrebbe essere realizzata.

Al riguardo, sarà importante verificare se le nuove strutture, attualmente, previste dal d.P.R. n. 176/2001, entreranno effettivamente a regime, in particolare, la Direzione per gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione e quella delle politiche previdenziali, quest'ultima nel nuovo contesto del Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, e se potranno esprimere la necessaria incisività nell'attività di regolazione entrambe, nonché di gestione la prima e di vigilanza la seconda, che a loro compete.

Per ciò che concerne la materia della *Formazione professionale* (e della Formazione continua) non è stata ancora istituita l'*Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale*, prevista dall'art. 88 del d.lgs. n. 300/1999.

Diverso è il discorso che attiene alla materia della cooperazione che non verrà più gestita nel contesto lavoro ed occupazione, ma in quello delle attività produttive. In connessione con tale *distacco* viene ad essere contestualizzato il sistema del volontariato e delle associazioni di promozione sociale.

Va fatto cenno anche all'evoluzione della *Previdenza complementare* che ha costituito oggetto di interesse per la Corte, sia in sede di controllo sulla gestione nell'ambito del programma che ha riguardato la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, sia in sede di certificazione di compatibilità economico-finanziaria del primo contratto collettivo con il quale è stato costituito un *fondo pubblico*: quello per i dipendenti della *Scuola*.

In merito, ancora non appare sufficientemente sostenuto da misure di incentivazione il decollo del sistema che è ancora appesantito dal gran numero di *Fondi preesistenti*, spesso di minima entità, la cui ricognizione si è rivelata particolarmente onerosa per la citata Commissione.

Va, infine, espressa una considerazione positiva per i primi passi nella costruzione di un sistema di indicatori alla quale la stessa Corte ha contribuito trovando riscontro nell'Amministrazione in un approccio che dovrà evolversi nel breve periodo.

1. Direttive e programmi.

Le note preliminari.

Il livello raggiunto dalla programmazione di un'amministrazione va attualmente misurato in base a due strumenti: la *nota preliminare al bilancio di previsione* e la *direttiva* annuale del Ministro, emanata ai sensi degli artt.3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993.

Per quanto l'utilizzazione di entrambi gli strumenti non abbia ancora raggiunto, in genere, uno *standard* soddisfacente, come la Corte ha rilevato in occasione dei referti specifici sulle *direttive* dei Ministri, la *nota preliminare* che doveva essere presentata per l'esercizio 2000, aveva rappresentato un punto dolente di particolare rilievo perché era, in pratica, limitata alla "nota tecnica" predisposta dal Ministero del tesoro, determinandosi in tal modo un inadempimento da parte dell'Amministrazione e mancando, quindi, la fissazione degli obiettivi ai quali assegnare le risorse finanziarie.

Per tale ragione, va fatto cenno alla *nota preliminare per il 2001*, proprio al fine di valutare la crescita dell'azione programmatoria del Ministero del lavoro.

In primo luogo, è necessario rilevare che la *nota preliminare* del Ministero del lavoro e p.s., risulta, ancora una volta, nell'ambito della Tabella 14 – Stato di previsione della spesa, allegata al disegno di legge del bilancio di previsione per il 2001, come era accaduto nel precedente esercizio, limitata alla *nota tecnica* del Ministero del tesoro.

Mentre nello scorso esercizio l'adempimento, previsto dall'art. 2, comma 4 –quater della legge n. 468/1978, come sostituito dall'art. 1, comma 2 della legge n. 94/1997, era stato effettivamente disatteso dall'Amministrazione, nel caso di specie tale circostanza va riferita ad un disguido, oggetto di apposita nota alla Corte del Capo di Gabinetto del Ministro del lavoro.

In effetti, l'Amministrazione ha provveduto a predisporre (nel luglio 2000) una consistente *nota preliminare* nella quale si nota una particolare attenzione ai profili *organizzativo-strutturali*, sia per una esigenza di rimodulazione dopo il trasferimento della competenza in materia di mercato del lavoro a Regioni ed Enti locali avvenuto in ottemperanza al d.lgs. n. 469/1994, sia per quella di conformare la medesima alla nuova ottica indicata dal d.lgs. n. 300/1999 che prevede la creazione di un Ministero che si occupi di tutta la politica sociale.

Altra normativa di rilevante impatto sull'azione amministrativa è costituita dal d.lgs. n. 80/1999 che ha introdotto il tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie individuali del pubblico impiego.

Profili di grande importanza sono poi quello della *sicurezza sul lavoro*, quello della *lotta alla disoccupazione* e quello della *prevenzione ed emersione del lavoro irregolare e sommerso*.

Gli aspetti accennati non esauriscono le attività di competenza del Ministero, che, per le sue caratteristiche strutturali, dovute ad un disegno di amministrazione ripartita per materia (impiego, previdenza, cooperazione, formazione, rapporti di lavoro, osservatorio sul mercato del lavoro), tranne nel caso della Direzione generale per gli affari generali ed il personale, trovano un facile e diretto riferimento del *Centro di Responsabilità* alla *funzione-obiettivo*.

Le indicazioni propositive sono dunque, al riguardo, corrispondenti alle linee di attività di settore.

Va sottolineato il tentativo che, nell'ambito della *Cooperazione*, è stato fatto di individuare *indicatori* in grado di misurare l'efficienza dell'azione, nella fattispecie, diretta alla promozione ed allo sviluppo della cooperazione. Tali *indicatori* sono dati dall'incremento percentuale del numero di autorizzazioni per le iniziative in materia rilasciate dalle Associazioni cooperative, che nel primo semestre del 2000 sono state 404 a fronte delle 224 rilasciate nello stesso periodo del precedente esercizio, con un incremento del 70%.

Nel proporsi di estendere la misurazione su tutta la gamma delle attività in materia, l'Amministrazione, per quel che attiene all'*efficacia* dell'azione, rinviene un indicatore nel *numero di nuovi occupati per progetto*, dato questo da rilevarsi da parte degli stessi soggetti attuatori in base ad apposite clausole convenzionali.

Nel 2001 dovranno dispiegarsi gli effetti della nuova sinergia tra sistema informatico (S.I.L.) ed Osservatorio sul mercato del lavoro al quale spettano le elaborazioni delle statistiche in materia. Detta sinergia deriva dalla direttiva del Ministro (del 3.4.2000) con la quale è stato assegnato l'obiettivo di realizzare compiutamente il S.I.L. al Dirigente dell'Osservatorio, il quale riveste anche la qualità di *Responsabile per l'informatica*.

Nelle attese dell'Amministrazione, dovrebbe derivarne una connotazione marcatamente tecnologica in grado di definire l'analisi economica del mercato del lavoro e la valutazione delle politiche occupazionali, anche attraverso l'allineamento dei dati provenienti da altri enti, utilizzando le risorse finanziarie precedentemente assegnate alla Direzione generale per gli affari generali ed il personale.

Nell'ambito della Direzione dell'impiego, di particolare rilievo è il monitoraggio dei fenomeni occupazionali nel Paese in relazione al Piano nazionale per l'occupazione ed in connessione con la Politica dell'U.E. in materia di occupazione.

Va anche considerata, nel quadro della politica dell'immigrazione, l'istituzione ed il funzionamento dell'*anagrafe informatizzata* e dell'*archivio dei lavoratori stranieri*.

Per quanto attiene alla materia della *formazione professionale*, è di attualità la riforma del sistema formativo, in coerenza con l'evoluzione della materia nell'ambito U.E., sia in relazione al Fondo Sociale Europeo, sia con riferimento ai Programmi di iniziativa comunitaria *Occupazione*, *Adapt* ed *Equal*.

Nella materia dei *Rapporti di lavoro* si evidenziano sia la materia prioritaria della *Sicurezza sul lavoro*, sia quella delle *Procedure di raffreddamento* che devono precedere la

proclamazione degli scioperi nei servizi pubblici essenziali, nonché quella, già citata, delle controversie individuali di lavoro. Altro aspetto è quello attinente al "Fondo infortuni" al quale spetta di sostenere la ricerca nel campo infortunistico.

L'attività nel settore della *Previdenza* si indirizza a due *obiettivi primari*: *il completamento della riforma del sistema pensionistico* e *la gestione degli ammortizzatori sociali.*

Il quadro così delineato mostra, quindi, uno sforzo, rispetto al passato, di dare contenuti alla *nota preliminare*, ma si rileva il persistere di indicazioni pressoché corrispondenti alla *quota-parte* di *missione* dell'Amministrazione che ogni Centro di Responsabilità deve perseguire.

Mentre si rileva un migliore assetto propositivo per alcuni settori *tecnici* come la *Cooperazione* e l'*Osservatorio sul mercato del lavoro* dal quale ultimo Centro di Responsabilità si attende soprattutto la definizione (piuttosto problematica allo stato) del S.I.L. nonché significative elaborazioni statistiche, non altrettanto può dirsi per la *Previdenza*, nel cui ambito esistono due *priorità* di grande momento come la *Previdenza complementare* ed i *Piani di dismissione immobiliare* degli Enti previdenziali la cui realizzazione è piuttosto dilazionata nel tempo, priorità che non vengono poste nel necessario rilievo nella *nota preliminare.*

Deve tenersi, infatti, conto che anche se non vi è una diretta azione sul fronte della spesa, per l'ultimo aspetto, da parte del Ministero, oltre ad esservi una connessione con la spesa d'intervento, ne risulta comunque implicato l'equilibrio delle gestioni previdenziali e dei bilanci degli Enti.

Le direttive del Ministro.

La *Direttiva* per l'esercizio 2000, come si è già accennato nella passata relazione, ha il pregio di disegnare un quadro coerente con le norme emanate nel corso del 1999, in particolare la legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. *collegato ordinamentale lavoro*), ed il d.lgs. n. 30 luglio 1999, n. 286 con il quale è stato ridisegnato tutto il sistema dei controlli interni.

In tale direttiva, i contenuti più rilevanti sono le indicazioni in materia di impiego, laddove si pone il problema della riforma degli ammortizzatori sociali che passa attraverso fasi problematiche come il c.d. "svuotamento" del bacino degli L.S.U. - Lavori socialmente utili, per passare agli L.P.U. - Lavori di pubblica utilità.

E' questa una materia *fondamentale* che costituisce oggetto di approfondimento nella relazione sulle *politiche sociali* ed, in particolare, quelle *per l'occupazione.*

Altrettanto importanti sono le linee di sviluppo della "Formazione professionale", soprattutto con riferimento al Fondo Sociale Europeo ed ai suoi interventi.

Un'altra materia, peraltro toccata in corso di tempo da direttive di settore, è quella delle *dismissioni immobiliari*, per la quale venivano, generalmente, indicati per il 2000 i primi passi concreti[1].

---

[1] In proposito, va sottolineata l'importanza della direttiva del Ministro con la quale, in data 26 agosto 1999 sono stati indicati i principi ai quali gli Enti previdenziali devono attenersi nella determinazione dei programmi di cessione del patrimonio immobiliare *previa valutazione degli effetti di tali cessioni sui mercati immobiliari locali, anche tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche delle diverse aree.*

Gli aspetti più significativi di detta direttiva - che è stata integrata il 31 agosto successivo, escludendo in fase di prima applicazione, gli immobili di pregio - attengono alla *rapida* e *graduale* attuazione che viene richiesta, alla percentuale minima di patrimonio immobiliare da alienare nella prima fase (non meno del 25%), al richiamo dei principi da osservare nelle procedure, in base alla normativa che regola la materia (d.lgs. n. 104/1996 e legge n. 662/1996).

La direttiva ha posto l'accento sulla preferenza per la vendita *in blocco* dell'immobile, ritenuta economicamente più vantaggiosa, tanto da incentivare l'acquisto *in forma collettiva* delle unità immobiliari per le quali non venga esercitato il diritto di opzione.

Altro aspetto è certamente quello temporale, in considerazione del grave ritardo registrato nell'attività di dismissione del patrimonio immobiliare (non solamente da parte degli enti previdenziali, ma soprattutto, da parte dello Stato).

La direttiva, in proposito, ha indicato la procedura da seguire e le fasi di cui si compone, nonché termini piuttosto

Per quel che attiene alla previdenza, si accenna agli adempimenti previsti dalla citata legge 17 maggio 1999, n. 144 (il c.d. "ordinamentale lavoro"), i quali, *in primis* la definizione degli interventi di politica attiva del lavoro, ma anche il riordino degli enti previdenziali, appaiono di particolare consistenza.

Al riguardo, va detto che la situazione è ancor più complessa per quanto attiene ai primi, come viene descritto nella relazione sulle politiche sociali, mentre non è mutata, rispetto a quanto veniva esposto nella precedente relazione per quel che concerne il secondo aspetto (il riordino degli enti previdenziali), l'unico decreto legislativo emanato in materia è quello riguardante l'I.N.A.I.L., il n. 38 del 23 febbraio 2000, che costituisce una normativa di rilievo per la materia dell'*assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali* e che si occupa anche di aspetti la cui definizione è ancora *in fieri*, come il *danno biologico*.

Per quel che attiene, in particolare, al S.I.L. - Sistema Informativo Lavoro, che è stato già in passato oggetto di indagine, in sede di controllo sulla gestione, da parte della Corte dei conti e che di recente è stato oggetto di ulteriore deferimento alla Sezione del controllo, sempre in tale sede, appare di grande importanza la nuova impronta che l'amministrazione dà nella *direttiva* non solamente al ruolo del S.I.L. ma anche alla sua collocazione.

Viene infatti disposto che il S.I.L. sia connesso funzionalmente all'*Osservatorio sul mercato del lavoro*, Direzione generale questa che, pur indirizzata a compiti importanti di rilevazione e monitoraggio, ha finito sostanzialmente per fruire di apporti esterni, sia per quel che concerne le rilevazioni, sia per gli studi di settore.

Si sottolinea, dunque, tale aspetto, in quanto potenzialmente in grado di offrire idonea collocazione al S.I.L. ed, al tempo stesso, dinamicità all'Osservatorio, ed anche identificazione del "Responsabile del sistema informatico automatizzato" quale previsto dal d.lgs. n. 39/1993 nel Direttore generale titolare dell'"Osservatorio", avviandosi a soluzione, per tale ultimo profilo, l'annoso problema, peraltro esistente in molti ministeri, di un "Responsabile per l'informatica" che, non coincidendo con il titolare di un *Centro di Responsabilità*, non può gestire direttamente risorse finanziarie per il soddisfacimento delle esigenze connesse con il proprio ambito funzionale.

Nell'anticipare un argomento che verrà sviluppato successivamente, si sottolinea come, nell'attuale regolamento di organizzazione, tale opzione viene ad essere istituzionalizzata con la previsione di una Direzione *Reti informative ed Osservatorio del mercato del lavoro*.

Come nella precedente relazione si ritiene opportuno completare il quadro della programmazione con l'analisi della Direttiva per l'esercizio 2001.

In primo luogo, si nota come la medesima, in mancanza del regolamento sugli uffici di diretta collaborazione con il Ministro (al momento non ancora in vigore), ponga l'accento sulle funzioni assegnate al *SE.C.IN.*, l'attuale Servizio di controllo interno, al quale è demandato il compito di *provvedere all'analisi della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme alle unità operative dell'Amministrazione e gli obiettivi selezionati, le scelte operative effettuate in relazione alle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate, identificando gli eventuali fattori ostativi e le ipotizzabili responsabilità*

---

stringenti, sia per la formulazione, da parte degli Enti delle *ipotesi di vendita* delle unità immobiliari (60 giorni dall'emanazione della stessa), sia per i conduttori, ai quali è stato posto un identico termine decorrente *dall'invio* della relativa comunicazione, per esprimere la propria intenzione di acquistare, sia individualmente, sia in forma collettiva, quegli immobili per i quali non era stato esercitato il diritto di prelazione.

Nel sottolineare l'importanza di questo atto di indirizzo, in un momento di *stallo* delle operazioni, va detto che la legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Finanziaria per il 2000) negli articoli dal 2 al 5 si è nuovamente occupata delle dismissioni immobiliari, imprimendo una forte accelerazione al sistema ed indicando una serie di semplificazioni, (l'esonero per l'ente dall'esibizione dei documenti attestanti il diritto di proprietà sull'immobile) ed agevolazioni (la diminuzione del 20% degli onorari dovuti ai Notai) e, per quel che concerne quelle degli Enti previdenziali, ha previsto *l'esercizio di poteri sostitutivi*, da parte del Ministro del lavoro, nel caso di ritardo od inerzia da parte degli Enti previdenziali, nell'attuazione dei programmi.

per la mancata o parziale attuazione degli obiettivi ed indicando, altresì i possibili rimedi.

Si tratta, in sostanza, della configurazione del cosiddetto "controllo strategico" previsto dal d.lgs. n. 286/1999 e se ne trae conferma dall'assegnazione di compiti di supporto alle Direzioni generali al fine di realizzare le strutture di *controllo di gestione* secondo le indicazioni del medesimo decreto legislativo.

Vengono poi individuate tre priorità per l'attività del SECIN in relazione:

a) alla verifica del grado di miglioramento e potenziamento dell'attività ispettiva ed, in particolare, di quella attinente alla *prevenzione e sicurezza sul lavoro*, in coerenza con la strategia d'intervento delineata nel *Piano straordinario per la sicurezza sul lavoro*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 maggio 2000;
b) alla verifica dell'attuazione delle attività progettate per la messa in esercizio del S.I.L. (Sistema Informativo Lavoro);
c) alla verifica del grado di attuazione degli interventi di competenza dell'*Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori*, nel settore della formazione, nonché nell'ambito della strategia europea sull'occupazione e dell'utilizzo del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2000-2006 (che corrisponde all'attuale programmazione dei *fondi strutturali*).

Dette priorità appaiono sicuramente in linea sia con l'apporto che la struttura deve dare all'organo di indirizzo politico sul piano strategico, sia con le esigenze dell'Amministrazione, ma costituiscono anche compiti di particolare rilievo che rendono necessaria la costruzione di un idoneo sistema di *indicatori* per ognuna delle materie indicate.

Collegata a tali assegnazioni, e, comunque, all'attività generale del SE.C.IN., è la cura dell'accesso alle informazioni attraverso il S.I.L. nei cui confronti, come si è già detto, esiste comunque una vera e propria attività di verifica.

Continuando l'analisi degli obiettivi assegnati ai *Centri di Responsabilità* dell'Amministrazione, va segnalato, in generale, come gli stessi abbiano una valenza sostanzialmente ricognitiva dei compiti normativamente attribuiti alla competenza delle corrispondenti strutture.

Mentre l'indicazione effettuata per la Direzione generale degli affari generali e del personale appare piuttosto generica ed orientata soprattutto ad una migliore qualificazione del personale e ad un più adeguato dimensionamento della dotazione organica, senza far cenno ad aspetti ancora attuali, indicati nella *Direttiva 2000*, quella diretta alla Direzione generale dei rapporti di lavoro, costituisce un elenco di adempimenti di regolazione amministrativa conseguenti alle norme in vigore in materia di sicurezza[2].

In materia di *riordino degli ammortizzatori sociali*, settore questo di grandissimo rilievo e per il quale si rinvia all'analisi effettuata nella relazione *sulle politiche sociali*, si rinviene l'attribuzione, al dirigente generale che presiede il Comitato tecnico Cassa integrazione guadagni, di compiti diretti *all'individuazione di una sede per la valutazione strategica dell'insieme degli incentivi occupazionali e degli ammortizzatori e, soprattutto, del loro impatto sui comportamenti delle imprese interessate ai provvedimenti*, nonché *all'individuazione di uffici dirigenziali di secondo livello che consentano di tener distinti, ai fini di una loro più puntuale gestione strategica, i diversi istituti di competenza generale, quali mobilità, cassa integrazione straordinaria, contratti di solidarietà, etc....*

La predetta assegnazione di obiettivi che si riconduce, essenzialmente, a compiti di studio, è legata alla creazione della nuova Direzione generale *per gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione*, che viene prevista dal nuovo regolamento, di cui si parla di

---

[2] Il d.lgs. n. 626/1994 in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro, il d.lgs. n. 494/1996 con le modifiche apportate dal d.lgs. n. 528/1999 relativo ai cantieri temporanei e mobili, il d.lgs. n. 277/1991 ed il d.lgs. n. 230/1995 con le modifiche apportate dal d.lgs. n. 241/2000, in materia di radioprotezione.

seguito, nella parte dedicata all'*Analisi dell'organizzazione*, sostanzialmente coevo alla direttiva (entrambi sono stati emanati alla fine di marzo del corrente anno).

A prescindere dalla constatazione che non si tratti, dunque di compiti operativi e che l'individuazione delle strutture alle quali preporre dirigenti di seconda fascia, costituisce oggetto, come previsto dall'art. 6 del regolamento, di apposito atto amministrativo di natura non regolamentare, da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, lettera *e)* della legge 23 agosto 1988, n. 400, va notato quanto rilevante sia la carenza conoscitiva dell'Amministrazione su di una materia di importanza definita in precedenza *fondamentale*, tanto da rendere necessaria la citata ricognizione.

La Direzione generale *della previdenza e assistenza sociale* viene chiamata ad una serie di compiti di regolazione, previsti dalla legge 23 dicembre 2000 n. 388 (Finanziaria per il 2001) soprattutto sul fronte contributivo, in relazione alla *totalizzazione dei periodi assicurativi*, alla predisposizione del regime sanzionatorio, all'imposizione dei contributi previdenziali per i redditi di collaborazione coordinata e continuativa, collegata all'imposizione fiscale dei medesimi redditi, nonché ad altri aspetti, sempre in materia contributiva, legati al regime di riduzione previsto per il settore edile ed al tasso di interesse di differimento per i contributi dovuti da artigiani ed esercenti attività commerciali, di età inferiore ai 32 anni che si iscrivono per la prima volta alle singole gestioni.

La medesima direzione generale è fortemente impegnata, sul fronte delle *dismissioni immobiliari*, a vigilare, monitorare e ad accelerare le procedure sui tre distinti *Piani di dismissione*:

a) *Piano di dismissione straordinario ex articolo 7 della legge n. 140/1997*;
b) *Piano di dismissione straordinario ex art.2*, comma 1 della legge finanziaria 2000;
c) *Piano di dismissione ordinaria.*

Estremamente sintetica è l'assegnazione di obiettivi per la Direzione della cooperazione, che verrà assorbita nel Ministero delle attività produttive:

a) *arricchimento delle occasioni d'incontro tra le forze lavoro giovanili e l'autoimprenditoria cooperativa*;
b) *iniziative d'impresa cooperativa nelle aree territoriali maggiormente svantaggiate.*

Obiettivi questi non solamente estremamente vaghi ma che attengono ad attività di promozione che non costituiscono certamente la principale missione della Direzione, attualmente impegnata a ristrutturare tutto il sistema dell'*Ispezione alle cooperative.*

In tale contesto, la direttiva raggiunge il suo livello *minimale*, ma anche per le altre direzioni non si sfugge alla tecnica di elencare adempimenti previsti dalle norme in vigore.

Importante appare l'impegno, per la Direzione generale *per l'Osservatorio sul mercato del lavoro*, la quale è fortemente onerata sul piano della realizzazione del S.I.L., di implementare un nuovo sistema statistico, tale da integrare l'informazione sul mercato del lavoro, e di predisporre *indicatori congiunturali sul mercato del lavoro.*

La Direzione *per l'Impiego* ha soprattutto una grande area evolutiva sul piano del monitoraggio, che va dagli LSU all'attività dei servizi per l'impiego; nel primo caso si tratta di una carenza sottolineata e ribadita anche nella relazione sulle politiche sociali relativa all'esercizio 2000.

Di grande rilievo è anche l'attività nel campo dell'*immigrazione* e quella di regolazione per nuovi istituti come *mediazione* e *lavoro temporaneo.*

L'Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori, in attesa dell'istituzione dell'*Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale*, prevista dall'art. 88 del d.lgs. n. 300/1999, è chiamato ad affinare la sua organizzazione, secondo le linee comunitarie che stabiliscono la separazione tra strutture di gestione, di pagamento e di controllo degli interventi, e, se da un lato è impegnato nella riforma del sistema formativo e nella sua sperimentazione, dall'altro deve svolgere, sul piano operativo, le attività connesse alla

realizzazione della programmazione comunitaria e dei progetti *in itinere*.

Di rilievo è la costituzione di una *task-force* chiamata a monitorare, ai fini della chiusura degli interventi inseriti nella programmazione del Fondo sociale europeo 94-99, l'andamento dei flussi finanziari mediante:

- *il controllo mensile dei livelli di spesa;*
- *l'assistenza tecnica ai soggetti beneficiari per il migliore e veloce utilizzo delle risorse:*
- *l'individuazione di programmi specifici per intensificare l'attività di verifica amministrativo-contabile degli ispettori.*

Nell'ambito delle attività connesse con la programmazione 2000-2006, va sottolineata quella concernente la realizzazione di un nuovo modello di gestione, secondo l'art. 39 del Regolamento generale 1260/99 ed i regolamenti specifici, con l'obiettivo di fornire *linee-guida* sia per le regioni sia per le altre amministrazioni titolari di forme di intervento.

In conclusione, a parte alcuni aspetti che si sono posti in rilievo, la Direttiva per l'esercizio 2001 non sembra aver mantenuto, sul piano delle indicazioni di priorità, quel livello di crescita che si era riscontrato in passato, ed appare meno incisiva rispetto a quella per l'esercizio 2000.

In effetti, tale valutazione tiene conto della sostanziale mancanza di monitoraggio per settori di grande rilievo per la collettività, attività questa che è alla base di una consapevole programmazione strategica.

La Direttiva non è ancora dunque uno strumento di programmazione effettiva dell'azione amministrativa che è ancora legata agli adempimenti indicati dalla normativa e dagli atti di regolazione amministrativa, ma, soprattutto, ed è questo il dato al quale porre la dovuta attenzione, mostra un'involuzione anche rispetto al recente passato.

2. Analisi dell'organizzazione.

2.1 Il regolamento di organizzazione: rapporti con l'attuale configurazione del Ministero.

Con il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176 è stato emanato il regolamento, ai sensi degli artt.45 e seguenti del d.lgs. n. 30 luglio 1999, n. 300, la cui portata - dopo l'emanazione del decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, con il quale è stato, nuovamente, istituito il Ministero della sanità - è stata concentrata sulle due aree che ricomprendono le peculiari competenze dei Ministeri del lavoro e degli affari sociali: *Politiche del lavoro e dell'occupazione e Tutela dei lavoratori* e *Politiche sociali e previdenziali*, inquadrate, rispettivamente, nel *Dipartimento per le politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori*, e nel *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali*.

Al riguardo, va detto che il disegno attuativo delle strutture ministeriali non appare univoco, ma caratterizzato da una puntuale ricognizione dell'esistente, piuttosto che da una effettiva valorizzazione delle funzioni proprie. Ciò, in particolare, vale per la materia dell'occupazione e della previdenza.

A ciò si aggiunge che, mentre il *nucleo* Lavoro, che, senza la materia della *Cooperazione*, passata al *Ministero delle attività produttive* e quella della *Previdenza* che passa al *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali*, corrisponde sostanzialmente al *Dipartimento per le politiche del lavoro*, si struttura su solo cinque direzioni generali (*Impiego, orientamento e formazione*, *Ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione*, *Tutela delle condizioni di lavoro*, *Reti informative ed Osservatorio del mercato del lavoro* ed *Affari generali, risorse umane e attività ispettiva*), Il *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali* assume una rilevanza analoga all'originario *Dipartimento per gli affari sociali* e ricomprende sette direzioni generali (*Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed affari generali*, *Tematiche familiari e sociali e tutela dei diritti dei minori*, *Diffusione delle conoscenze e delle informazioni in merito alle politiche sociali*, *Prevenzione e recupero delle tossico dipendenze e osservatorio*

permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e tossico dipendenze, Volontariato, associazionismo sociale e politiche giovanili, immigrazione e *politiche previdenziali*[3].

Il disegno, oltre che all'accorpamento delle strutture centrali, dovrebbe risultare coerente al complesso processo di attribuzione di funzioni e risorse alle autonomie disegnato in base al d.lgs. n. 469/1997 (in materia di mercato del lavoro) ed al corrispondente ruolo di indirizzo, coordinamento e programmazione attribuito al livello centrale.

Un aspetto peculiare è poi quello che attiene all'istituzione di una *Conferenza permanente dei Capi dei Dipartimenti* alla quale è affidato il compito di coordinare le attività comuni e di formulare proposte al Ministro al fine di predisporre gli indirizzi generali del ministero (nell'ambito soprattutto della Direttiva del Ministro).

Scendendo nel dettaglio della disciplina recata dal regolamento, si individua una forte aggregazione, nell'ambito del *dipartimento per le politiche del lavoro, dell'occupazione e della tutela dei lavoratori*, delle materie dell'*impiego* e della *formazione*.

Tale scelta è legata all'istituzione dell'*Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale*[4], prevista dall'art. 88 del d.lgs. n. 300/1999, in quanto l'attività ora intestata all'*Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori*, che costituisce una direzione generale del Ministero del lavoro, dovrebbe passare a detta Agenzia e, pertanto, al nuovo Ministero verrebbe mantenuto un ruolo di vigilanza e regolazione sulla materia; viene anche mantenuta la vigilanza sull'IS.FO.L. e da ciò si trae conferma di un disegno che vede, in materia di formazione, una sinergia fra Agenzia ed Ente, come, del resto, finora è avvenuto tra *Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori* e l'Ente medesimo.

Appare naturale, inoltre, lo stretto collegamento della politica dell'impiego con quella della formazione, concentrandosi sostanzialmente in un unico ambito le cosiddette *politiche attive per l'occupazione*.

Tale scelta appare parzialmente coerente con quella di istituire una direzione generale *per gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione*, in quanto, come era stato sottolineato nella passata relazione e ribadito nell'attuale, nella parte dedicata alle *politiche per l'occupazione*, sussistono forti perplessità, in base alle esperienze maturate in materia, sulla validità della coesistenza di due diverse tipologie di strumenti che perseguono differenti finalità.

In realtà, va probabilmente ridefinito il concetto stesso di *ammortizzatore sociale* o, perlomeno, fatta chiarezza su quali strumenti debbano essere fatti rientrare in tale definizione.

L'esempio dei *Lavori socialmente utili* appare calzante, al riguardo, poiché tale strumento, sulla cui ulteriore persistenza ci si sofferma nella relazione sulle *Politiche sociali*, non viene considerato un *ammortizzatore sociale* in senso stretto - in quanto orientato, nella sua configurazione d'origine, a risultati produttivi, sui quali, peraltro, mancano analisi gestionali sull'*economicità*, *efficienza* ed *efficacia* dello strumento - ma le stesse difficoltà incontrate nello *svuotamento del bacino degli L.S.U.* indicano come ormai esso abbia assunto caratteri analoghi.

In sostanza, con riferimento al regolamento, se da un lato, appare evidente l'esigenza di affrontare in termini incisivi ed unitari la materia degli *ammortizzatori sociali*, che ancora non vede la riforma più volte annunciata, dall'altro sembra opportuno operare una distinzione tra i primi e gli *incentivi all'occupazione* i quali dovrebbero rientrare nelle *politiche attive* alle quali si è fatto cenno in precedenza.

E' pur vero che la suddivisione operata nell'ambito del *Dipartimento per le politiche del*

---

[3] Va segnalato che nel recente percorso di riorganizzazione degli apparati, con D.P.C.M. 24 ottobre 2000 è stata dettata l'organizzazione del Dipartimento affari sociali (sino al trasferimento ad altra amministrazione ai sensi dell'art. 45 del d. lgs. n. 300/1999, *ora intervenuto*).

[4] Alla quale è affidata la realizzazione di un sistema che integri le esperienze e le attività, al momento, gestite da Ministero del lavoro e Ministero della pubblica istruzione.

lavoro sembra attribuire alla *Direzione per l'impiego, l'orientamento e la formazione* il livello *macro*, quello dell'esplicazione della funzione di *policy* ed alla *direzione degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione* l'attività di gestione degli strumenti che attengono, evidentemente, sia all'ambiente "ammortizzatori sociali" sia a quello "incentivi all'occupazione" ed, in particolare dei tre fondi previsti dalla legge n. 19 luglio 1993, n. 236: il *fondo per l'occupazione*, il *fondo per lo sviluppo* ed il *fondo per gli interventi a sostegno dell'occupazione*.

Mentre le altre due direzioni del dipartimento sostanzialmente corrispondono alla situazione attualmente esistente, in particolare, con il consolidamento, in capo al Direttore dell'*Osservatorio sul mercato del lavoro*, delle funzioni di Responsabile del *S.I.L. - Sistema Informativo Lavoro*, già attribuitegli *ad personam*, nel nuovo contesto della *direzione generale per le reti informative e per l'Osservatorio sul mercato del lavoro* e la conferma delle funzioni, attualmente intestate alla *direzione generale per i rapporti di lavoro*, alla nuova *direzione per la tutela delle condizioni di lavoro*, per la quinta direzione del dipartimento, quella *degli affari generali, risorse umane ed attività ispettiva*, con il decreto-legge n. 217/2001, appaiono superati i problemi di compatibilità con il disegno complessivo del nuovo Ministero.

Le competenze di questa direzione avrebbero, infatti, riguardato i due dipartimenti oggetto della specifica disciplina del regolamento: quello *per le politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori* e quello *per le politiche sociali e previdenziali* e non i due dipartimenti provenienti dal Ministero della sanità.

Va detto che tale assetto è comunque sintomatico di una vischiosità del sistema amministrativo che metabolizza con estrema difficoltà il sistema dei *Centri di Responsabilità*, che è stato introdotto dalla legge n. 94 e dal d.lgs. n. 279 del 1997, e dal quale discende un intimo collegamento tra complesso di risorse ed obiettivi assegnati al *Centro di Responsabilità*, il cui titolare è un dirigente *di prima fascia* e che, dunque, corrispondono alle direzioni generali.

Va infine considerato che una funzione di estrema importanza come quella dell'attività di regolazione e vigilanza della materia previdenziale, che costituisce un elemento fondamentale del sistema economico complessivo del Paese, trova collocazione come *settima* direzione generale nel dipartimento che solo nominalmente mette sullo stesso livello le *politiche sociali* e quelle *previdenziali* ma che, nelle opzioni perseguite, privilegia evidentemente le prime.

Riaffiora, anche in questo contesto, il noto tema della distinzione tra *assistenza e previdenza*, che vede, ancora una volta, non solamente prevalere la prima, la qualcosa potrebbe rappresentare una scelta governativa, ma mantenere la seconda in un ambiente *ibrido* che ha in passato comportato e comporta tuttora patologie per le gestioni previdenziali.

2.2 Il Servizio di controllo interno.

Nella passata relazione era stata sottolineata la fase, problematica, in cui si trovava il servizio di controllo interno del Ministero del lavoro - SE.C.IN. , a causa della mancanza di un programma di attività che costituisse un punto di riferimento costante per le analisi di gestione ad esso istituzionalmente richieste.

Si era anche fatto cenno alla vischiosità del rapporto con le Direzioni generali, gli attuali Centri di Responsabilità del Ministero, fenomeno questo piuttosto diffuso nell'esperienza complessiva dei Servizi di controllo interno anche per la mancanza di un reale approccio al controllo di gestione da parte di queste.

In pratica, nel corso del 1999, in attesa del regolamento attuativo degli uffici di diretta collaborazione al Ministro, nel cui ambito dovrebbe collocarsi il *controllo strategico* previsto dal d.lgs. n. 286/1999, l'attività del Servizio aveva assunto caratteri prossimi a quella ispettiva, in un'accezione impropria della funzione rivestita[5].

[5]I migliori risultati erano stati, infatti, conseguiti attraverso l'intervento diretto del Servizio nello svolgimento di indagini conoscitive direttamente richieste dall'organo di indirizzo politico, come si è potuto verificare con riguardo agli accertamenti svolti:

La situazione, nel 2000, è rimasta pressoché invariata, anche se dalle relazioni del SE.C.IN. si intravede un approccio più vicino alla funzione di controllo strategico (si ricorda che attualmente, al fine di evitare soluzioni di continuità nel sistema di controllo interno, il Servizio opera in regime di proroga delle precedenti funzioni).

Del resto, dalle direttive del Ministro, in particolare da quella per l'esercizio 2001, emerge la richiesta di assicurare un ruolo incisivo ai fini sia della programmazione successiva, sia dell'individuazione delle responsabilità in ordine al mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati[6].

Si tratta, in quest'ultimo caso, di un aspetto particolarmente delicato in quanto, per i dirigenti di prima fascia oltre, ovviamente ai capi dipartimento e segretari generali caratterizzati dal rapporto *fiduciario* che li lega al Ministro, la loro valutazione spetta all'organo di indirizzo politico e quindi al Ministro e, dunque, andranno verificati i limiti entro i quali quest'ultimo può avvalersi dell'opera del SE.C.IN. a tal fine.

Altro aspetto è quello relativo alla valutazione dei dirigenti di *seconda fascia* che spetta ai dirigenti di *prima fascia* titolari di *Centri di Responsabilità* ed, anche in questo caso, andrà assicurato che il circuito valutativo attenga a questi ultimi.

Discorso diverso è quello dell'assegnazione di compiti di supporto alle Direzioni generali al fine di realizzare le strutture di *controllo di gestione* secondo le indicazioni del d.lgs. n. 286/1999, in quanto, in questo caso si pone un problema di promiscuità tra le aree di indirizzo politico e di gestione amministrativa, perché se il controllo strategico attiene alla prima ed il controllo di gestione, in senso stretto, alla seconda, l'interposizione del controllo strategico nell'organizzazione delle strutture che dovrebbero essere collocate nell'ambito dei *Centri di responsabilità* può apparire incongrua ed, in qualche misura, lesiva dell'autonomia dei titolari di questi ultimi.

Per quanto attiene all'attività condotta nell'esercizio 2000 dal SE.C.IN., questa è consistita in un monitoraggio sul complesso dell'attività delle Direzioni generali, portato avanti da coordinatori individuati nell'ambito del Servizio e sfociata nelle relazioni trimestrali ed in quella annuale riassuntiva, essenzialmente ricognitive delle relazioni che le direzioni generali per un fenomeno *tralaticio* piuttosto diffuso, non essendo stato ancora varato il nuovo sistema previsto dal d.lgs. n. 286/1999, continuano ad inviare al Ministro.

Va confermato l'aspetto di rilievo della collaborazione con la Corte in occasione di audizioni, verifiche ed incontri, tenutisi presso l'Amministrazione, nel quadro di indagini di controllo sulla gestione che sono state recentemente approvate dalla Sezione Centrale di controllo sulla gestione (Fondi per gli incentivi alla *cooperazione* nella seduta del 20 giugno e Commissione di vigilanza sui fondi pensione, e Sistema informativo lavoro nella seduta del 22 giugno 2001).

In tale quadro va considerato in termini positivi, sia pure in chiave prospettica, oltre alle

---

- ai fini del reperimento di atti ministeriali concernenti gli effetti nocivi sulla salute dei lavoratori del cloruro di vinile monomero (indagine svolta in relazione ad un procedimento penale in corso presso Il Tribunale di Venezia);
- in relazione all'erogazione di contributi Comunitari per la formazione professionale in ambito U.E.;
- in relazione all'erogazione dei contributi Comunitari per la formazione professionale di cittadini italiani all'estero per l'anno 1999.

In tali circostanze l'accesso diretto ai dati da parte dei gruppi di lavoro, appositamente costituiti dal Servizio, ha consentito di individuare non solo le cause delle disfunzioni lamentate, ma anche di segnalare i possibili interventi correttivi.

[6] Viene, infatti, chiesto al SE.C.IN. di: *provvedere all'analisi della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme alle unità operative dell'Amministrazione e gli obiettivi selezionati, le scelte operative effettuate in relazione alle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate, identificando gli eventuali fattori ostativi e le ipotizzabili responsabilità per la mancata o parziale attuazione degli obiettivi ed indicando, altresì, i possibili rimedi.*

priorità indicate nella citata Direttiva 2001,[7] l'elemento dato dalla sinergia che potrà determinarsi, nell'ambito delle rispettive competenze, tra SE.C.IN. e Corte, nella realizzazione di uno dei programmi che sono stati approvati dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione con la deliberazione n. 14/2001/PRG che attiene ai "*Programmi di sviluppo previsti dall'art.1-ter del decreto legge 20 maggio 1993, convertito con legge 19 luglio 1993, n. 236*"[8], in quanto, anche il SE.C.IN. ha manifestato l'intendimento di sottoporre ad analisi tale settore.

3. Analisi finanziaria.

L'analisi finanziaria, segue, anche per l'esercizio 2000, la classificazione COFOG[9], varata in sede OCSE, fino all'elaborazione delle funzioni-obiettivo di quarto livello.

Detta analisi, viene poi ulteriormente evoluta nell'incrocio con i *Centri di Responsabilità* i quali, nell'Amministrazione del lavoro (nell'attuale configurazione) sono fortemente caratterizzati da un'articolazione di competenze *per materia*, permettendo dunque una lettura finalizzata dei dati del rendiconto 2000.

Per quanto attiene, infine, all'analisi per *categorie economiche*, quest'ultima segue la natura della spesa secondo una valutazione economico-funzionale e consente di valutare la spesa in base alla sua collocazione nel circuito economico.

3.1 Analisi per funzioni-obiettivo.

Nell'ambito della funzione di terzo livello *Affari generali del lavoro*[10], si rinvengono, come per l'esercizio 1999, gran parte delle funzioni di quarto livello maggiormente significative:

Pianificazione del mercato del lavoro - Collocamento e misure per promuovere l'occupazione - Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamità - Sgravi contributivi per le aree depresse - Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro - Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali - Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione - Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del

---

[7] Sono state infatti individuate tre priorità per l'attività del SECIN in relazione:

a) alla verifica del grado di miglioramento e potenziamento dell'attività ispettiva ed, in particolare, di quella attinente alla *prevenzione e sicurezza sul lavoro*, in coerenza con la strategia d'intervento delineata nel *Piano straordinario per la sicurezza sul lavoro*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 maggio 2000;

b) alla verifica dell'attuazione delle attività progettate per la messa in esercizio del S.I.L. (Sistema Informativo Lavoro);

c) alla verifica del grado di attuazione degli interventi di competenza dell'*Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori*, nel settore della formazione, nonché nell'ambito della strategia europea sull'occupazione e dell'utilizzo del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2000-2006 (che corrisponde all'attuale programmazione dei *fondi strutturali*).

[8] Detta norma ha previsto un apposito *Fondo per lo sviluppo* al fine di favorire la realizzazione di programmi di reindustrializzazione, di interventi per la creazione di nuove iniziative produttive e di riconversione dell'apparato produttivo esistente.

Il *Fondo* in discorso attiene agli strumenti che vengono definiti *di politica attiva del lavoro* e, quindi rientra nelle misure per favorire l'occupazione, sia in termini di salvaguardia della stessa sia in termini di individuazione di nuovi sbocchi occupazionali.

[9] Che ha la caratteristica di individuare funzioni *trasversali* che si rinvengono in tutto il sistema istituzionale, raccordate con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dall'Unione Europea (SEC 79 e SEC 95). Va detto anche che, tendenzialmente, la classificazione COFOG assume caratteristiche molto *compattate* che, soprattutto per amministrazioni di non grandi dimensioni, non consentono un'analisi adeguata.

Non sempre infatti, la costruzione che prevede la disaggregazione svolta nella seguente scala permette una lettura soddisfacente del rendiconto:

Funzione obiettivo	Centro di Responsabilità
Funzione obiettivo di 2° livello	*Macroaggregato*
Funzione obiettivo di 3° livello	Unità previsionale di base

[10] La quale, a sua volta, costituisce una disaggregazione della funzione di primo livello *Affari economici* e della funzione di secondo livello *Affari generali economici, commerciali e del lavoro.*

lavoro.

Come già avvenuto nella passata relazione, appare dunque opportuno concentrare l'analisi a questo ambito, in considerazione della più specifica elaborazione che, nella relazione sulle *Politiche sociali*, viene fatta per le *Politiche dell'occupazione* e per le *Politiche previdenziali*, e, pertanto, si ribadisce, per correttezza sistematica, che il livello complessivo della spesa, in questa analisi, va considerato al netto della spesa *previdenziale*, mentre nelle successive analisi per *Centri di Responsabilità* e per *categorie economiche*, non essendo queste più circoscritte alle sole *funzioni-obiettivo*, verranno considerati gli aggregati complessivi.

La spesa di maggior rilievo per le *funzioni-obiettivo* indicate è quella che attiene, in particolare, alla funzione *Collocamento e misure per promuovere l'occupazione*, che, con 11.402,69 mld[11], costituisce, a sua volta, il 59,9% di tutti gli stanziamenti definitivi della spesa rientrante in questa tipologia[12]; la seconda posta di rilievo è costituita da *Sgravi contributivi per le aree depresse* che, con 3.659,74 mld, raggiunge il 19,2% del settore[13] e la terza da *Misure per promuovere l'occupazione anche a seguito di calamità*, con 2.799,36 mld, il 14,7%.

Il livello degli impegni effettivi totali è di 11.500,74 mld per la funzione *Collocamento*, di 3.676,99 per la funzione *Sgravi contributivi*, e di 2.903,43 mld per la funzione *Misure per promuovere l'occupazione anche a seguito di calamità*, corrispondenti, rispettivamente, al 98,6%, al 99,9% ed al 98,0% su 11.660,93 mld, 3.679,74 e 2.963,87 di massa impegnabile.

L'andamento dei pagamenti sulla massa spendibile è del 77,6% (11.236,05 mld su 14.476,72) per la prima funzione, dell'80,7% (3.592,07 mld su 4.450,89) per la seconda e del 22,2'% (938,99 mld su 4.226,05) per la terza.

I residui propri finali al 31 dicembre costituiscono, sempre per la prima funzione, il 21,2% della massa spendibile (3.072,34 mld su 14.476,72), mentre per la seconda funzione raggiungono il 17,6% (784,80 mld su 4.450,88) e per la terza il 75,9% (3207,47 mld su 4.226,05), valori questi che, mentre per le prime due, anche per l'esercizio 2000, appaiono fisiologici e non inducono a considerazioni negative, per l'ultima funzione, che presenta caratteristiche di grande rilievo per il superamento di situazioni di crisi, meritano attenzione, in quanto sintomatici di una difficoltà nel tradurre in concreto la progettualità (si ricorda che il livello degli impegni era piuttosto alto con il 97,9% sulla massa impegnabile).

Va inoltre osservato come - mentre la funzione *Sgravi contributivi per le aree depresse*, attiene a una tipologia di spesa che presenta in tutta evidenza la natura di *intervento* orientato al riequilibrio di una situazione precaria, ma che è legata ad una fase ricognitiva delle condizioni che abilitano a ricevere il beneficio per poi essere regolata da un procedimento erogativo che, nella fattispecie, non appare comunque in grado di utilizzare tutte o quasi le risorse disponibili - la funzione *Misure per promuovere l'occupazione anche a seguito di calamità* sconta l'esigenza di individuare le opzioni più valide per incardinare il cosiddetto *circuito virtuoso* che dovrebbe permettere il recupero delle capacità produttive, in corrispondenza con il ripristino del territorio.

Va quindi sottolineato come il basso livello di pagamenti, al quale corrispondono, naturalmente, i consistenti residui, indica proprio la mancanza o l'inadeguatezza di tali opzioni.

Al riguardo, sarà di particolare interesse verificare in sede di indagine di controllo sulla gestione, nell'ambito dei programmi 2001, l'andamento dei *Programmi di sviluppo* previsti dall'art.1/ter della legge 19 luglio 1993, n. 236, in quanto, anche se non riguardanti solo (interessano la gran parte delle regioni) aree territoriali colpite da calamità, permetteranno di individuare proprio l'esistenza di quell'effetto *volano* che non si misura con la realizzazione dell'intervento finanziato ma con il *moltiplicatore* indotto dalle attività finanziate che determina la crescita economica di un determinato ambito territoriale.

---

[11] Erano 11.030 nel 1999.

[12] In regresso, dunque, rispetto al precedente esercizio, nel quale la percentuale raggiunta era superiore, attestandosi al 71,24%.

[13] Mentre nel 1999 raggiungeva il 25,38%.

Le altre *funzioni-obiettivo* di quarto livello, che costituiscono sempre una disaggregazione della funzione di terzo livello *Affari generali del lavoro*, presentano valori nettamente inferiori a quelli già indicati, ciò nonostante, esse attengono a materie di grande rilevanza per la *missione* dell'Amministrazione.

Va subito segnalato, al riguardo, che il livello degli impegni sulla massa impegnabile è per tutte queste funzioni limitato:

Pianificazione del mercato del lavoro raggiunge il 93,3% (121,33 mld su 130,03), *Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro* il 96,3% (618,79 mld su 642,33), *Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali* il 93,17% (289,69 mld su 310,92), *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione* il 85,5% (57,23 mld su 66,93) e *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro* il 33,17% (26,63 mld su 80,27).

Su tali funzioni che hanno connotati fortemente evolutivi e riguardano proprio quelle attività che devono costituire il presupposto per il miglioramento complessivo del sistema occupazione, il livello degli impegni costituisce un indicatore della capacità propositiva e programmatoria dell'Amministrazione, oltre che sul fronte della concertazione che, come veniva rimarcato anche nella passata relazione, rappresenta un profilo di grande importanza per la materia del lavoro ed, in particolare, nel contesto del *patto sociale.*

Va, pertanto, segnalato il basso livello raggiunto dalla funzione *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro*, che dovrebbe costituire un elemento cardine in detto contesto.

Spostando l'analisi sul fronte della massa spendibile, l'andamento appare piuttosto vario e solamente due funzioni (*Pianificazione..* e *Rapporti con le parti sociali..*) indicano livelli elevati.

Infatti, *Pianificazione..* raggiunge il 93,1% (125,83 mld su 135,22) nel rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa (che costituiscono, allo stesso tempo, sia l'indice di effettiva *spendibilità* delle risorse finanziarie assegnate, sia quello che misura la reale attesa da parte della stessa amministrazione in ordine alle erogazioni da effettuare), *Vigilanza* il 62,0% (374,79 mld su 604,61) ed in questo caso va rilevato che la massa spendibile raggiungeva ben 1.207,88 mld, in pratica il doppio delle autorizzazioni di cassa concesse, con conseguenti economie per 258,86 mld, *Rapporti con le parti sociali..* l'86,8% (274,99 mld su 316,67), *Regolamentazione...* il 74,5% (58,77 mld su 78,81) e *Rilevazione..* il 33,6% (12,60 mld su 37,54).

Va, in particolare, segnalato il basso livello di pagamenti di *Rilevazione..*, che si aggiunge all'analogo livello degli impegni sulla massa impegnabile.

Appare evidente come un basso livello di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, costituisca un indicatore che fotografa una forte carenza nel procedimento di erogazione ma, soprattutto, difficoltà nel portare a compimento quanto programmato.

Sul piano contabile, tale situazione si traduce nell'incremento della massa residui ovvero in consistenti economie.

In tutte le funzioni esaminate si riscontra la scelta di limitare la crescita dei residui proprio mandando in economia ammontari di rilievo rispetto agli stanziamenti definitivi.

Pianificazione.. indica 21,61 mld di residui propri finali ed economie per 5,75 mld a fronte di 129,95 mld di stanziamenti di competenza e 27,76 di residui propri iniziali.

Vigilanza...272,15 mld di residui propri finali ed economie per 258,86 mld a fronte di 637,53 mld di stanziamenti di competenza e 565,55 di residui propri iniziali.

Rapporti.. 89,62 mld di residui propri finali ed economie per 8,07 mld a fronte di 306,12 mld di stanziamenti di competenza e 77,74 di residui propri iniziali.

*Regolamentazione..*50,54 mld di residui propri finali ed economie per 17,45 mld a fronte di 66,85 mld di stanziamenti di competenza e 62,16 mld di residui propri iniziali.

Rilevazione.. 24,47 mld di residui propri finali ed economie per 5,38 mld a fronte di 42,84

mld di stanziamenti di competenza ed 11,04 di residui propri iniziali.

Per quanto si rinvenga dunque una sostanziale corrispondenza del livello dei residui finali rispetto a quelli iniziali, tranne nell'ultima funzione, tale risultato viene raggiunto proprio attraverso lo strumento dell'invio in economia della spesa non erogata.

Ulteriore conferma delle vischiosità del circuito di erogazione viene dal basso livello di smaltimento-residui (pagamenti sui residui) mostrato da tutte le funzioni esaminate (si segnala il dato relativo a *Vigilanza..*), tranne *Pianificazione* e *Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro.*

In tale ultimo contesto, infatti, *Pianificazione..* raggiunge il 70,1% (19,46 mld di pagamenti su 27,76 di residui propri iniziali), *Vigilanza..* il 7,5% (42,74 mld su 565,55), *Rapporti..* il 46,35% (36,03 mld su 77,74), *Regolamentazione..* il 39,1% (24,32 mld su 62,16) e *Rilevazione..* l'82,9% (9,15 mld su 11,04).

Quest'ultima peraltro aveva al 1° gennaio un consistente livello di residui di stanziamento (37,43 mld) che diventano 48,87 al 31 dicembre 2000.

3.2 Analisi per Centri di Responsabilità.

La rilevanza dell'analisi per Centri di Responsabilità è legata all'evolversi dei procedimenti di valutazione dei dirigenti, in particolare di quelli operativi di *prima fascia*, che, attualmente, sono titolari di detti Centri ed, al riguardo, va ricordato che nell'esercizio 2000 non si sono avuti significativi passi avanti né nella realizzazione della struttura del *Controllo strategico* né di quelle del *Controllo di gestione*, così come dei meccanismi di valutazione dei dirigenti, quali previsti dal d.lgs. n. 286/1999.

Inoltre, va considerato che l'organizzazione del nuovo Ministero del lavoro, e delle politiche sociali[14] prevede notevoli mutamenti dell'attuale assetto che comporteranno corrispondenti modificazioni dei Centri di Responsabilità (ad esempio *Cooperazione* non farà più parte di questa amministrazione ma del Ministero delle attività produttive).

Fatte queste precisazioni, va detto, in primo luogo, che corrisponde alle caratteristiche tipiche del C.d.R. *Affari generali e personale* l'alto livello degli impegni sulla massa impegnabile che corrisponde all'89,82% (842,83 mld su 938,36).

Tale andamento viene sostanzialmente confermato dall'analisi sulla *massa spendibile*.

I pagamenti totali sono 863,97 mld (741,28 sulla competenza e 122,69 sui residui) su 1.115,86 mld di massa spendibile e 941,07 mld di autorizzazioni di cassa, con 22,73 mld di economie e residui propri finali per 150,26 mld e residui totali finali che arrivano a 229,16, compresi i residui di stanziamento.

La situazione dei residui al 31 dicembre è sostanzialmente corrispondente a quella del 1° gennaio con un aumento dell'incidenza dei residui di stanziamento (i residui propri iniziali ammontavano a 177,49 mld ed i totali 225,04 con quelli di stanziamento).

Per quanto attiene al C.d.R. *Previdenza e assistenza sociale*, si ribadisce che al medesimo fanno carico tutti i trasferimenti alle gestioni previdenziali e tale circostanza non consente, nel presente contesto, valutazioni significative sull'attività svolta da questo.

Il livello degli impegni sulla massa impegnabile è infatti pressoché corrispondente alla massa impegnabile (83.305,22 mld su 83.329,49), ed anche quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è molto elevato, con il 95,3% (80.471,46 mld su 84.431,83); i residui propri finali ammontano a 5.189,67 mld con un notevole incremento, dell'85,4%, su quelli propri iniziali (2.799,52).

Tali dati, costituiscono un consolidato, di per sé, come si diceva, poco significativo; si rinvia, pertanto, all'analisi finanziaria sulle politiche previdenziali, effettuata nell'ambito della relazione sulle *politiche sociali*, che prende in considerazione le funzioni-obiettivo di primo livello *Protezione sociale* (funzioni di terzo livello *Malattia, Invalidità, Vecchiaia, Superstiti,*

[14] Secondo la configurazione che discende dal d.lgs. n. 300/1999 e dal decreto legge n. 217/2001.

con le ulteriori disaggregazioni e, di quarto livello *Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale*, che rientra nella *Protezione sociale non altrimenti classificabile*).

Il secondo Centro di Responsabilità, in ordine di rilevanza finanziaria, dopo *Previdenza e assistenza sociale*, è *Impiego*, al quale viene ricondotta l'attività inerente sia alle politiche attive del lavoro (a parte quella relativa, in senso stretto, alla formazione, che, a livello centrale, fa capo al C.d.R. *Orientamento e formazione professionale*) sia agli ammortizzatori sociali.

Il livello degli impegni sulla massa impegnabile di questo C.d.R. è del 92,2% (3.843,78 mld su 4.170,51), ma il livello dei pagamenti sulla massa spendibile (3.111,04 mld su 9.410,85) è decisamente inferiore raggiungendo solo il 33,06%.

Ciò si spiega con l'alto livello dei residui propri iniziali (5.240,34 mld), mentre i totali, compresi i residui di stanziamento, raggiungono 5.924,81 mld, sui quali vengono realizzati pagamenti per 2.569,12 mld con un tasso di smaltimento residui del 43,36%, e con la formazione di nuovi residui per 2.890,08 mld, in quanto i residui totali finali raggiungono al 31 dicembre 6.246.10 mld; si ha quindi un incremento della massa-residui del 5,42%.

Tali rilevazioni sono dunque in linea con l'analisi effettuata nello specifico quadro delle politiche per l'occupazione, che ha fatto emergere l'andamento piuttosto vischioso delle erogazioni a carico del *Fondo per l'occupazione*, sul quale impingono sia i Lavori socialmente utili, sia i Lavori di pubblica utilità e le "borse-lavoro", anche se va tenuto conto della circostanza che allo stesso C.d.R. fa capo anche la gestione del *Fondo per lo sviluppo* e del *Fondo per interventi di sostegno alla disoccupazione* i quali hanno comunque un'incidenza di gran lunga inferiore (circa 400 mld di residui totali finali per il secondo e 53 mld per il terzo).

Passando agli altri Centri di Responsabilità, si rileva il livello piuttosto ridotto delle risorse a disposizione dell'*Osservatorio del mercato del lavoro* che raggiungono 38,62 mld di stanziamenti definitivi, ai quali si aggiungono 0,06 mld di residui iniziali di stanziamento, ma il rapporto tra gli impegni e la massa impegnabile, ciò nonostante, è del 32,05% (12,40 mld su 38,68), ed il rapporto tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa - che già scontano una forte riduzione rispetto alla massa spendibile (24,94 mld su 39,24) - del 11,39% (2,84 mld su 24,94).

Appare dunque evidente come questo centro di responsabilità debba adeguatamente trasformarsi - cosa del resto prevista dal Regolamento del nuovo Ministero che prevede una Direzione generale *reti informative ed osservatorio del mercato del lavoro* - sia per realizzare un'autonoma attività di rilevazione e monitoraggio, anche attraverso la sinergia con il Sistema informativo lavoro e non, come attualmente avviene, sostanzialmente affidata a terzi, sia per realizzare prodotti statistici che siano di effettivo ausilio per l'elaborazione di strategie in materia di occupazione.

Il C.d.R. *Rapporti di lavoro* che corrisponde sostanzialmente alla funzione-obiettivo *Vigilanza, prevenzione e tutela dei rapporti di lavoro*, presenta un livello di impegni sulla massa impegnabile del 75,41% (27,87 mld su 36,96) e di pagamenti sulle autorizzazioni di cassa del 55,7% (21,00 mld su 37,69), ma va tenuto conto che le autorizzazioni di cassa sono solamente il 57,49% della massa spendibile (37,69 mld su 65,56). Va anche considerato che 18,92 mld vengono inviati in economia e, pertanto, è di scarso significato il dato relativo ai residui totali finali che, con 25,64 mld, sono inferiori rispetto a quelli iniziali (28,92 mld).

L'andamento della spesa di questo Centro di Responsabilità è dunque assai simile a quello della funzione-obiettivo, con conseguenti analoghe osservazioni sul piano della scarsa progettualità e della difficile traduzione in concreto della programmazione, la quale, peraltro, come si è rilevato in precedenza, costituisce soprattutto un'elencazione di adempimenti.

Per il C.d.R. *Cooperazione*, che, con la riorganizzazione dei ministeri, dettata dal d.lgs. n. 300/1999, è passato al Ministero delle attività produttive, il livello degli impegni sulla massa impegnabile è dell'81,5% (32,47 mld su 39,84), mentre quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è del 72,9% (37,69 mld su 51,71) ed anche in questo caso esiste un forte scostamento tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (51,71 mld le prime e 92,76 la

seconda).

La consistenza dei residui diminuisce al 31 dicembre (passa dai 52,83 di residui iniziali totali ai 39,40 di residui totali finali) ma ciò è dovuto soprattutto ad economie per 15,67 mld che fanno da contrappeso ai pagamenti sulla competenza che sono limitati a 16,96 mld.

Le caratteristiche di questo C.d.R., come di altri, sono corrispondenti alla funzione-obiettivo (in questo caso *Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione*) e ciò permette di trovare conferma alle analisi effettuate nel precedente contesto.

Un discorso a parte va fatto per il C.d.R. *Orientamento e formazione professionale*, che nella prospettiva del nuovo ministero verrà fuso con la Direzione dell'Impiego (che, a sua volta, perderà gran parte delle competenze operative nei confronti della nuova Direzione per gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione) per poi pervenire, a regime, nella nuova Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale.

Com'è noto, a questo C.d.R. fanno capo gli adempimenti in materia, collegati alla gestione dei contributi comunitari a valere sul F.S.E.- Fondo sociale europeo, attraverso il Fondo di rotazione per la formazione professionale.

Ovviamente la presente analisi riguarda solo le spese imputate sullo stato di previsione del Ministero del lavoro.

Il livello degli impegni sulla massa impegnabile è del 99,4% (250,82 mld su 252,21), mentre quello dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa raggiunge il 91,79% (238,49 mld su 259,82) e, dunque, per quanto vada tenuto conto che le autorizzazioni di cassa sono inferiori di 29,17 mld rispetto alla massa spendibile (288,99 mld), l'andamento appare fisiologico e permette di constatare, sia pure indirettamente, in considerazione del meccanismo di cofinanziamento (esplicitazione concreta del principio di *addizionalità*), che come tale è a carico del bilancio italiano, anche una migliore gestione dei fondi comunitari, aspetto sul quale ci si soffermerà nella parte dedicata alle valutazioni gestionali.

3.3 Analisi per categorie economiche.

Nella relazione sul rendiconto 2000 l'analisi *per categorie economiche* presenta un approccio molto differente e ben più approfondito del passato, in quanto segue la natura della spesa secondo una valutazione economico-funzionale e consente di valutare la medesima in base alla sua collocazione nel circuito economico, in coerenza con il nuovo sistema di bilancio derivato dalla *riforma* recata dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997[15].

I *redditi da lavoro dipendente* mostrano un andamento tipico per questo tipo di categoria, normalmente caratterizzata da un elevato livello di impegni sulla massa impegnabile e di pagamenti su quella spendibile.

Infatti, gli impegni raggiungono il 92,4% della massa impegnabile (730,69 mld su 791,13) ed i pagamenti il 93,8% delle autorizzazioni di cassa (771,88 mld su 822,97) che, a loro volta sono l'88,61% della massa spendibile (822,97 mld su 928,72).

Il livello delle economie è minimo, con 19,80 mld che corrispondono al 2,1% della massa spendibile.

La situazione descritta conferma quanto si era in precedenza riferito al *centro di responsabilità* Affari generali per il quale le spese di personale sono di maggior consistenza rispetto agli altri centri, anche se, ovviamente non presenta solo questo tipo di spesa.

I trasferimenti di parte corrente rappresentano la voce di maggior rilievo con 81.401,34 mld di impegni totali su 81.433,86 di massa impegnabile, pari al 99,96%, 80.408,41 mld di

---

[15] Le *spese correnti* collocate nel Titolo I sono distinte in: *Redditi da lavoro dipendente, Consumi intermedi, Imposte pagate sulla produzione, Trasferimenti, Risorse proprie CEE, Interessi passivi e redditi da capitale, Poste correttive e compensative, Ammortamenti, Altre uscite correnti.* Le *spese in conto capitale* del Titolo II comprendono: *Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, Trasferimenti ed Acquisizioni di attività finanziarie.* Il Titolo III contiene le poste relative a *Rimborso di attività finanziarie.*

pagamenti su 82.573,36 di autorizzazioni di cassa corrispondenti 97,38% (la forbice tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile non è di rilievo con 82.573,36 mld su 84.131,98).

L'altra categoria di primo livello che si presenta significativa è quella dei consumi intermedi, tra i quali rientrano tutti gli acquisti che non costituiscono spesa d'investimento, che raggiungono l'86,5% degli impegni sulla massa impegnabile (155,38 mld su 179,62) il 46,6% dei pagamenti sulla massa spendibile (132,12 mld su 283,66), con autorizzazioni di cassa per 201,46 mld e, dunque, un livello di pagamenti in rapporto a queste ultime del 65,6%.

Non si tratta di livelli alti e ciò indica difficoltà nei procedimenti di acquisizione delle risorse strumentali. Analizzando la categoria di terzo livello più significativa al riguardo è *noleggi, locazioni e leasing operativo* che rientra nella categoria di secondo livello *Acquisto di servizi effettivi* e che mostra un rapporto del 92,9% tra impegni e massa impegnabile (44,30 mld su 47,66) che diventa dell'82,0% tra pagamenti ed autorizzazioni di cassa (38,96 mld su 47,49) e ciò farebbe dedurre un andamento migliore rispetto alla media complessiva, ma va considerato che la massa spendibile è di 61,10 mld e, quindi esiste un sensibile scarto con le autorizzazioni di cassa (queste sono solamente il 77,7% della prima).

Se si pensa che l'acquisizione di risorse, nell'amministrazione del lavoro, attiene soprattutto a quelle informatiche, appare evidente come i moduli che corrispondono a questa categoria siano i soli che pongano al riparo dalla loro rapida obsolescenza e, quindi vada perseguita una migliore programmazione di spesa. Certamente, pesano al riguardo le difficoltà che continua ad incontrare l'effettiva entrata *a regime* del Sistema Informativo Lavoro.

4. Aspetti di particolare rilievo.

Nella presente relazione si è fatto, in più occasioni, rinvio alla relazione sulle politiche sociali che prende in esame il contesto complessivo che corrisponde al nuovo Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

E' quindi, in tale ambito, che vengono esaminate sia le *politiche per l'occupazione*, sia le *politiche previdenziali*, nel cui contesto viene fatto il punto anche sulla *previdenza complementare*, le quali rappresentano l'esplicazione più significativa della *missione* dell'Amministrazione.

Accanto a tali materie vanno considerate quelle attività che presentano particolare interesse anche per la loro attualità.

4.1 Dismissioni immobiliari.

In materia di dismissione di beni e diritti immobiliari, in relazione anche alle previsioni contenute nell'art. 2 della legge finanziaria 2000, l'Amministrazione è stata impegnata soprattutto nel coordinamento delle attività svolte in riferimento ai diversi programmi di cessione.

Per quanto riguarda, in particolare, l'attuazione del Programma Straordinario ex art. 7 della legge n. 140/1997, l'attività di controllo è stata indirizzata soprattutto a verificare gli adempimenti riguardanti l'esecuzione del contratto di consulenza in favore dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali stipulato in data 25 gennaio 2000 tra il Ministero del lavoro ed il Consorzio G6 Advisor.

A tale riguardo, l'Amministrazione ha fatto presente che in data 20 maggio 2000 l'Advisor ha consegnato le stime relative agli immobili inseriti nel programma di cui trattasi. Concluse le procedure relative alla convalida delle predette stime da parte dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli Enti previdenziali, con decreto interministeriale del 27 settembre 2000 sono stati definitivamente individuati gli immobili da dismettere mediante aste pubbliche con l'esclusione di quelli ad uso abitativo che, per motivi di equità sociale, sono stati ricondotti nel quadro di garanzie e di opportunità definite per il piano di dismissione ordinaria di cui al d.lgs. n. 104/1996.

Pertanto, relativamente a tali immobili il decreto ha stabilito che alla dismissione provveda direttamente l'ente proprietario.

Con il predetto provvedimento del 27 settembre 2000 si è provveduto, altresì, a determinare le procedure di vendita degli immobili di cui trattasi.

Con successivo decreto interministeriale (Lavoro-Tesoro), del 19 ottobre 2000, sono stati definiti lo schema tipo di contratto per la compravendita dei beni oggetto della vendita straordinaria e il disciplinare di gara.

Inoltre, con due decreti interministeriali in data 31 gennaio 2001, sono stati approvati due avvisi di asta per 73 immobili per un valore di circa 1.099 mld di lire.

In ordine all'attuazione di tale programma straordinario sono state evidenziate alcune difficoltà connesse con il riconoscimento del diritto di prelazione ai conduttori degli immobili da vendere mediante procedure competitive.

Per quanto concerne gli ulteriori Programmi di cui all'art. 2, comma 1 della legge finanziaria 2000, l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, in data 14 giugno 2000, ha trasmesso al Ministero del tesoro l'elenco degli immobili suscettibili di essere inseriti nella vendita di cui alla citata normativa ai fini della predisposizione del decreto interministeriale di regolamentazione delle fasi attuative dei predetti programmi.

In ordine, infine, al Programma ordinario di cessione, di cui al d.lgs. n. 104/1996, l'attività di vigilanza e coordinamento sul processo di dismissione ha riguardato, prioritariamente, la determinazione dei criteri sia per la concessione dei mutui da parte degli Istituti di credito, sia per la vendita in blocco delle unità immobiliari.

A tale scopo sono state emanate le circolari n. 6/4PS/32480 del 29 dicembre 1999 e n. 6/4PS/30800/bis del 10 aprile 2000. Successivamente tale attività ha riguardato la determinazione dei criteri per l'individuazione degli immobili di pregio, così come previsto dall'art.2 comma 2, della legge n. 488/1977 e per l'acquisto in blocco degli alloggi posti in vendita. A tale riguardo sono state diramate le circolari n. 6/4PS/30234, del 27 gennaio 2000, e n. VI PS/31483, del 7 agosto 2000.

Risulta inoltre ormai definita l'organizzazione ed il funzionamento dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici, previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 104/1996.

Per ciò che concerne l'attuazione del cennato programma *ordinario* ex d.lgs. n. 104/1996, esso riguarda complessivamente 39.485 immobili per un valore complessivo di 6.850,634 mld, ed il suo andamento è rappresentato dalla seguente tabella:

ENTI	PROGRAMMA DI VENDITA		UNITA' VENDUTE ENTRO IL 31/12/2000				UNITA' ANCORA DA VENDERE		PREVISIONI VENDITE I SEMESTRE 2001		PREVISIONE VENDITE II SEMESTRE 2001	
			Rogiti già stipulati		Versamento solo anticipo							
	numero unità	Valore complessivo (milioni)	numero unità	Valore incassato	Numero unità	Valore degli alloggi (milioni)	Numero unità	Valore complessivo (milioni)	Numero unità	Valore complessivo (milioni)	Numero unità	Valore complessivo (milioni)
ENPAF	L'Ente ha deliberato la sua privatizzazione											
ENPALS	574	102.500					574	102.500	109	18.700	465	83.800
INAIL	11.246	1.900.000	255	48.741	572	97.200	10.419	1.754.059	2.200	400.000	2.200	400.000
INPDAI	8.158	1.382.000	28	3.000			8.130	1.379.000	5.000	800.000	3.130	579.000
INPDAP	16.194	2.800.000	802	156.017	251	33.559	15.141	2.610.424	7.070	1.305.212	7.071	1.305.212
INPS	2.361	532.000					2.361	532.000	1.000	250.000	1.361	282.000
IPOST	855	122.134	5	627	344	50.083	506	71.424	250	35.711	250	35.711
IPSEMA	97	12.000					97	12.000	97	12.000		
TOTALI	**39.485**	**6.850.634**	**1.090**	**208.385**	**1.167**	**180.842**	**37.228**	**6.461.407**	**15.726**	**2.821.623**	**14.477**	**2.685.723**

Nella passata relazione sul Ministero del lavoro erano stati presi in esame alcuni aspetti, ritenuti di particolare importanza, sui quali si era appuntata l'attenzione della Corte dei conti, nel quadro dei programmi di controllo sulla gestione, approvati dalla Sezione del controllo in adunanza plenaria della Sezione del controllo.

Al riguardo, appare opportuno illustrare a quali risultati siano pervenute le indagini di controllo sulla gestione che sono state definite nel corso dell'esercizio 2000.

4.2 Commissione di vigilanza sui Fondi Pensione.

Con la deliberazione n. 4/2000, della quale si è fatto cenno lo scorso anno, la Sezione del controllo ha approvato la Relazione, redatta in attuazione al disposto dell'art. 13, 4° comma, della legge 8 agosto 1995, n. 335[16], concernente gli esiti del riscontro eseguito sulla gestione finanziaria della Commissione per l'anno 1997, e, nel contempo, si è offerto il quadro dell'evoluzione del sistema dei "Fondi pensione", aggiornato al 5 ottobre 1999, data nella quale è stata deliberata dalla Sezione del controllo la relazione medesima.

Nel corso del 2000 è stata svolta la successiva indagine, rientrante nei programmi approvati con la Deliberazione n. 15/2000, con la quale sono stati esaminati i rendiconti degli esercizi 1998-99 ed il preconsuntivo 2000, e messi in relazione i risultati con i corrispondenti bilanci di previsione ed, in ultimo, con il bilancio di previsione 2001.

Per quanto attiene ai profili attinenti all'attività svolta ed alla situazione della *Previdenza complementare* (della quale si parla nella Relazione sulle *politiche sociali*), la relazione, approvata nell'adunanza della Sezione centrale di controllo sulla gestione del 22 giugno 2001, si spinge, nella ricerca della massima attualizzazione, alla fine del marzo 2001, epoca del deferimento alla Sezione del controllo e tiene conto degli elementi forniti dalla stessa COVIP nella relazione sull'esercizio 2000.

Le considerazioni conclusive cui è giunta l'indagine della Corte sono le seguenti:

La Commissione di vigilanza sui Fondi pensione sta attraversando un sensibile momento di maturazione, sia sotto il profilo della sua organizzazione interna, sia sotto il profilo delle attività svolte, delle prospettive e dei rapporti con gli altri organismi che, per competenza settoriale (Banca d'Italia ed ISVAP) svolgono anch'essi un'azione di vigilanza sui Fondi, ovvero esplicano la vigilanza generale sul mercato borsistico (CONSOB).

Infatti, si rinviene un grosso sforzo di revisione della struttura che, pur sempre compattata, tende a distinguersi in area d'indirizzo-politico (il Collegio dei commissari) ed area di gestione amministrativa la cui figura di vertice è rappresentata dal Direttore Generale, area questa che si dispiega in servizi e direzioni, sempre privilegiando la circolarità delle informazioni e l'utilizzazione di *Gruppi di lavoro* su tematiche comuni.

Tale riorganizzazione è, peraltro, ancora *in fieri* non essendo ancora varato il regolamento e non essendo ancora esecutive talune deliberazioni al vaglio dei ministeri vigilanti (Lavoro e Tesoro).

In primo luogo, va sottolineato come l'attività prevalente svolta dalla Commissione sia stata quella di definire la ricognizione dei c.d. *Fondi preesistenti*, per i quali si intendono quelli che sono stati costituiti in epoca precedente all'entrata in vigore della legge n. 421/1992, dalla quale è scaturito il d.lgs. n. 124 del 1993.

L'attività, al riguardo, ha occupato in termini piuttosto rilevanti le risorse della Commissione poiché non era assolutamente conosciuta la dimensione del fenomeno dei Fondi preesistenti, e solo dopo la ricognizione degli stessi si è giunti, prima, alla quantificazione globale, e, successivamente, alla verifica dei requisiti fondamentali che ne consentissero l'iscrizione nell'Albo tenuto dalla Commissione.

---

[16] Ove si prevede che «la Corte dei conti esercita il controllo generale sulla Commissione per assicurare la legalità e l'efficacia del suo funzionamento e riferisce annualmente al Parlamento».

In pratica, da un livello di circa un migliaio di Fondi, che in alcuni casi contavano pochissimi iscritti, si è passati ai circa 417 autorizzati, dei quali 41, superando la quota dimensionale di 5.000 iscritti, sono sottoposti alla c.d. *vigilanza di stabilità*, non legata a particolari informative su possibili patologie del Fondo.

Quanto alle modifiche che già sono state riscontrate nel contesto dei Fondi preesistenti va indicata, innanzitutto la ricerca di una concentrazione, al fine di assumere una dimensione utile, sempre tenendo conto dei vincoli normativi che non consentono ad un fondo preesistente di aumentare la base categoriale alla quale ha fatto riferimento nel suo statuto.

Tale circostanza, da un lato, sta limitatamente incrementando il numero dei fondi che vengono sottoposti alla vigilanza *di stabilità*, dall'altro, determina l'esigenza di governare accuratamente tale comparto. Infine, vi sono riflessi sull'intero sistema dei *Fondi*.

In effetti, l'impegno che sarebbe derivato da detti *Fondi* è stato in qualche misura sottovalutato, non tanto dalla Commissione, la quale ha sostanzialmente monitorato tale settore in termini costanti, quanto dall'intero sistema della previdenza complementare e dal legislatore.

Infatti, non può certamente ritenersi *irrilevante* un *basket* finanziario di circa 27.000 mld quale quello rappresentato da questi, ancor più se rapportato ai circa 3.000 mld dei Fondi di nuova istituzione.

Inoltre, si pone il problema della capacità concreta del sistema di governare ad un tempo entrambi i comparti.

Non v'è dubbio, al riguardo, che l'evoluzione dei nuovi *Fondi* determinerà, in tutte le fasi che vedono direttamente coinvolta la Commissione, un innalzamento sensibile delle attività di competenza.

Venendo al nodo cruciale delle nuove autorizzazioni, si registra una volontà del legislatore non chiaramente indirizzata a favorirle, in quanto, i c.d. *fondi negoziali* che costituiscono il vero *cuore* di tutta la concezione della *previdenza complementare* non ancora dispongono di una piattaforma normativa di favore che ne incentivino la nascita. Sotto il profilo fiscale, ad esempio, l'imposizione all'11% degli utili non pare costituire un trattamento di particolare interesse, rispetto al 12,50% dei titoli di stato. Di segno opposto è la scelta di mantenere i *fondi preesistenti* sostanzialmente immuni da disposizioni che spingano alla loro chiusura.

Mancano ancora i meccanismi *negoziali* che ne costituiscono la caratteristica essenziale e, solo ora, viene considerata la previsione della costituzione del *Fondo* nell'ambito dei *contratti collettivi nazionali di lavoro*, anche se sussistono, in tale contesto, problemi di copertura della spesa che deriva dalla quota-parte a carico del datore di lavoro.

Al riguardo, va fatto cenno al primo *contratto collettivo* del genere, sottoscritto in data 24 gennaio 2001, con il quale è stato istituito il *Fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori della scuola*.

La Corte si è occupata di tale Accordo in sede di certificazione della compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 51, comma 4 del d.lgs. n. 29/1993, come modificato dal d.lgs. n. 396/1997 ed in tale contesto ha formulato talune osservazioni ed *in considerazione della particolare delicatezza della fase di avvio dei fondi-pensione pubblici*, ha sottolineato l'esigenza di *un attento monitoraggio, anche da parte della COVIP,* nonché la predisposizione di proiezioni circa l'evoluzione delle prestazioni che il fondo si impegna ad erogare.

Nel quadro delineato, va a collocarsi, da un lato, la priorità della destinazione del T.F.R. e degli accantonamenti relativi, e, dall'altro, il rapporto del c.d. "gestore amministrativo" con il "gestore finanziario".

I due grandi "gestori", infatti: (I.N.P.D.A.P. ed I.N.P.S.) vanno ad organizzarsi al riguardo ed il loro *peso*, sotto il profilo della provvista finanziaria destinata a confluire nei *Fondi*, comporta una riflessione sul loro rapporto con i gestori *finanziari* e la loro possibile incidenza sulle decisioni in materia di *investimenti sul mercato finanziario*.

In proposito, è il caso di accennare, in primo luogo, all'ipotesi di *accantonamento virtuale* del T.F.R. richiesto dai grandi enti, e, quindi, alla previsione di tipologie plurime d'investimento che verrebbero assicurate dal ricorso a gestori *specializzati* in settori specifici (ad esempio: l'obbligazionario, l'azionario, il bilanciato etc. etc.).

Si tratta, in pratica, nel primo caso, della mancanza di accantonamenti *effettivi* e, come tali *indisponibili*, e cioè del problema della mancata iscrizione di una *riserva matematica* nella parte passiva del conto del patrimonio.

Nel secondo caso si verte nella vera e propria evoluzione dinamica della gestione dei Fondi e, tale approccio appare quanto mai interessante, poiché fa intravedere una reale competitività con il mondo, ben più agguerrito, dei "fondi aperti".

Questi ultimi, com'è noto, sono i fondi costituiti, non su base categoriale e non legati dunque alla platea potenziale dei possibili interessati i quali, sostanzialmente, coincidono con il *tetto* degli appartenenti ad una determinata categoria, da Istituti di credito o società di assicurazione e si rivolgono ad una platea indistinta di possibili destinatari. Sarà il mercato, infatti a determinare nel gioco competitivo con gli altri operatori, il successo o meno di un *fondo*.

La possibilità, per un fondo per definizione *chiuso*, come quelli *negoziali*, di diversificare la tipologia d'investimento consente, infatti, al medesimo di essere competitivo nei confronti dei *fondi aperti*, permettendo all'iscritto di cambiare tipologia d'investimento (anche se a fronte di un costo aggiuntivo in relazione alla modifica della disciplina originaria).

Se ciò è vero e, soprattutto, se questa è realmente la prospettiva, appare avvalorata la considerazione espressa, in particolare, nella precedente relazione sull'attività della COVIP (Del. della Sezione del controllo n. 4/2000) che il *fine previdenziale* al quale devono tendere i *Fondi-pensione*, non può essere assicurato se la prima cura non è diretta all'obiettivo del rendimento finanziario del *Fondo* e, quindi, in buona sostanza, alla scelta dell'investimento.

Ferma restando l'autonomia dei gestori finanziari, nel senso di operare, sulla base delle indicazioni generali ricevute dai Consigli di amministrazione dei *Fondi*, le scelte di merito sull'investimento, appare di grande importanza permettere agli iscritti di scegliere, a loro volta, la tipologia di investimento che a loro interessa e quindi il gestore finanziario.

Nel chiudere gli aspetti che attengono alla dinamica dei *Fondi pensione* e richiamando nel presente contesto l'attuale stato di avanzamento del sistema, con le autorizzazioni al momento concesse e senza sottacere delle attività, di grande rilievo, che attengono all'azione propositiva nel campo della *consulenza legislativa*, appare importante sottolineare un aspetto che trascende il dato strutturale per combinarsi con la gestione finanziaria della Commissione: quello del bilancio.

Si prende, in primo luogo, atto dell'avviso favorevole espresso dal Ministero del tesoro, ed, in particolare dall'Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che, con nota del 26 gennaio 2001, diretta alla COVIP, ha condiviso l'avviso espresso dalla Corte nella relazione approvata con la Deliberazione della Sezione del controllo n. 4/2000 circa l'esigenza di sottoporre la medesima al regime della Tesoreria Unica ed ha assicurato che terrà conto della proposta al riguardo, avanzata dalla stessa COVIP, *in occasione della predisposizione del prossimo D.P.C.M. di modifica delle tabelle A e B annesse alla legge n. 720/1984.*

Per quanto attiene poi alla specifica analisi del bilancio, in base all'esame dei consuntivi relativi agli esercizi 1998 – 1999 e preconsuntivo 2000, rapportati con i bilanci di previsione (in ultimo, quello relativo all'esercizio 2001) va rilevata, in termini generali, la forte discordanza fra le previsioni e i dati di consuntivo, discordanza che raggiunge mediamente il 50% ed in alcuni casi (capitolo *consulenze*) lambisce il 90% di spesa non erogata ed in gran parte nemmeno impegnata.

Ciò comporta, per le caratteristiche di autonomia che presenta il bilancio della COVIP, la

crescita esponenziale dell'*Avanzo di amministrazione* ed al riguardo si deve notare (sulla scorta del previsionale 2001) che non sussiste il rispetto del principio di conformità alla natura della spesa, utilizzandosi (sia pure in sede di previsioni) una quota dell'avanzo di amministrazione originato dalla parte corrente (spese di funzionamento) per previsioni di spesa avente la natura d'investimento (e quindi *in conto capitale*) quali quelle inerenti *all'acquisto di un immobile* da destinare a sede della Commissione.

In considerazione del nodo ancora non sciolto della natura della medesima la quale, comunque, allo stato attuale della normativa non può annoverarsi tra le "Autorità indipendenti", ed avendo dunque, al momento le caratteristiche di *Ente-organo* dell'Amministrazione, appare in ogni caso non supportata da adeguata analisi di fattibilità sul piano giuridico e di procedimento contabile, la previsione di un acquisto di immobile, in quanto nessuna Amministrazione dello Stato *stricto sensu*, tranne quella del Demanio, può realizzare, in proprio, tale operazione.

Sempre in tema di bilancio, va ulteriormente sottolineato il consistente uso di *partite di giro* che non trovano giustificazione in un bilancio di dimensioni contenute e non permettono di individuare le effettive poste contabili, così come la strutturazione della *nomenclatura* dei capitoli appare di eccessiva vaghezza, tanto da collegare le *consulenze* ai *servizi resi*, tra i quali vengono fatti rientrare anche quelli di manutenzione, nonché gettoni di presenza per la partecipazione a procedure concorsuali di reclutamento di personale.

Un punto che merita attenzione, nell'ambito dell'organizzazione della Commissione, è l'esistenza di gruppi di lavoro che affrontano tematiche specifiche e che mettono in relazione tra loro più servizi o direzioni interessati, ne costituisce un esempio il Gruppo *per la semplificazione amministrativa*.

Grande importanza viene infatti data sia alla semplificazione delle procedure, aspetto questo vitale per *Fondi* di piccolissima entità, sia alla realizzazione di griglie di *indicatori* che consentano, al tempo stesso, un più facile ed idoneo reperimento delle informazioni dai *Fondi*, e la creazione di un *data-base* su tutto il sistema.

Va, in ultimo, fatto cenno all'attività di formazione di settore per i funzionari della COVIP ed alla collaborazione con le *Autorità indipendenti* come CONSOB, Banca d'Italia ed ISVAP.

Il rapporto con tali organi appare ancor più necessario in questa fase di evoluzione della COVIP, che ha assunto una maggiore consapevolezza circa la sua competenza generale che va esplicata in pieno, anche in considerazione del diverso tipo di approccio che hanno i medesimi, soprattutto in materia di vigilanza.

Sulla base delle considerazioni che sono state svolte nell'intera relazione e delle quali le presenti conclusioni vogliono costituire una rappresentazione sintetica che ponga in rilievo sia i problemi strutturali, sia gli aspetti evolutivi, si può giungere a valutazioni conclusive sulla base dei criteri gestionali di **economicità, efficienza ed efficacia.**

Tenendo conto del rapporto, tipico del criterio di economicità, che deve essere rinvenuto tra l'attività realizzata ed il costo che si è reso necessario a tal fine (individuando in tal modo il c.d. *value for money* dell'azione amministrativa), non si ravvisano particolari rilievi che mettano in discussione l'esistenza di tale elemento, potendo sostenersi che l'attività svolta dalla COVIP è andata via via sempre più aumentando con una spesa che, come si è visto, è rimasta praticamente invariata.

Al riguardo va anzi sottolineato come, anche in seguito alle censure formulate dalla Corte con la Delibera n. 4/2000, si sia molto ridimensionata la spesa per le "consulenze". D'altro canto le problematiche di bilancio evidenziate ed approfondite non mettono in discussione l'economicità dell'azione, ma semmai, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di programmazione finanziaria ed economica.

Per quanto attiene all'efficienza, si rinviene un sostanziale paradosso perché, come si è

appena detto, la programmazione finanziaria non può ritenersi soddisfacente in considerazione del grande scostamento che continua a sussistere tra le previsioni e i dati di consuntivo. Del resto dal persistere di un sottodimensionamento delle risorse umane disponibili dovrebbe trarsi una valutazione positiva, proprio in considerazione delle scarse risorse professionali rispetto ai risultati che si sono raggiunti e che sono sicuramente degni di nota.

Certamente in tale contesto deve essere correttamente valutata l'attività svolta nel campo dei fondi preesistenti, che si è rivelata come la più onerosa per le ragioni esposte in precedenza. Infatti l'ancor limitata dimensione dei nuovi fondi negoziali ha comportato risultati non ancora in linea con le aspettative in materia. Per tale ragione, ferma restando la nota in tema di programmazione finanziaria, è lecito esprimere una valutazione cauta sulla efficacia che pare emergere dal trend di attività esaminato negli ultimi anni, dalla sempre maggiore consapevolezza del ruolo, nonché dall'affinamento delle metodologie nei vari campi di attività.

In conclusione si individua un quadro *in fieri* che dovrà giovarsi delle riforme organizzative in atto e, conseguentemente, di una maggiore funzionalità del sistema che già mostra una migliore dinamicità rispetto al passato e che si basa sulla fondamentale opzione di privilegiare le sinergie tra i vari settori di attività.

Per tali ragioni gli obiettivi che possono riferirsi alla COVIP devono essere graduati in questo percorso evolutivo e l'efficacia della sua azione andrà in futuro comunque misurata sulla capacità della medesima di governare la crescita della previdenza complementare.

4.3 Cooperazione.

Nella precedente relazione si dava conto della deliberazione n. 74/1999, con la quale la Sezione del controllo ha approvato la relazione sull'indagine, condotta in sede di controllo sulla gestione, sulla "promozione delle iniziative intraprese dalle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo, ai sensi dell'art.19 della legge n. 127 del 1971".

In tale contesto, si precisava che le valutazioni espresse avrebbero dovuto trovare un *péndant* in quelle riguardanti la disciplina prevista dall'art.11 della legge n. 59 del 1992 - legge con la quale è stato riordinato tutto il sistema della *Cooperazione*, introducendo, tra l'altro, la figura del *socio sovventore* - che ha previsto, in base alla contribuzione del 3% degli utili delle imprese cooperative, sia la costituzione di *fondi mutualistici* da parte delle *Associazioni cooperative* (comma 1), sia quella del *fondo* gestito dalla stessa Amministrazione per le cooperative non associate (comma 6).

Nel corso del 2000 è stata quindi svolta, nel quadro dei programmi approvati dalla Sezione del controllo in adunanza plenaria con la Deliberazione 15/2000, l'analisi di tale diverso strumento, comparando l'andamento della gestione privatistica (i fondi mutualistici costituiti dalle associazioni nella forma di *Società per azioni*), con il *fondo* "pubblico" che viene gestito dall'Amministrazione.

La relazione nella quale è stata svolta detta analisi è stata approvata nell'adunanza della Sezione centrale di controllo sulla gestione del 20 giugno 2001, ed ha portato alle seguenti considerazioni finali:

L'indagine sui "Fondi" previsti dalla legge n. 59 del 1992, come *volano* del sistema cooperativo ha permesso, innanzitutto, di confrontare due *mondi*: quello dei Fondi di diritto privato, definiti anche *mutualistici*, e quello del Fondo *pubblico*, gestito dalla Direzione generale della Cooperazione del Ministero del lavoro e p.s..

Due *mondi* diversi per molteplici ragioni: per i soggetti gestori e per i destinatari dei benefici, per le finalità perseguite e, com'è naturale, per le metodologie adottate.

Eppure la legge n. 59/1992, con la quale si è operata un'importantissima riforma per gli stessi soggetti protagonisti della cooperazione, le società cooperative e, prima ancora i soci (va ricordato, in proposito, la grandissima innovazione del *socio sovventore*, che conferisce il capitale), intendeva probabilmente creare un tessuto omogeneo di strumenti in grado di favorire

l'espansione del fenomeno cooperativo.

L'analisi condotta ha permesso di evidenziare la dicotomia fra due sistemi nei quali si è, a sua volta, divisa la disciplina del meccanismo, tipico di un fondo di rotazione, ma mai codificato come tale, costruito dall'art.11 della legge al fine di promuovere lo sviluppo della cooperazione.

Si parla di meccanismo tipico di un *fondo di rotazione* in quanto, sia per le cooperative non associate, sia per quelle associate, il contributo da queste versato nella misura del 3% degli utili conseguiti nel precedente esercizio finanziario è stato destinato all'erogazione nei confronti della stessa categoria dal quale proveniva.

Per quanto attiene poi ai c.d. *fondi mutualistici di diritto privato*, si è ancora parlato di *fondo di rotazione* per la tipologia d'intervento da questi privilegiata (quella del finanziamento agevolato) con il recupero del capitale ed il reimpiego di questo, oltrechè degli interessi versati dai mutuatari, mentre nel caso del fondo pubblico si è trattato sempre di un contributo *a fondo perduto*.

Le peculiarità mostrate rendono sostanzialmente impossibile una comparazione tra *fondi mutualistici* e *fondo pubblico*, sia per l'eterogeneità di tutti gli elementi utili a disegnare un quadro di riferimento sia per la mancata rispondenza agli obiettivi fissati dalla norma.

In sostanza, ancora una volta l'ottica nella quale sono stati gestiti i, pur differenti, interventi si è mostrata limitata rispetto al fine che si era proposto il legislatore, quello di realizzare un'azione propulsiva in grado di dispiegare i suoi effetti nel medio-lungo periodo, sia in termini di crescita dell'indotto produttivo, sia in termini di incremento dell'occupazione.

Detto questo, le osservazioni che possono formularsi nei confronti del sistema privatistico attengono, essenzialmente, alla scelta, definita "limitativa" di indirizzare gli interventi, eminentemente, alla concessione di crediti *agevolati* alle cooperative associate, trascurando, dunque, altre forme di realizzazione di concreti strumenti di promozione, quali la formazione professionale del personale o la promozione di studi e ricerche.

Va peraltro considerato che lo strumento, sostanzialmente riconducibile al *finanziamento agevolato*, assicura effettivamente un'utilità ripetuta alle disponibilità finanziarie, oltreché una, sia pur limitata, remunerazione del capitale impiegato nella concessione del finanziamento, e, quindi, può ravvisarsi, entro i descritti limiti, sia l'economicità sia l'efficienza.

Per quanto attiene all'efficacia non si esprimono valutazioni, mancando, come si è detto, il perseguimento, e, quindi, il raggiungimento, di alcuni obiettivi indicati dalla norma.

Sul fronte del fondo *pubblico* gli aspetti problematici attengono non solo alla carenza di una valutazione dei risultati ottenuti dalle cooperative non associate alle quali è stato concesso un contributo, che solo di recente è stata oggetto della necessaria attenzione, ma anche a procedimenti che mostrano contraddizioni e lacune nei meccanismi selettivi.

Su tali aspetti appare opportuno richiamare alcune fattispecie ricorrenti:

a) la tendenziale rimodulazione dei progetti, anche non dichiarata, al fine di coprire completamente i costi con i contributi ricevuti, inferiori alle attese;
b) progetti non completati da cooperative già ammesse a contributo;
c) progetti per la cui realizzazione risulta un costo inferiore al contributo concesso.

Per quanto attiene, invece, alle altre fattispecie, si evidenzia, da un lato, la mancanza di meccanismi correttivi idonei a sanzionare comportamenti non coerenti con gli impegni presi in sede di stipula della convenzione e, dall'altro, un sistema selettivo basato su elementi minimi (i *curricula*) e comunque contenenti indicazioni di esperienze di scarsissimo rilievo rispetto alle esigenze professionali che emergono dai progetti presentati.

Tale situazione è stata, in particolare, rilevata, nei casi nei quali non risultano erogate anticipazioni o saldi, nonostante siano stati approvati i relativi progetti, e, ciò nonostante, non risultano essere mai stati emessi decreti di revoca, determinando, oltre al permanere di un

provvedimento pubblico di concessione, anche e soprattutto un congelamento di fondi che alla luce dei nuovi strumenti apportati dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs n. 279/1997, con i quali è stato riformato il bilancio dello Stato, potevano più proficuamente essere oggetto di variazione compensativa nell'ambito della stessa unità previsionale.

Si riporta, dunque, la conseguente constatazione che la situazione descritta costituisca un dato sintomatico, per il periodo di riferimento dei progetti esaminati, della scarsa affidabilità del sistema di selezione dei medesimi, in quanto, o per una carente valutazione della necessità dell'intervento, della fattibilità dello stesso nonché delle caratteristiche dei soggetti proponenti, ovvero per la mancanza di un monitoraggio sull'andamento dei progetti, si sono di fatto scelti, in sede di selezione, progetti di alcune cooperative che poi non hanno portato a conclusione il progetto o lo hanno modificato sostanzialmente, con un conseguente danno per quelle escluse.

In conclusione, dalle rilevazioni effettuate, per il periodo di riferimento, la gestione del Fondo pubblico, al quale, attualmente, afferiscono gli interventi delle cooperative non associate non è apparsa orientata né a valutazioni di economicità, né, tantomeno, di efficienza ed efficacia.

In sostanza, in mancanza di rilevazioni (tranne quelle in ultimo effettuate) nonché di valutazioni conseguenti da parte dell'Amministrazione, l'analisi descritta indica la sostanziale autoreferenzialità dei progetti che hanno alimentato se stessi, spesso attraverso riduzioni orientate a permettere la completa copertura del contributo pubblico, senza una reale attenzione allo sviluppo dell'indotto cooperativo che, pure, costituiva il loro obiettivo reale.

Tranne che per alcune rare fattispecie non è stato infatti possibile desumere, dalla documentazione, l'effettivo incremento occupazionale realizzatosi. Come pure di difficile individuazione è risultata l'eventuale nascita di nuove cooperative o realtà imprenditoriali.

E questo è il dato più significativo, in senso negativo, di tutta l'analisi fin qui condotta.

Infatti, mancano le risposte in merito, sia al raggiungimento delle finalità indicate dall'art.11 comma 3 della legge n. 59/1992, sia alla realizzazione degli obiettivi dichiarati nei progetti sin dal momento della presentazione degli stessi. E' proprio il riscontro finale sull'impatto occupazionale delle iniziative che non appare preso in considerazione. Solo nelle convenzioni stipulate nel 2000 si inizia a far riferimento ad indicazioni sulle ricadute occupazionali.

Una ulteriore osservazione, svolta in precedenza, attiene agli incarichi che, nell'ambito dei progetti sono stati affidati dalle cooperative ad istituti ed organismi esterni i quali, in relazione a fasi significative del progetto.

Si ribadisce che, in tal modo, è lo stesso valore del prodotto che viene messo in discussione perché tale prodotto si attende dalla cooperativa quale elemento evolutivo della stessa e rappresenta in quel caso un ben individuato valore economico (*value for money*).

Va, peraltro, dato atto all'Amministrazione di aver gestito un settore particolarmente complesso in mancanza di indicazioni normative sulle modalità con le quali perseguire le finalità di sviluppo del sistema cooperativo, in un quadro strutturale precario - basti pensare ai problemi relativi alla stessa ricognizione delle cooperative non associate esistenti ed alla loro situazione finanziaria, nonché a quelli derivanti dalla farraginosa procedura di acquisizione dei versamenti da parte delle cooperative - basato sulla preesistente struttura amministrativa (la Divisione terza della Direzione della cooperazione e, per la valutazione di congruità dei progetti, da un Nucleo di valutazione, costituito all'interno della Direzione e composto da funzionari e dirigenti della medesima).

Nel corso degli anni ed, in particolare, durante lo svolgimento dell' indagine, si sono avute consistenti evoluzioni indirizzate a porre rimedio alle carenze evidenziate dalla Corte, sia attraverso una più accurata gestione delle fasi di redazione della *circolare-bando* annuale, strumento che reca le opzioni programmatiche e la regolazione del sistema, sia mediante la realizzazione di un effettivo sistema di monitoraggio completo sugli esiti che i progetti,

terminati negli anni scorsi, hanno avuto sul territorio in termini di occupazione, creazioni di nuove imprese cooperative, ovvero aumento dei soci.

Dall'analisi effettuata è emersa in tutta evidenza la diversità delle opzioni adottate dai fondi *di diritto privato* e dal fondo *pubblico* nel perseguimento degli scopi indicati dal legislatore nonché la limitatezza delle stesse sia in ordine al ventaglio delle scelte possibili, sia in relazione al monitoraggio dei risultati ottenuti.

Lo strumento è certamente di grande rilievo ed, a prescindere da ulteriori interventi del legislatore tesi a più puntuali indicazioni ed all'armonizzazione dei molteplici interventi che attengono alla materia della cooperazione ed al suo sviluppo, è auspicabile che dall'esperienza fin qui maturata possa conseguire una migliore integrazione del sistema contributivo in relazione sia alle opzioni possibili sia alla valutazione dei risultati e del raggiungimento degli obiettivi.

4.4 S.I.L .- Sistema Informativo Lavoro.

Nella passata relazione, veniva fatto cenno all'evoluzione del S.I.L. - Sistema informativo lavoro, costantemente oggetto di attenzione, in sede di controllo sulla gestione, da parte della Corte dei conti e sul quale la Sezione del controllo, con la Deliberazione n. 172 del maggio 1996, aveva approvato la relazione sugli esiti della prima indagine.

Successivamente, è stata svolta una nuova indagine, nel quadro dei programmi approvati con la Deliberazione n. 15/2000.

Nell'adunanza del 22 giugno 2001, la Sezione del controllo ha approvato la relazione conclusiva dopo aver deliberato, nella precedente camera di consiglio del 5 luglio 2000, l'Ordinanza n. 88/2000, "al fine di accertare e meglio definire aspetti di particolare rilevanza, ritenuti determinanti ai fini del decidere".

Le conclusioni alle quali è pervenuta la relazione sono che il quadro offerto sia sotto il profilo "sistematico", sia sotto il profilo prettamente realizzativo dal Sistema Informativo Lavoro risulta globalmente problematico.

Il primo punto fermo nella valutazione dell'operato dell'Amministrazione è fornito dallo stato realizzativo del Sistema all'indomani della Deliberazione n. 172/1996 di questa Corte dei conti.

Esso era connotato, sul piano giuridico, da gravi illegittimità, nonché, dal punto di vista gestionale, carente sotto tutti e tre i profili classici di riferimento, quelli cioè di efficienza, efficacia ed economicità.

L'Amministrazione, quindi, si è trovata nella necessità di dover sostanzialmente riprogettare il Sistema, tentando di recuperare ad un proficuo utilizzo strumentazioni, peraltro già obsolete, e ponendo mano ad un progetto estremamente ambizioso, ma, certamente, di non facile realizzazione, se non altro, per le caratteristiche proprie della stessa la quale, oltre ad avere una estesa struttura periferica, esercita competenze certamente ampie ed eterogenee; basti ricordare che, prima delle riforme di cui si è detto, essa contava, oltre al ruolo Centrale, tre ruoli periferici (Ispettorato, Ufficio del Lavoro e Collocatori) i cui uffici, a livello locale, spesso non erano allocati nel medesimo edificio, così da moltiplicare il numero delle sedi da connettere e, soprattutto, quello delle apparecchiature da acquistare ed installare; sulle perplessità sorte sul punto specifico, si richiama quanto già espresso a proposito del contratto stipulato con la società Bull.

Il non semplice compito sopra descritto è stato affidato al Dirigente generale Responsabile dei Sistemi Informativi Automatizzati; coadiuvato dalla struttura di supporto prevista dai dd.dd. 18.4.1996 e 23.12.1997 n. 274.

Si rinviene dunque il chiaro sottodimensionamento di tale struttura rispetto al compito assegnato anche per la carenza di profili professionali tecnico-informatici; l'azione dell'Amministrazione, sul punto specifico, è risultata carente e quindi censurabile sotto il

profilo di un non corretto reperimento ed utilizzo di risorse umane.

Va, poi, rammentato, che il quadro normativo di riferimento dal 1996 è considerevolmente mutato, evolvendo nella direzione del decentramento, verso cioè una spiccata regionalizzazione delle competenze, cui è connessa la regionalizzazione delle relative strutture; tale circostanza ha imposto una forte accelerazione all'acquisizione di hardware e software, dovuta all'incombente esigenza di informatizzare gli uffici periferici, connettendoli con le strutture centrali, prima che si completasse il trasferimento delle strutture e delle risorse umane alle Regioni ed agli Enti locali.

A tale esigenza è da ricollegarsi la realizzazione dei software *Net-Labor* ed *Erg on line*, strumenti essenziali per garantire l'omogeneità del sistema e la possibilità di dialogo tra la periferia – Regioni ed Enti locali – ed il centro – Ministero del lavoro.

In questa fase si rileva una pesante criticità del sistema: infatti, come già detto in premessa, non risultano essere state stipulate le convenzioni con le Regioni relative alle modalità di passaggio del S.I.L. a quest'ultime, il che significa che – allo stato degli atti – il sistema disegnato dal Legislatore non è stato compiutamente realizzato, né è dato comprendere se e quando tale processo potrà dirsi ultimato; peraltro sussistono, da parte dell'Amministrazione, forti dubbi circa la loro stessa elaborazione e qualificazione giuridica.

Anche sotto il profilo della compiutezza "tecnica" del Sistema è lecito nutrire perplessità.

Infatti, oltre a quanto già esposto a proposito del CED, ed alle già ricordate perplessità circa la corretta allocazione dei PC acquistati, sussistono dubbi sulla effettiva diffusione delle realizzazioni software; si pensi, ad esempio, allo stesso *Erg on line*, la cui procedura di acquisizione non è stata ancora ultimata.

Risulta, infatti, essere ancora lontana la piena integrazione dei vari componenti software installati o sperimentati, che dovrebbero essere sinergici al fine di completare il circuito domanda-offerta lavoro in termini soddisfacenti; lo stato delle realizzazioni, tuttavia, non consente di affermare che, ad oggi, sia stata realizzata una diffusione completa ed omogenea delle funzionalità previste e ciò a fronte della previsione di cui ai cennati D.P.C.M. di conferimento di funzioni e trasferimenti di risorse a Regioni ed Enti locali, nei quali viene individuato il Giugno 2000 quale termine non solo per il completamento del sistema, ma anche, ovviamente, per il conseguimento della piena funzionalità dello stesso.

Un altro esempio di incerta conduzione gestionale si ricava analizzando la fornitura aggiudicata alla Getronics Olivetti: malgrado la stessa Amministrazione la definisca fondamentale per il S.I.L., pur essendo stata la gara aggiudicata il 6 maggio 1999, il relativo contratto risulta essere stato stipulato il 2 febbraio 2000, mentre, per quanto concerne l'esecuzione dello stesso *"il piano di distribuzione, i tempi e le modalità di collaudo dovranno essere ridefiniti con le Regioni"*.

Pur considerando le lentezze "fisiologiche" delle procedure di stipulazione, non si può non rilevare che, particolarmente in relazione ad una fornitura che la stessa Amministrazione definisce prioritaria per la realizzazione del Sistema, tali tempi non sembrano essere giustificabili.

Avuto poi riguardo agli ulteriori rallentamenti di cui si è detto a proposito della esecuzione e considerando la tempistica prevista (270 gg.) a favore della Ditta, è chiaro che la effettiva fruibilità, con i connessi benefici della fornitura risulta pesantemente dilazionata.

Ciò appare particolarmente grave in un settore come quello informatico che, per le proprie specifiche caratteristiche, esige tempistiche di breve periodo, essendo un campo a rapida evoluzione tecnologica cui è connessa una altrettanto rapida obsolescenza dei prodotti, per cui le inerzie si traducono rapidamente in veri e propri danni; per quanto, infatti, possano essere previste clausole contrattuali di "aggiornamento tecnologico", è pur vero che il potenziamento (upgrade) di macchine già pronte per la consegna, quando non la sostituzione delle stesse, costituisce un'operazione comunque diseconomica e foriera di ulteriori ritardi.

Per evitare l'avvio del procedimento sopra descritto, è necessaria, prima di tutto, una progettualità completa ed omogenea sia sotto l'aspetto tecnico- informatico, sia sotto l'aspetto "amministrativo"; a tale dato va poi connessa una esecutività il più possibile competente e tempestiva.

Si arriva così al nocciolo del problema evidenziato dalla presente indagine e cioè che il S.I.L., avrebbe già dovuto offrire una funzionalità ed un ritorno in termini di concreta operatività dai quali, tuttavia, sembra di essere ancora lontani; peraltro, non sembra ammissibile né sotto il profilo concettuale, né sotto il profilo giuridico, un'attività "parziale" dello stesso, che è stato concepito e progettato per essere un sistema tecnicamente completo, operante su tutto il territorio nazionale, coordinato dal centro.

Tale risultato, valutato ad oggi, in piena fase di "regionalizzazione" dello stesso e delle strutture periferiche dell'Amministrazione, non può dirsi colto.

Ulteriore conferma di tale tesi si ricava dalla lettura della Direttiva generale per l'azione amministrativa per l'anno 2000, ove gli accenni al S.I.L., peraltro non particolarmente incisivi, sembrano più l'espressione di auspici di effettiva funzionalità che concreti indirizzi di politica del lavoro.

Alla luce di quanto esposto l'azione dell'Amministrazione non può non lasciare perplessi.

Infatti, i tre indicatori di efficienza, efficacia ed economicità non sono applicabili astrattamente ma vanno rapportati alla concretezza dell'azione del soggetto controllato; ove, quindi, il risultato ultimo – ed indefettibile – dell'azione amministrativa non sia stato compiutamente conseguito, non è possibile valutare positivamente tale attività alla stregua dei parametri in discorso, tanto più che, pur preso atto delle difficoltà obiettive incontrate dall'Amministrazione, la stessa ha comunque speso, ad oggi, quattro anni di tempo per realizzare tale progetto, con un investimento, per i soli contratti considerati in questa sede, di oltre 100 mld, cui vanno sommate le risorse-uomo impegnate a vario titolo nel progetto.

Va poi sottolineata la circostanza che vi sia stato un conferimento alle Regioni di risorse statali, senza aver pienamente conseguito quel ritorno concreto in termini di funzionalità delle politiche del lavoro, che era alla base del progetto e che, comunque, rientrava nella previsione normativa, particolarmente nella già citata legge n. 469/1997, che individuava nel medesimo uno strumento per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed amministrativo con caratteristiche "razionalmente unitarie ed integrate".

Sulla scorta di tali considerazioni, nella relazione si è ritenuta la gestione del S.I.L. non rispondente ai criteri di economicità, efficienza ed efficacia.

Come si è detto, la Sezione del controllo ha deliberato un'Ordinanza, chiedendo chiarimenti ed informativa sui seguenti punti:

1. Descrizione dello stato di definizione del S.I.L., con particolare riguardo alla compatibilità con i sistemi regionali ed ai rapporti con Regioni ed A.I.P.A., nonché all'organizzazione funzionale delle Direzioni generali del Ministero.
2. Rapporti fra S.I.L. ed il precedente sistema *Teleporto* e tra i *softwares* applicativi *Netlabor* ed *Erg on line*.
3. Quadro complessivo ed analitico degli oneri finanziari del S.I.L.
4. Situazione attuale delle convenzioni con le Regioni.
5. Reale prospettiva di connessione su tutto il territorio nazionale e rapporti con la R.U.P.A..
6. Attenzione ai profili della sicurezza del dato e, quindi alla *privacy* degli utenti del S.I.L..
7. Descrizione dei livelli di controllo del sistema adottati o da adottare.
8. Chiarimenti analitici sulle funzionalità del S.I.L. in materia di formazione.
9. Legami del S.I.L. con il controllo interno nel quadro del d.lgs. n. 286/1999 e della funzione specifica di *controllo strategico*.

10. Stato del contenzioso, con precisazione sia delle attuali pendenze e degli esiti giudiziari, sia delle rimodulazioni contrattuali con i soggetti con i quali esistevano precedenti rapporti nel quadro del progetto *Teleporto*.

Dalle risposte fornite dall'Amministrazione, anche nelle memorie presentate in occasione dell'Adunanza della Sezione, tenutasi il 22 giugno 2001, è emerso il permanere di un contenzioso ancora non definito, salvo una parte di rilievo del medesimo oggetto di recente atto di *transazione*, fra l'Amministrazione e la Società Olivetti S.p.A., che partendo dal presupposto di avvenuti pagamenti, a titolo di *provvisionale* per 46,80 mld, ha regolato i rapporti complessivi tra le due parti con un esborso finale, da parte di Olivetti S.p.A. per 236,58 milioni.

Si è inoltre registrato l'abbandono di *Erg on line*, a favore di un nuovo prodotto già disponibile sul sito *Internet* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, chiamato *E-Labor*, ed orientato ad assicurare l'incontro domanda-offerta di lavoro, attraverso l'opera dei *Centri per l'Impiego* esistenti presso gli enti locali.

Per quel che attiene alla stipula delle convenzioni con le Regioni per assicurare la messa in esercizio delle funzionalità del S.I.L., rimane ancora da stipulare quella con la regione Lombardia.

Va, peraltro, considerato che, nel frattempo, si è fortemente evoluta la rete R.U.P.A. alla quale si affida, sostanzialmente, l'interconnessione del S.I.L., anche se l'A.I.P.A., anche in adunanza, ha confermato l'estrema complessità dell'evoluzione del sistema.

Rimangono pertanto le valutazioni che sono state espresse nella relazione di deferimento, soprattutto in materia di contenzioso, con la constatazione di alcune correzioni di rotta (come l'abbandono di *Erg on line* e l'implementazione di *E-labor*) che confermano la validità delle perplessità espresse dalla Corte e ne costituiscono il *feed-back* positivo, e talune evoluzioni che migliorano le prospettive del Sistema informativo lavoro, in un quadro, comunque, ancora di attesa dell'effettiva interconnessione che continua a corrispondere con il momento dal quale potrà trarsi una valutazione di efficienza, efficacia ed economicità del sistema.

5. Costruzione di un sistema di indicatori per il controllo di gestione.

5.1 Analisi della Corte.

Partendo dal presupposto che la struttura del bilancio del Ministero del lavoro presenta la peculiarità di avere Centri di Responsabilità che, a parte *Gabinetto*, *Affari generali* ed *Osservatorio del mercato del lavoro*, corrispondano in pieno a settori di attività dell'amministrazione che possano considerarsi tra loro autonomi, salvo i comprensibili e necessari collegamenti funzionali, già nelle relazioni sul rendiconto degli esercizi precedenti gli stessi indicatori *contabili* a livello *macro* venivano considerati affidabili per interpretare l'andamento dell'azione amministrativa (ad esempio la progettualità veniva stimata in base al livello degli impegni sulla massa impegnabile, la sua affidabilità trovava poi riscontro nel livello dei pagamenti e nella limitata formazione di nuovi residui), indicatori questi che mostravano anche la capacità dell'Amministrazione di gestire le procedure e, perlomeno, erano in grado di mettere in evidenza il risultato ottenuto in termini di spesa e di conseguenza l'efficienza dell'Amministrazione.

Tali elementi, per quanto significativi, non permettono di far percepire in pieno la realizzazione concreta dei risultati ed il raggiungimento degli obiettivi che le stesse direttive del Ministro indicano.

E' necessario, al riguardo, fare una piccola notazione: allo stato attuale le direttive non hanno ancora raggiunto la necessaria incisività e, quindi, spesso, indicano obiettivi generici e, comunque, sarebbe estremamente riduttivo valutare l'intera attività dell'amministrazione in base a quella sola legata agli obiettivi indicati nelle direttive.

A titolo esemplificativo e quale primo approccio, appare opportuno prendere in esame alcune attività tipiche dei Centri di Responsabilità ed individuare, in tali contesti, i possibili

indicatori di risultato ed *indicatori d'impatto*, i primi espressivi delle prestazioni e dei servizi erogati (efficacia interna) ed i secondi espressivi degli effetti finali in termini di risposta ai bisogni (efficacia esterna).

Prendendo in esame il *Centro di Responsabilità -Rapporti di lavoro*, possono essere enucleate due attività di grande importanza quali *la risoluzione delle vertenze* e l'attività di *regolazione nel campo della sicurezza sul lavoro*.

Un possibile *indicatore di risultato* nell'ambito della *risoluzione delle vertenze* è l'*Accordo* o il *Protocollo d'intesa* tra le parti negoziali. Si tratterebbe in tal caso di un indicatore di *outcome* in quanto legato al risultato finale, mentre, certamente un indicatore di risultato intermedio e quindi di *output*, potrebbe essere costituito da un primo accordo sugli aspetti generali (si pensi al caso della chiusura di uno stabilimento industriale con pesanti conseguenze occupazionali in termini di *cassa integrazione*, ovvero *outplacement* od anche licenziamento di personale).

Un indicatore d'impatto dovrebbe per sua natura, nel contesto delineato, essere riferito a quella che viene definita *Customer satisfaction*, in questo caso legata in particolare ai lavoratori *a rischio*.

Ma tale accezione potrebbe, come spesso accade, risultare fuorviante, poiché, com'è intuibile, in ogni caso, una vertenza del genere non porterà ad una soddisfazione piena di tutte le parti in causa, raggiungendo, nella migliore delle ipotesi, una soluzione di compromesso, e, dunque, un indicatore *d'impatto* che abbia caratteristiche *neutre* potrà essere individuato in quella soglia di disoccupazione nuova o di ricorso ad ammortizzatori sociali considerata *accettabile* rispetto al *rischio* corso.

Per poter individuare tale *soglia*, dovrà tenersi conto della distanza tra le ipotesi maggiormente penalizzanti per i *lavoratori* e per la *collettività* (poiché questo è il fine che deve perseguire l'Amministrazione del lavoro) e le soluzioni raggiunte.

Nel campo della sicurezza del lavoro, l'Amministrazione esplica due competenze distinte: la prima è quella dell'attività di *regolazione*, esercitata mediante l'emanazione di direttive e circolari esplicative in materia. La seconda è quella ispettiva che vede impegnato il Centro di Responsabilità *Affari generali*.

Per la prima appare, di primo acchito, quasi impossibile trovare indicatori, non trattandosi di attività operativa in senso stretto, ma anche per l'attività di regolazione è possibile individuare sia un indicatore di risultato, nell'adempimento da parte dell'Amministrazione della copertura amministrativa di tutte le ipotesi normativamente indicate, bisognose di disciplina specifica, sia un indicatore d'impatto, *nella maggiore osservanza delle norme* ed, in ultima analisi, *nella diminuzione degli infortuni sul lavoro*, da rilevare su base statistica su di un campione di riferimento rappresentativo, e ciò, in particolare, proprio attraverso l'attività ispettiva.

Nell'analisi delle due attività si rinviene un rapporto fortemente sinergico il quale, sostanzialmente, riproduce quello tra programmazione ed attività gestionale e che si chiude con l'attività di monitoraggio e rilevazione che, nella circostanza, può ricondursi, sia pure in approssimazione, a quella ispettiva.

Quest'ultima che, fondamentalmente, rende possibile il *feed-back* della prima, a sua volta, nel quadro dell'efficacia preventiva che la medesima dovrebbe fisiologicamente perseguire, può essere valutata in base agli andamenti che nel periodo successivo allo svolgimento dell'attività programmata si possono riscontrare sempre attraverso i due indicatori in precedenza citati.

Nell'ambito del Ministero del lavoro la citata attività *ispettiva* viene svolta prevalentemente a livello locale, attraverso la struttura degli ex Ispettorati del lavoro (ora incardinati nelle Direzioni provinciali), che dipende da un altro Centro di Responsabilità: *Affari generali*.

Tale particolare situazione mette in evidenza il rapporto fra due Centri di Responsabilità che interagiscono sulla stessa materia. Potrebbe, in ultima analisi, sostenersi al riguardo che

costituisca un indicatore dell'efficacia della ripartizione di competenze e, quindi, della corretta sinergia fra i due settori un andamento dell'attività ispettiva che si mostri in sintonia con l'attività di regolazione.

L'appena citato Centro di Responsabilità *Affari generali* ha gestito negli ultimi due esercizi un'operazione particolarmente complessa come il *decentramento amministrativo* che, nel caso del Ministero del lavoro, ha assunto una rilevanza peculiare in quanto legato al passaggio a Regioni ed Enti locali delle competenze in materia di *collocamento e mercato del lavoro*, ai sensi di uno specifico decreto legislativo (mentre la gran parte delle amministrazioni ha operato in virtù del d.lgs. n. 112/1997), sempre emanato in base alla delega contenuta nella legge n. 59/1997: il d.lgs. n. 469/1997.

In seguito a tale passaggio di competenze l'Amministrazione centrale, pur avendo mantenuto compiti di indirizzo, ha sostanzialmente perso una materia di particolare rilievo, cui è conseguito il trasferimento di oltre 6.000 unità di personale, nonché quello delle risorse finanziarie e strumentali.

Un indicatore di *output* e cioè rappresentativo di risultati intermedi può essere rinvenuto nell'attivazione dei *Servizi per l'impiego* i quali costituiscono la struttura, a livello locale, alla quale sono stati attribuiti i compiti in materia.

Un indicatore di *outcome*, espressivo di risultati finali, può invece individuarsi nella loro piena funzionalità.

Per quanto attiene ad un indicatore d'*impatto*, questo può consistere nella risposta occupazionale riscontrabile sul territorio. Ciò, del resto, è in piena coerenza con la portata stessa del decentramento che non è legato solo alla scelta che ha interessato la pubblica amministrazione nella sua generalità, ma, nel caso di specie, risponde ai principi contenuti nella legge n. 196 del 1997 (il c.d. *Pacchetto Treu*), orientati a portare sul territorio le funzioni di collocamento e comunque relative al *mercato del lavoro*, opzione ritenuta più efficace di quella statalista.

In questo caso l'indicatore d'*impatto* permette di evidenziare l'esistenza o meno di un *feed-back* per la stessa volontà del legislatore.

Va precisato che non sempre ci si attendono evidenti risultati in termini di incremento occupazionale in quanto ciò dipende, in gran parte, dalle capacità reattive del tessuto *geo-economico* presente sul territorio di riferimento.

Per tale ragione, assume importanza l'attività relativa al c.d. S.I.L.- Sistema Informativo Lavoro, attualmente collegata al Centro di Responsabilità *Osservatorio del mercato del lavoro*. In un contesto di totale decentramento diviene determinante assicurare l'interlocuzione ed il trasferimento dei dati, in materia, fra i Servizi per l'*Impiego*, al fine di consentire realmente la circolazione dei lavoratori e la cosiddetta piena occupazione in relazione all'offerta ed alla domanda disponibili.

Per quest'ultimo Centro di Responsabilità si sottolinea quale indicatore di *outcome* la realizzazione dell'*interconnessione del sistema*, in quanto solo questa consente l'effettiva funzionalità del medesimo.

L'indicatore d'*impatto* potrebbe qui essere costituito già dalla verifica dell'effettivo costante scambio di informazioni su tutto il territorio nazionale.

Come si vede, la realizzazione di strumenti reputati essenziali costituisce, al tempo stesso un indicatore di risultato finale (*outcome*) per alcuni Centri di Responsabilità a competenza *trasversale* (come *Affari generali* ed *Osservatorio sul mercato del lavoro*) e di *output* (risultato intermedio) per l'intera Amministrazione impegnata ad assicurare un sistema complessivo dal quale derivi quel risultato *finale* costituito, in ultima analisi, proprio dall'incremento dell'occupazione e che corrisponderebbe anche ad un indicatore d'*impatto*, registrando la modifica del tessuto preesistente.

Passando agli altri Centri di Responsabilità, va detto che *Previdenza e assistenza* è

caratterizzato dalla grande consistenza della spesa di *trasferimento*, che costituisce la quasi totalità non solamente delle sue risorse, ma anche dell'intera amministrazione con il 94,61% degli stanziamenti definitivi (dati rendiconto 2000).

Appare quindi difficile l'individuazione di indicatori *propri*, anche se questi potrebbero essere individuati, da un lato, nella velocità di erogazione della spesa di trasferimento (sulla quale si è appuntata l'attenzione nella passata relazione) e, dall'altro, negli effetti dell'attività di regolazione e di vigilanza che la Direzione della *previdenza* svolge nei confronti degli Enti previdenziali, si badi, non solamente quelli "pubblici", ma anche, sia pure in forma attenuata, di quelli "privatizzati" (ai sensi del d.lgs. n. 509/1994).

Suscita tuttavia qualche perplessità trarre una diretta relazione tra la lentezza di talune operazioni, quali quelle relative alla *dismissione immobiliare*, e le direttive emanate in materia dal Ministro del lavoro.

Diverso è il discorso che riguarda il Centro di Responsabilità *Impiego* al quale fanno capo, sostanzialmente, sia le c.d. *politiche attive del lavoro*, come tali indirizzate alla creazione di *nuova occupazione*, sia gli *ammortizzatori sociali* che hanno lo scopo di attenuare gli effetti negativi della soglia di crisi occupazionale.

Se si pensa al *Fondo per lo sviluppo* (art.1 ter della legge n. 236/1993) che vede impegnate tutte le Regioni in *partnership* con operatori economici per la realizzazione di progetti infrastrutturali in grado di produrre un *effetto-volano* per l'indotto produttivo nel territorio di riferimento, un indicatore di risultato intermedio (*output*) può essere individuato nella stipula delle convenzioni fra Regioni ed operatori e nell'approvazione delle medesime da parte dell'amministrazione, mentre un indicatore di *outcome* può rinvenirsi nella realizzazione del progetto e nella sua valutazione positiva, ed un indicatore d'*impatto* può trarsi dalla reattività economica sul territorio a fronte dell'intervento realizzato.

A ben vedere, nel caso di specie, lo stesso citato indicatore di *outcome* dovrebbe recare in sé la valutazione d'impatto, rappresentando tale effetto lo scopo della norma.

Una considerazione generale che si può fare, a questo punto, è che in un campo come quello del lavoro e dell'occupazione, pressoché tutte le norme hanno carattere finalistico e prefigurano dunque l'impatto che esse si attendono sul tessuto preesistente.

Altro aspetto che coinvolge pienamente il Centro di Responsabilità *Impiego* è quello relativo ai *Lavori socialmente utili*, istituto questo dotato di disciplina peculiare (il d.lgs. n. 468/1997 ed il d.lgs. n. 81/2000, nonché il decreto legge n. 346/2000 e la legge finanziaria per il 2001) che, tipologicamente, va accostato alla categoria degli *ammortizzatori sociali* che attende ancora un riordino, essendo ormai scaduta la delega della legge n. 144/1999 (il c.d. *collegato-ordinamentale lavoro*).

In tale contesto, assume un'importanza determinante la *ricollocazione* dei lavoratori *socialmente utili*, definita normativamente *stabilizzazione*, sulla quale ci si è soffermati nella relazione sulle *politiche sociali*. e che, prima delle modifiche apportate dalla due ultime norma citate, doveva intervenire entro l'aprile 2001.

Detta *ricollocazione*, che può avvenire in vari modi (assunzione da parte di pubbliche amministrazioni, creazione di cooperative di lavoro etc.), costituisce un punto di riferimento per l'elaborazione di indicatori.

Può infatti rinvenirsi un indicatore di *output* nella individuazione dei livelli accettabili di unità *ricollocate* nel medio periodo (ad esempio: a sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81 del 28 febbraio 2000), e tale elemento è a sua volta rilevante per elaborare una proiezione sul risultato finale atteso.

Nella realtà, per la particolare fattispecie dei *lavori socialmente utili*, si sconta la mancanza di un monitoraggio dal quale desumere i risultati in termini di *economicità*, *efficienza* ed *efficacia* dei progetti che li hanno visti impegnati, cosa questa ampiamente sottolineata nella relazione dello scorso anno sulle *Politiche sociali* e sul *Ministero del lavoro*.

Allo stato attuale di *chiusura* dello strumento (si parla infatti di *svuotamento del bacino dei lavori socialmente utili*) la valutazione dell'*impatto* di detto evento non può che essere negativa non potendo essere efficacemente compensata dal meccanismo della *ricollocazione* o da quello del *prepensionamento*.

In sostanza il livello di realizzazione di detti strumenti potrà costituire un indicatore d'*impatto* per la chiusura dell'esperienza dei *lavori socialmente utili* mostrando in concreto come va a modificarsi lo *status* dei soggetti interessati (quanti sono stati assunti dalle amministrazioni, quanti da privati, quanti hanno iniziato un'attività autonoma, da soli o in forma associata, quanti hanno fruito di facilitazioni per il pensionamento anticipato, quanti ancora, o per patologie del rapporto o per libera scelta non sono più inseriti negli L.S.U.) e permetterà di dare una valutazione sullo strumento, valutazione che, evidentemente, non potrà essere definitiva, ove il cennato livello venga considerato insufficiente ed in un contesto di previsioni normative di ulteriori proroghe degli L.S.U..

Per altro verso, ma in chiave prospettica di medio-lungo periodo potrà essere interessante valutare quali esiti avranno le *ricollocazioni* le quali, come si è visto, presentano caratteristiche diverse, e valutare i medesimi per tipologia.

Nel caso di attività autonoma, un indicatore di *output* potrà essere rinvenuto nella capacità di penetrare nel mercato ed un indicatore di *outcome* negli utili conseguiti.

Nel caso di assunzioni da parte di pubbliche amministrazioni, dovrà invece valutarsi non solo se queste abbiano o meno consentito di sopperire a carenze di organico ma anche se l'azione amministrativa ne abbia tratto giovamento sotto i profili dell'*efficienza* e dell'*efficacia*.

Per quanto attiene, infine, al settore della *Formazione professionale*, è di particolare interesse la valutazione del nuovo sistema di indicatori che dovrebbero permettere, in conformità a quanto previsto dal Regolamento della Commissione europea 1260/1999 (si richiamano anche le *linee-guida* emanate dal Ministero del tesoro- R.G.S.-I.G.R.U.E. nel marzo 2001) un'effettiva valutazione in termini di risultati.

Per ciò che concerne, infine, la *Cooperazione*, si evidenziano i due aspetti principali di esplicazione dell'attività di questo Centro di responsabilità: la *vigilanza* e la *promozione*.

Il primo è un settore che ha sofferto della mancanza dell'istituzionalizzazione della figura dell'*Ispettore di cooperative* la quale, fino all'ultimo contratto integrativo, aveva caratteristiche eminentemente *volontaristiche*, con conseguenze negative per la continuità dell'azione di vigilanza, soprattutto nei confronti delle c.d. cooperative non associate, poiché la vigilanza delle cooperative aderenti alle quattro associazioni nazionali è demandata a queste ultime.

Un indicatore di *output* in materia può essere individuato nel numero delle ispezioni effettuate, un indicatore di *outcome* nel numero e tipo delle patologie riscontrate ed un indicatore d'*impatto* nel miglioramento dell'andamento della cooperativa e nel superamento delle patologie precedentemente riscontrate, da verificare in occasione di ispezioni *mirate*.

Sull'attività di *promozione* si è già avuto occasione di trarre valutazioni in sede di controllo sulla gestione da parte della Sezione del controllo (Del.74/99) ed è stata recentemente approvata, nell'adunanza del 20 giugno 2001, l'indagine concernente il "Fondo pubblico" ed i "Fondi mutualistici" previsti dalla legge n. 59/1992.

Al riguardo, gli indicatori vanno evidentemente strutturati a seconda della tipologia specifica di attività (si va infatti dall'attività formativa a progetti di assistenza), ma certamente, poiché ogni progetto viene valutato da un apposito Nucleo di valutazione e, dunque la valutazione non può che riguardare progetti approvati dal medesimo, la stessa procedura amministrativa dovrebbe prevedere una nuova valutazione *medio-tempore*, con l'individuazione di indicatori di *output* corrispondenti allo stato di avanzamento del progetto; in tal modo potrebbe essere riconsiderata dall'amministrazione la valutazione originaria e destinare ad opzioni alternative le risorse vincolate per quel progetto, con l'irrogazione delle penali previste dalla convenzione che regola il rapporto.

In ogni caso, la valutazione del risultato finale dovrebbe operare con la coincidenza di indicatori d'*impatto* ed indicatori di *risultato* perché l'azione di promozione è per sua natura finalistica e non può comunque essere considerata come la sommatoria di determinati adempimenti (ad esempio aver effettuato correttamente il corso) ma deve realizzare un *impatto* positivo, innovativo, di accrescimento delle consapevolezze, in ultima analisi (come si è anche detto nei contesti citati) misurato dall'aumento dei soggetti cooperativi e dall'effetto di esso sull'occupazione.

Sulla base delle notazioni che precedono l'Amministrazione ha approfondito la tematica degli indicatori e da tale approfondimento scaturiscono i tre "contesti" che seguono e che rappresentano sia esperienze concrete sia ipotesi di studio.

5.2 Gli indicatori in materia di ispezioni alle cooperative.

La Direzione della *cooperazione* ha istituito, all'inizio del 2000, un ufficio per la rilevazione ed elaborazione dei dati concernenti l'attività di vigilanza sulle società cooperative svolta dalle Direzioni provinciali del lavoro e dalle Associazioni nazionali di rappresentanza.

I risultati finora conseguiti consistono in un monitoraggio dell'attività di vigilanza svolta dalle prime, relativo al 1999 e a tutto il 2000, comprendente: il numero delle cooperative ispezionate e le percentuali di attività svolta da ciascuna d.p.l., rispetto al totale dell'attività *dovuta*, determinando così l'*efficienza* di ciascuna d.p.l. in termini di media *pro-capite* di ispezioni effettuate, raffrontando tali risultati con il 1999.

Da tale comparazione si è riscontrato un incremento dell'attività di vigilanza poiché nel 1° semestre 2000 si sono raggiunti identici risultati rispetto al 1° semestre 1999, con una dotazione di Ispettori inferiore del 30%, in seguito al decentramento dei Servizi per l'impiego ed al corrispondente passaggio del personale a Regioni ed enti locali.

L'Amministrazione ritiene di aver, al momento, conseguito la costruzione di indicatori di *output* (enucleati nella relazione e nelle tabelle che si allegano), e sta realizzando un nuovo programma di rilevazione che tiene conto di voci intese ad individuare un indicatore di *outcome* come il numero delle patologie riscontrate, desumibile dal numero dei provvedimenti sanzionatori, distinti per tipologia, sia adottati dalle d.p.l. sia proposti dall'Amministrazione centrale.

Calcolando il rapporto tra numero delle diffide impartite ed il numero totale dei provvedimenti, può essere ricavato un indicatore *d'impatto* che quantifica il grado di superamento delle patologie precedentemente riscontrate.

E' stato quindi realizzato un monitoraggio completo sull'esercizio 2000, al fine di valutare in ciascuna provincia l'adeguatezza del numero degli Ispettori di società cooperativa rispetto al numero totale delle cooperative ispezionabili.

Tale studio permetterà di verificare il fabbisogno di Ispettori e di individuare le "aree di sofferenza" sulle quali intervenire con l'attività formativa.

Inoltre, per il 2001, l'Amministrazione si propone di individuare, quale indicatore di *outcome*, il numero delle patologie riscontrate, come desumibile dal numero delle diffide effettuate e delle comunicazioni alla Guardia di finanza ed alla Procura della Repubblica.

5.3 Gli indicatori della Direzione degli affari generali e del personale.

La Direzione degli *affari generali e del personale* del Ministero del lavoro, la quale - secondo il disegno previsto dal regolamento di organizzazione del nuovo Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sul quale ci si è soffermati nella prima parte di questa relazione - continuerà a gestire le strutture e gli strumenti dei Dipartimenti *per le politiche del lavoro* e *delle politiche sociali e previdenziali* - ha risposto alla sollecitazione della Corte, elaborando uno studio su indicatori gestionali che fossero in grado di tener conto della natura *prevalentemente strumentale* delle funzioni assegnate alla Direzioni.

Pertanto, si è data particolare rilevanza all'*indicatore d'impatto*, ritenendo che esso *potrebbe assumere una duplice valenza*, con riferimento all'*impatto interno*, come tale espressivo degli effetti considerati in termini di risposta ai bisogni della stessa struttura e all'*impatto esterno* che riguarda gli effetti commisurati ai bisogni degli utenti finali, al di fuori dell'Amministrazione.

In sostanza, sono stati distinti:

- *indicatori di risultato* riferiti alle prestazioni ed ai servizi erogati, ed
- *indicatori di impatto* riferiti agli effetti, in termini di risposta ai bisogni, distinguendo un'utenza di primo livello, costituita dalla stessa Amministrazione ed un'utenza di secondo livello, costituita dai fruitori dei servizi finali.

L'Amministrazione ha poi distinto i vari settori d'intervento, applicando la cennata metodologia:

Nel settore della *Formazione del personale* sono stati individuati:

- un *Indicatore di risultato* costituito dal numero di unità coinvolte in attività formative rispetto al totale delle unità in servizio;
- due *Indicatori di impatto interno* costituiti da:
  a) numero di procedure oggetto di più agevole espletamento;
  b) numero di procedure che hanno ridotto i tempi, ovvero riduzione del numero di interventi critici riscontrati;
- un *Indicatore di impatto esterno* costituito dal miglioramento delle qualità dei servizi, rilevata in termini di *customer satisfaction.*

Per quanto attiene all'*Allocazione degli Uffici in sedi unificate* sono stati individuati:

- un *Indicatore di risultato*, costituito dal numero degli uffici allocati in nuove sedi (sul totale);
- *indicatori di impatto interno,* rappresentati dall'eventuale riduzione degli oneri per locazione per riduzione dell'attività contrattuale o per più razionale allocazione delle sedi con riduzione degli spostamenti del personale;
- un *indicatore di impatto esterno*, rappresentato dalla migliore accessibilità per gli utenti non più costretti ad eventuali spostamenti tra le sedi.

Per quanto attiene al *settore contenzioso* sono stati individuati:

- *indicatori di risultato*, costituiti dal numero dei tentativi di conciliazione istruiti e dal numero delle conciliazioni realizzate;
- un *indicatore di impatto interno* rappresentato dall'eventuale riduzione dei conflitti a seguito della emanazione di direttive che recepiscono i risultati delle conciliazioni e dalla qualità del servizio percepita dagli utenti.

In materia di vigilanza, sono stati enucleati:

- *indicatori di risultato* nel numero di direttive di coordinamento e nell'attivazione degli sportelli per la sicurezza;
- *indicatori di impatto interno* nell'intensificazione dell'attività di vigilanza e di prevenzione sul territorio e nell'incremento del recupero di evasioni contributive;
- *indicatori di impatto esterno* nella riduzione nel numero degli incidenti e delle infrazioni; nella maggiore informazione degli utenti.

Per quanto attiene, infine all'attività collegata con l'attuazione del processo di decentramento di compiti e funzioni in materia di mercato del lavoro alle regioni ed agli enti locali, la Direzione generale ha gestito le procedure relative all'individuazione ed al

trasferimento di beni e risorse del Ministero del lavoro ai soggetti destinatari del conferimento.

Pertanto, gli indicatori collegati alla natura degli interventi posti in essere sono stati individuati in:

- *indicatori di risultato* rappresentati dal numero dei provvedimenti e dal numero delle attività trasferite ed in
- un *indicatore d'impatto* costituito dalla risorse effettivamente transitate ed operative nell'area di competenza dei soggetti destinatari.

5.4. Gli indicatori in materia di formazione professionale.

L'Amministrazione del lavoro ed, in particolare, l'Ufficio per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori, ha organizzato un sistema di indicatori per il Programma operativo nazionale relativo all'obiettivo 3, che attiene ai finanziamenti a valere solamente sul F.S.E. - Fondo Sociale Europeo, per la programmazione 2000-2006.

Essi si distinguono in:

- *Indicatori di realizzazione* che rendono conto degli *output* delle attività cofinanziate secondo la tipologia prevista dal Regolamento 1260/99 e suddivisa in:
  a) assistenza alle persone e/o imprese;
  b) azioni di accompagnamento;
  c) rafforzamento dei sistemi;
- *indicatori di risultato* che misurano, a livello di programma (Quadro comunitario di sostegno e Programma operativo), il raggiungimento degli obiettivi specifici (efficacia) del programma. In particolare, sono stati considerati risultati delle attività del F.S.E. sia gli effetti diretti sui destinatari diretti (*tasso di inserimento occupazionale*) sia l'effetto di offerta sulla popolazione potenziale (*tasso di copertura);*
- *indicatori di impatto* che tengono conto delle ricadute che sui sistemi (formativi, dell'istruzione e del lavoro) oggetto degli interventi sia a livello centrale che a livello locale.

Costituiscono *Indicatori di realizzazione*:

1) *Il numero di progetti per misura e tipologia di azione*;
2) *Il numero dei destinatari diretti per misura e tipologia di azione*;
3) *Il costo per misura e tipologia di azione*;
4) *La composizione del partenariato che pilota ed accompagna l'attuazione delle misure*;
5) *L'implementazione del nuovo sistema dei servizi per l'impiego.*

Costituiscono *Indicatori di risultato* nell'ambito dell'*Asse A* (Sviluppo e promozione di politiche del lavoro...):

1) *Il grado di attuazione dei dispositivi di monitoraggio e valutazione dei Servizi per l'impiego;*
2) *L'operatività e lo sviluppo dei Servizi per l'impiego.*

Nell'ambito dell'*Asse B* (Promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro..) ed, in particolare, della misura *B1* (Azioni di sistema nel campo della promozione e lotta all'esclusione sociale):

- *Il grado di attuazione della costruzione del sistema integrato di servizi per la prevenzione e la lotta all'esclusione sociale.*

Nell'ambito dell'*Asse C* (Promozione e miglioramento della formazione professionale...) ed, in particolare, della misura *C1* (Azioni di sistema per sostenere la riforma della formazione professionale):

- *Il grado di attuazione della costruzione dei sistemi individuati all'interno delle singole tipologie d'azione.*

Per la misura *C2* (Azioni di sistema per favorire l'integrazione tra istruzione, università, formazione professionale e lavoro):

- *Il grado di attuazione della costruzione dei sistemi integrati all'interno delle singole tipologie d'azione.*

Per la misura *C3* (Azioni di sistema per la costruzione di un sistema nazionale di analisi e valutazione):

- *Il grado di attuazione della costruzione del sistema nazionale di valutazione del F.S.E..*

Nell'ambito dell'*Asse D* (Promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro...) ed, in particolare, della misura *D1* (Sostegno allo sviluppo di un sistema nazionale di formazione continua):

- *Il grado di attuazione della costruzione del sistema nazionale di formazione continua.*

Per la misura *D2* (Azioni di sistema per favorire l'adeguamento delle competenze della P.A.):

- *Lo stato di avanzamento dei processi d'innovazione avviati nella P.A..*

Nell'ambito dell'*Asse E* (Misure specifiche intese a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro..) ed, in particolare, della misura *E1* (Azioni di sistema nel campo delle pari opportunità):

- *La gamma degli strumenti approntati per la realizzazione del principio del "mainstreaming"*[17] *e loro diffusione e utilizzazione.*

Costituiscono *Indicatori di impatto* :

1) *L'efficacia dei Servizi per l'impiego;*
2) *la formalizzazione, diffusione ed utilizzo di dispositivi procedurali di raccordo tra le politiche sociali e le politiche per l'inserimento professionale;*
3) *il consolidamento della riforma della formazione professionale.*

[17] Per "mainstreaming" si intende il recepimento di un risultato progettuale all'interno del sistema o della legislazione. Quando si parla di "mainstreaming di genere" ci si riferisce ad un approccio globale che permette di far recepire un'azione complessiva (ad esempio nel campo delle pari opportunità) a contesti tradizionalmente poco ricettivi.

ALLEGATO 1

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

DIREZIONE GENERALE DELLA COOPERAZIONE

Questa Direzione Generale, nella linea indicata dal D.M. 3 aprile 2000 recante la Direttiva per l'attività istituzionale, ha istituito, all'inizio del 2000, un ufficio per la rilevazione e l'elaborazione dei dati riguardanti l'attività di vigilanza sulle Società Cooperative svolta dalle Direzioni Provinciali del Lavoro e dalle Associazioni nazionali di rappresentanza.

I risultati finora conseguiti comprendono;

- un monitoraggio dell'attività di vigilanza svolta dalle D.P.L., relativo al 1999 e al 1° semestre del 2000 (*2 allegati*);

- un analogo monitoraggio, in via di completamento, del 2° semestre 2000;

- l'attività preparatoria *(1 allegato)* per un nuovo programma di rilevazione statistica per il 2001, più approfondito di quello sopra citato, che consentirà di verificare, oltre all'efficienza e all'efficacia dell'attività di vigilanza, anche la economicità, attraverso l'acquisizione delle notizie relative ai costi dell'attività stessa (diarie).

L'insieme dei dati sopra citati, consentendo, a livello annuale e biennale, un esame dell'attività di vigilanza di più ampio respiro e l'individuazione delle linee di tendenza, favorirà un affinamento degli strumenti necessari alla realizzazione del controllo di gestione, in adempimento delle disposizioni in materia del D.Lg.vo 30.7.1999 n. 286;

Nell'intento di contribuire in prima approssimazione, per la parte di propria competenza, alla costruzione, proposta dalla Corte dei Conti, di un sistema di "indicatori" nello specifico contesto dell'Amministrazione del Lavoro, è possibile individuare utili "indicatori di ***output***" nei dati raccolti ed elaborati relativi a:

- *numero delle cooperative ispezionate*, distinte in biennali ed annuali, e, dal 2001, distinte anche per sezione di appartenenza;

- *percentuali di attività* svolta da ciascuna DPL rispetto al totale dell'attività dovuta;

- efficienza di ciascuna DPL in termini di *media pro capite di ispezioni effettuate;*

- raffronto con gli stessi valori relativi al 1999, che evidenzia un tendenziale *incremento dell'attività di vigilanza* (infatti i risultati del 1° semestre 2000, pur numericamente identici a quelli di un semestre 1999, sono stati raggiunti con il 30% di ispettori in meno, dovuto al decentramento dei servizi per l'Impiego e al conseguente passaggio di personale dal Ministero del Lavoro agli enti locali).

Nei nuovi prospetti predisposti per il 2001 sono state introdotte voci in cui può individuarsi un "indicatore di ***outcome***": tale infatti può essere il numero delle patologie riscontrate, come desumibile dal numero delle *diffide notificate* e delle *comunicazioni alla Guardia di Finanza ed alla Procura della Repubblica:* tale è anche il tipo di patologia, come desumibile dal numero dei *provvedimenti sanzionatori,* distinti per tipologia, sia adottati dalle D.P.L. sia proposti all'Amministrazione Centrale competente;

Calcolando il *rapporto tra il numero delle diffide impartite ed il numero totale dei provvedimenti,* può essere ricavato un "indicatore di ***impatto***", almeno limitatamente al breve termine, che quantifica il grado di superamento delle patologie precedentemente riscontrate.

ALLEGATO 2

Ministero Lavoro - Dir. Gen. Cooperazione - Div. V

Cooperative Non Aderenti ad Assoc. Naz. di rappresentanza: Ispezionabili - Ispezionate - Percentuale Ispezionate - Ispettori operativi - Medie pro capite

D.P.L.	ATTIVITA' ANNO 2000						OPERATIVITA'					NOTE
							ANNO 2000			VARIAZIONI RISPETTO AL 1999		
	COOPERATIVE ISPEZIONABILI			COOPERATIVE ISPEZIONATE			COOP. ISPEZ.TE	ISPETT. OPERAT.	MEDIA P.CAPITE	COOP. ISPEZ.LI	COOP. ISPEZ.TE	
	BIENN.	ANN.	TOT.	BIENN.	ANN.	TOT.	PERCENT. Annua		ISPEZIONI Annue	PERCENT. +-	PERCENT. +-	
CHIETI	310	42	352	218	34	252	128	9	28,0	-9,7	28,6	
PESCARA	301	27	328	70	16	86	48	9	9,6	0,0	15,3	
L'AQUILA	451	28	479	20	6	26	10	9	2,9	8,4	-6,6	
TERAMO	341	62	403	46	2	48	21	3	16,0	21,8	12,3	
ABRUZZO	**1403**	**159**	**1562**	**354**	**58**	**412**	**48**	**30**	**13,7**	**4,8**	**6,9**	
POTENZA	434	51	485	105	33	138	51	8	17,3	-40,5	2,6	
MATERA	550	33	583	144	8	152	49	12	12,7	-4,4	9,9	
BASILICATA	**984**	**84**	**1068**	**249**	**41**	**290**	**50**	**20**	**14,5**	**-25,1**	**5,5**	
CATANZARO	403	50	453	149	50	199	79	8	31,9	1,3	-15,4	Media pro capite comprendente anche Vibo V., ove operano 4 isp. su 8. La % è invece scorporata.
COSENZA	993	120	1113	521	53	574	93	22	26,1	0,0	4,9	
CROTONE	301	16	317	165	11	176	106	3	58,7	-2,5	27,8	
REGGIO C.	469	43	512	180	28	208	75	16	13,0	-29,6	14,9	

Ministero Lavoro - Dir. Gen. Cooperazione - Div. V

Cooperative Non Aderenti ad Assoc. Naz. di rappresentanza: Ispezionabili - Ispezionate - Percentuale Ispezionate - Ispettori operativi - Medie pro capite

D.P.L.	ATTIVITA' ANNO 2000						OPERATIVITA'					NOTE
							ANNO 2000			VARIAZIONI RISPETTO AL 1999		
	COOPERATIVE ISPEZIONABILI			COOPERATIVE ISPEZIONATE			COOP. ISPEZ.TE	ISPETT. OPERAT.	MEDIA P.CAPITE	COOP. ISPEZ.LI	COOP. ISPEZ.TE	
	BIENN.	ANN.	TOT.	BIENN.	ANN.	TOT.	PERCENT. Annua		ISPEZIONI Annue	PERCENT. +-	PERCENT. +-	
VIBO VALENTIA	132	20	152	46	10	56	65	CUMUL. CON CZ	CUMUL. CON CZ	-20,4	54,4	Medie pro capite compresa in CZ che fornisce gli ispettori. La % è stata invece scorporata
CALABRIA	**2298**	**249**	**2547**	**1061**	**152**	**1213**	**87**	**49**	**24,8**	**-9,1**	**11,2**	
NAPOLI	3912	123	4035	1830	35	1865	90	50	37,3	7,5	-6,7	
BENEVENTO	285	49	334	109	23	132	69	11	12,0	-5,1	-14,4	
CASERTA	1816	32	1848	544	32	576	61	28	20,6	-8,1	4,7	
AVELLINO	478	15	493	158	9	167	66	7	23,9	-3,5	33,6	
SALERNO	3147	37	3184	370	21	391	24	18	21,7	-9,4	3,8	
CAMPANIA	**9638**	**256**	**9894**	**3011**	**120**	**3131**	**62**	**114**	**27,5**	**-2,5**	**3,1**	
FERRARA	148	8	156	95	8	103	126	8	12,9	11,4	-25,1	
MODENA	212	5	217	152	3	155	140	14	11,1	-6,5	23,6	
PARMA	114	31	145	56	26	82	93	5	16,4	9,8	-4,3	
RAVENNA	110	12	122	60	12	72	107	8	9,0	0,0	15,7	
PIACENZA	210	10	220	72	7	79	69	10	7,9	-10,2	2,8	

Ministero Lavoro - Dir. Gen. Cooperazione - Div. V

Cooperative Non Aderenti ad Assoc. Naz. di rappresentanza: Ispezionabili - Ispezionate - Percentuale Ispezionate - Ispettori operativi - Medie pro capite

D.P.L.	ATTIVITA' ANNO 2000						OPERATIVITA'					NOTE
							ANNO 2000			VARIAZIONI RISPETTO AL 1999		
	COOPERATIVE ISPEZIONABILI			COOPERATIVE ISPEZIONATE			COOP. ISPEZ.TE	ISPETT. OPERAT.	MEDIA P.CAPITE	COOP. ISPEZ.LI	COOP. ISPEZ.TE	
	BIENN.	ANN.	TOT.	BIENN.	ANN.	TOT.	PERCENT. Annua		ISPEZIONI Annue	PERCENT. +-	PERCENT. +-	
FORLI' - CESENA	123	10	133	46	6	52	73	4	13,0	12,7	29,2	
BOLOGNA	807	40	847	263	7	270	61	23	11,7	0,7	18,1	
REGGIO EMILIA	134	4	138	60	4	64	90	5	12,8	-6,1	61,0	
RIMINI	117	19	136	14	2	16	21	4	4,0	5,4	-1,7	
E. ROMAGNA	**1975**	**139**	**2114**	**818**	**75**	**893**	**79**	**81**	**11,0**	**0,4**	**14,2**	
RIETI	142	8	150	48	3	51	65	18	2,8	0,7	-48,8	
LATINA	914	67	981	275	31	306	58	22	13,9	15,4	-21,6	
FROSINONE	461	53	514	165	12	177	62	18	9,8	13,0	18,8	
ROMA	18041	1484	19525	1476	196	1672	16	82	20,4	0,0	-3,1	Distinz. bienn./ann. ricavata per proporz. dai dati naz. N° ispezionabili è al 1.1.2000.
VITERBO	374	37	411	49	7	56	25	9	6,2	4,8	10,4	
LAZIO	**19932**	**1649**	**21581**	**2013**	**249**	**2262**	**19**	**149**	**15,2**	**1,0**	**-3,1**	
SAVONA	216	22	238	26	0	26	20	2	13,0	44,2	-0,5	
GENOVA	485	28	513	68	18	86	32	10	8,6	-4,6	11,3	

Ministero Lavoro - Dir. Gen. Cooperazione - Div. V

Cooperative Non Aderenti ad Assoc. Naz. di rappresentanza: Ispezionabili - Ispezionate - Percentuale Ispezionate - Ispettori operativi - Medie pro capite

D.P.L.	ATTIVITA' ANNO 2000						OPERATIVITA' ANNO 2000			VARIAZIONI RISPETTO AL 1999		NOTE
	COOPERATIVE ISPEZIONABILI			COOPERATIVE ISPEZIONATE			COOP. ISPEZ.TE	ISPETT. OPERAT.	MEDIA P.CAPITE	COOP. ISPEZ.LI	COOP. ISPEZ.TE	
	BIENN.	ANN.	TOT.	BIENN.	ANN.	TOT.	PERCENT. Annua		ISPEZIONI Annue	PERCENT. +-	PERCENT. +-	
IMPERIA	111	11	122	22	5	27	41	1	27,0	-7,6	29,4	
LASPEZIA	199	11	210	3	1	4	4	2	2,0	-3,2	-5,9	
LIGURIA	1011	72	1083	119	24	143	25	15	9,5	2,9	7,7	
SONDRIO	73	5	78	31	4	35	84	4	8,8	8,3	19,4	
CREMONA	148	15	163	51	5	56	63	5	11,2	-1,2	1,0	
MANTOVA	194	17	211	59	18	77	68	5	15,4	-8,3	12,0	
COMO	312	75	387	49	17	66	29	10	6,6	-37,4	-10,4	Comprendente Lecco per tutto il 1999.
LECCO	208	30	238	18	10	28	21	1	28,0	NC	NC	LC è autonoma da CO da 1.4.00, ma, per omogeneo calcolo annuale, anche il 1° trim.2000 è calcolato come autonomo secondo le proporzioni ricavate dal 2° trim.2000.
BERGAMO	415	50	465	154	32	186	72	10	18,6	-1,1	33,4	
PAVIA	266	44	310	57	11	68	38	6	11,3	1,0	1,4	
VARESE	313	45	358	66	11	77	38	9	8,6	4,1	8,4	
BRESCIA	299	24	323	8	1	9	5	3	3,0	-7,4	-15,6	

Ministero Lavoro - Dir. Gen. Cooperazione - Div. V

Cooperative Non Aderenti ad Assoc. Naz. di rappresentanza: Ispezionabili - Ispezionate - Percentuale ispezionate - Ispettori operativi - Medie pro capite

D.P.L.	ATTIVITA' ANNO 2000						OPERATIVITA' ANNO 2000			VARIAZIONI RISPETTO AL 1999		NOTE
	COOPERATIVE ISPEZIONABILI			COOPERATIVE ISPEZIONATE			COOP. ISPEZ.TE	ISPETT. OPERAT.	MEDIA P.CAPITE	COOP. ISPEZ.LI	COOP. ISPEZ.TE	
	BIENN.	ANN.	TOT.	BIENN.	ANN.	TOT.	PERCENT. Annua		ISPEZIONI Annue	PERCENT. +-	PERCENT. +-	
MILANO	3825	359	4184	92	27	119	5	30	4,0	-0,8	-0,4	Comprendente Lodi.
LODI	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	Compreso in Milano.
LOMBARDIA	6053	664	6717	585	136	721	20	83	8,7	-0,8	1,3	
PESARO URBINO	193	41	234	71	34	105	76	8	13,1	0,0	-23,3	
MACERATA	198	11	209	117	15	132	120	12	11,0	0,0	21,8	
ANCONA	279	25	304	81	17	98	60	11	8,9	0,0	-10,3	
ASCOLI P.	202	31	233	142	32	174	132	16	10,9	0,0	65,9	
MARCHE	872	108	980	411	98	509	94	47	10,8	0,0	11,4	
CAMPOBASSO	247	13	260	116	5	121	89	9	13,4	-6,5	-11,7	
ISERNIA	82	26	108	27	15	42	63	13	3,2	5,9	-28,7	
MOLISE	329	39	368	143	20	163	80	22	7,4	-3,2	-17,5	
TORINO	1070	143	1213	392	88	480	71	22	21,8	-2,8	-5,3	
VERCELLI	100	6	106	81	4	85	152	5	17,0	-42,4	76,3	Cielo ispezionabili per distacco Biella dal 1.1.2000

Ministero Lavoro - Dir. Gen. Cooperazione - Div. V

Cooperative Non Aderenti ad Assoc. Naz. di rappresentanza: Ispezionabili - Ispezionate - Percentuale Ispezionate - Ispettori operativi - Medie pro capite

D.P.L.	ATTIVITA' ANNO 2000						OPERATIVITA' ANNO 2000			VARIAZIONI RISPETTO AL 1999		NOTE
	COOPERATIVE ISPEZIONABILI			COOPERATIVE ISPEZIONATE			COOP. ISPEZ.TE	ISPETT. OPERAT.	MEDIA P.CAPITE	COOP. ISPEZ.TI	COOP. ISPEZ.TE	
	BIENN.	ANN.	TOT.	BIENN.	ANN.	TOT.	PERCENT. Annua		ISPEZIONI Annue	PERCENT. + -	PERCENT. + -	
NOVARA	311	65	376	96	15	111	50	10	11,1	27,9	-17,5	Comprende per tutto il 2000 i dati di Verbania (autonoma dal 14.10.2000)
ALESSANDRIA	280	19	299	70	16	86	54	5	17,2	25,6	-7,6	
ASTI	50	5	55	15	0	15	50	4	3,8	12,2	31,5	
CUNEO	154	17	171	50	5	55	59	2	27,5	0,0	51,1	
BIELLA	91	11	102	25	7	32	57	3	10,7	NC	NC	RAFFRONTO CON 1999 NON POSSIBILE PERCHE' IL '99 E' COMPRESO IN VERCELLI
VERBANIA	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	SOMMATO A NOVARA PER TUTTO 2000, PERCHE' AUTONOMO SOLO DAL 14.10.00
PIEMONTE	**2123**	**263**	**2386**	**723**	**132**	**855**	**65**	**51**	**16,8**	**9,2**	**-2,2**	
LECCE	1128	108	1236	510	71	581	86	29	20,0	0,8	-18,3	
BARI	2059	147	2206	820	78	898	76	47	19,1	4,4	-10,0	
FOGGIA	1295	122	1417	494	75	569	74	26	21,9	14,7	-9,9	
BRINDISI	906	45	951	267	31	298	60	15	19,9	-8,3	-20,2	
TARANTO	960	76	1036	215	42	257	46	17	15,1	14,3	-5,2	
PUGLIA	**6348**	**498**	**6846**	**2306**	**297**	**2603**	**71**	**134**	**19,4**	**5,0**	**-12,7**	

Ministero Lavoro - Dir. Gen. Cooperazione - Div. V

Cooperative Non Aderenti ad Assoc. Naz. di rappresentanza: Ispezionabili - Ispezionate - Percentuale Ispezionate - Ispettori operativi - Medie pro capite

D.P.L.	ATTIVITA' ANNO 2000						OPERATIVITA' ANNO 2000			VARIAZIONI RISPETTO AL 1999		NOTE
	COOPERATIVE ISPEZIONABILI			COOPERATIVE ISPEZIONATE			COOP. ISPEZ.TE	ISPETT. OPERAT.	MEDIA P.CAPITE	COOP. ISPEZ.LI	COOP. ISPEZ.TE	
	BIENN.	ANN.	TOT.	BIENN.	ANN.	TOT.	PERCENT. Annua		ISPEZIONI Annue	PERCENT. +-	PERCENT. +-	
NUORO	231	31	262	103	25	128	87	6	21,3	5,2	1,7	
SASSARI	449	39	488	95	22	117	44	11	10,6	12,7	-10,1	
CAGLIARI	703	77	780	169	32	201	47	23	8,7	12,4	-3,6	
ORISTANO	188	8	196	24	4	28	27	11	2,5	-5,8	1,2	
SARDEGNA	1571	155	1726	391	83	474	50	51	9,3	9,0	-3,6	
PISA	150	18	168	88	15	103	111	7	14,7	10,5	4,2	
GROSSETO	265	23	288	82	18	100	64	8	12,5	4,7	-27,6	
SIENA	124	14	138	45	10	55	72	5	11,0	-15,3	-3,8	
MASSA C.	187	12	199	38	15	53	50	7	7,6	1,0	7,7	
FIRENZE	780	49	829	87	15	102	23	11	9,3	-18,2	-12,1	Calo Isp.ti sul '99 è la quota di Prato.
LUCCA	360	15	375	36	2	38	19	4	9,5	21,0	-0,1	
LIVORNO	248	34	282	16	9	25	16	7	3,6	2,5	-1,3	
PISTOIA	174	14	188	36	0	36	36	11	3,3	-1,6	19,9	

Ministero Lavoro - Dir. Gen. Cooperazione - Div. V

Cooperative Non Aderenti ad Assoc. Naz. di rappresentanza: Ispezionabili - Ispezionate - Percentuale Ispezionate - Ispettori operativi - Medie pro capite

D.P.L.	ATTIVITA' ANNO 2000						OPERATIVITA' ANNO 2000			VARIAZIONI RISPETTO AL 1999		NOTE
	COOPERATIVE ISPEZIONABILI			COOPERATIVE ISPEZIONATE			COOP. ISPEZ.TE	ISPETT. OPERAT.	MEDIA P.CAPITE	COOP. ISPEZ.LI	COOP. ISPEZ.TE	
	BIENN.	ANN.	TOT.	BIENN.	ANN.	TOT.	PERCENT. Annua		ISPEZIONI Annue	PERCENT. +-	PERCENT. +-	
AREZZO	323	30	353	24	5	29	15	6	4,8	0,0	4,1	
PRATO	376	20	396	22	2	24	12	3	8,0	NC	NC	RAFFRONTO CON 1999 NON POSSIBILE PERCHE' IL '99 E' COMPRESO NEI DATI DI FIRENZE
TOSCANA	**2987**	**229**	**3216**	**474**	**91**	**565**	**33**	**69**	**8,2**	**9,8**	**-6,9**	
PERUGIA	492	37	529	230	26	256	90	11	23,3	8,6	-2,7	
TERNI	141	24	165	80	12	92	97	10	9,2	6,5	32,6	
UMBRIA	**633**	**61**	**694**	**310**	**38**	**348**	**92**	**21**	**16,6**	**8,1**	**6,2**	
PADOVA	275	46	321	209	71	280	153	8	35,0	-3,3	23,0	
ROVIGO	183	21	204	101	17	118	105	9	13,1	1,0	16,0	
BELLUNO	86	15	101	33	14	47	81	3	15,7	-3,8	-5,4	
TREVISO	271	70	341	45	12	57	28	7	8,1	20,1	-34,8	
VICENZA	215	50	265	45	13	58	37	6	9,7	0,0	-21,6	
VERONA	443	84	527	69	14	83	27	5	16,6	0,0	-13,7	
VENEZIA	432	33	465	52	9	61	24	5	12,2	6,9	-6,7	

Ministero Lavoro - Dir. Gen. Cooperazione - Div. V

Cooperative Non Aderenti ad Assoc. Naz. di rappresentanza: Ispezionabili - Ispezionate - Percentuale Ispezionate - Ispettori operativi - Medie pro capite

D.P.L.	ATTIVITA' ANNO 2000						OPERATIVITA' ANNO 2000			VARIAZIONI RISPETTO AL 1999		NOTE
	COOPERATIVE ISPEZIONABILI			COOPERATIVE ISPEZIONATE			COOP. ISPEZ.TE	ISPETT. OPERAT.	MEDIA P.CAPITE	COOP. ISPEZ.LI	COOP. ISPEZ.TE	
	BIENN.	ANN.	TOT.	BIENN.	ANN.	TOT.	PERCENT. Annua		ISPEZIONI Annue	PERCENT. +-	PERCENT. +-	
VENETO	1905	319	2224	554	150	704	55	43	16,4	3,4	-9,2	
TOTALE NAZ.	60062	4944	65006	13525	1766	15291	44	979	15,62	0,7	-1,1	

OSSERVAZIONI

IL CONFRONTO FRA LE MEDIE PRO CAPITE (A LIVELLO PROVINCIALE) DELLE ISPEZIONI EFFETTUATE NEL 2000 E QUELLE DELLE ISPEZIONI EFFETTUATE NEL 1999 NON E' POSSIBILE, IN QUANTO L'ATTIVITA' DI VIGILANZA NEL 1999 E' STATA REALIZZATA CON N° 258 ISPETTORI OPERATIVI IN PIU', CHE, SUCCESSIVAMENTE AL 26.11.1999, SONO TRANSITATI AGLI ENTI LOCALI A SEGUITO DEL TRASFERIMENTO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO. AL MOMENTO DELLA RILEVAZIONE SULLA VIGILANZA 1999, LICENZIATA ALL'INIZIO DEL 2000, ERA INFATTI NOTO IL NUMERO DEGLI ISPETTORI OPERATIVI RIMASTI IN ORGANICO, E NON ANCORA IL NUMERO DEI TRANSITATI, CHE PERTANTO NON SONO STATI COMPUTATI COME ATTIVI NELL'ANNO DI RIFERIMENTO.

IL DATO SOPRA INDICATO E' COSI' RICAVATO: N° 360 ISPETTORI TRANSITATI ABILITATI - 79 ISPETTORI TRANSITATI NON OPERATIVI = 281 ISPETTORI TRANSITATI OPERATIVI PER 11/12 DEL 1999, CHE EQUIVALGONO A N° 258 ISPETTORI TRANSITATI OPERATIVI PER TUTTO IL 1999.

SI RICAVA COSI' PER L'ANNO 2000, RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE, UN INCREMENTO DELLA MEDIA PRO CAPITE DELLE ISPEZIONI EFFETTUATE DI N° 3,1 ISPEZIONI (DA 12,5 A 15,6), PARI AD UN INCREMENTO DEL 24,8 %.

ALLEGATI

Elaborazioni per funzioni-obiettivo e categorie economiche

Formazione e utilizzo della massa impegnabile
Formazione e utilizzo della massa spendibile

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Valori assoluti (Milioni di Lire):

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(1) Residui iniziali di stanziamento (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza (*)	(3) Massa impegnabile (1+2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) (*)	(5) Impegni effettivi in conto competenza (4-9)	(6) Impegni effettivi in conto residui (1-10)	(7) Impegni effettivi totali (5+6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza (2-(5+9))	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza (*) (2-(5+8))	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui (*) (1-6)	(11) Residui finali di stanziamento (*) (9+10)
4 AFFARI ECONOMICI											
1 AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO											
2 AFFARI GENERALI DEL LAVORO											
1 Pianificazione del mercato del lavoro	79	129.949	130.029	125.851	121.333	0	121.333	4.098	4.518	79	4.597
2 Collocamento e misure per promuovere l'occupazione	258.242	11.402.691	11.660.933	11.380.735	11.247.632	253.104	11.500.736	21.956	133.104	5.138	138.242
3 Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamit{	164.511	2.799.363	2.963.874	2.790.019	2.741.260	162.169	2.903.429	9.344	48.759	2.342	51.101
4 Sgravi contributivi per le aree depresse	20.000	3.659.738	3.679.738	3.656.988	3.656.988	20.000	3.676.988	2.750	0	0	0
5 Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro	4.802	637.529	642.331	630.888	617.228	1.566	618.793	6.641	13.660	3.236	16.896
6 Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali	4.802	306.122	310.924	300.868	288.120	1.566	289.686	5.254	12.748	3.236	15.984

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL071

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(1) Residui iniziali di stanziamento (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza (*)	(3) Massa impegnabile (1+2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) (*)	(5) Impegni effettivi in conto competenza (4-9)	(6) Impegni effettivi in conto residui (1-10)	(7) Impegni effettivi totali (5+6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza (2-(5+9))	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza (*) (2-(5+8))	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui (*) (1-6)	(11) Residui finali di stanziamento (*) (9+10)
7 Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione	85	66.847	66.932	59.479	57.232	0	57.232	7.368	2.247	85	2.332
8 Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro	37.429	42.844	80.273	38.073	14.105	12.525	26.630	4.772	23.968	24.904	48.872
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***489.950***	***19.045.084***	***19.535.034***	***18.982.901***	***18.743.898***	***450.929***	***19.194.827***	***62.183***	***239.003***	***39.021***	***278.024***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***489.950***	***19.045.084***	***19.535.034***	***18.982.901***	***18.743.898***	***450.929***	***19.194.827***	***62.183***	***239.003***	***39.021***	***278.024***
8 RICERCA E SVILUPPO PER AFFARI ECONOMICI											
1 RICERCA E SVILUPPO PER AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO IN GENERALE											
1 Ricerca nel settore del lavoro	66	4.662	4.728	3.969	3.653	0	3.653	693	316	66	382
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***66***	***4.662***	***4.728***	***3.969***	***3.653***	***0***	***3.653***	***693***	***316***	***66***	***382***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***66***	***4.662***	***4.728***	***3.969***	***3.653***	***0***	***3.653***	***693***	***316***	***66***	***382***
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO	***490.016***	***19.049.746***	***19.539.762***	***18.986.870***	***18.747.551***	***450.929***	***19.198.480***	***62.876***	***239.319***	***39.087***	***278.406***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL071

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(1) Residui iniziali di stanziamento (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza (*)	(3) Massa impegnabile (1+2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) (*)	(5) Impegni effettivi in conto competenza (4-9)	(6) Impegni effettivi in conto residui (1-10)	(7) Impegni effettivi totali (5+6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza (2-(5+9))	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza (*) (2-(5+8))	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui (*) (1-6)	(11) Residui finali di stanziamento (*) (9+10)
10 PROTEZIONE SOCIALE											
1 MALATTIA ED INVALIDITA'											
1 MALATTIA											
1 Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro	0	883.031	883.031	882.780	882.780	0	882.780	251	0	0	0
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***0***	***883.031***	***883.031***	***882.780***	***882.780***	***0***	***882.780***	***251***	***0***	***0***	***0***
2 INVALIDITA'											
1 Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidit{ civile	0	471.929	471.929	471.530	471.530	0	471.530	399	0	0	0
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***0***	***471.929***	***471.929***	***471.530***	***471.530***	***0***	***471.530***	***399***	***0***	***0***	***0***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***0***	***1.354.960***	***1.354.960***	***1.354.310***	***1.354.310***	***0***	***1.354.310***	***650***	***0***	***0***	***0***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL071

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(1) Residui iniziali di stanziamento (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza (*)	(3) Massa impegnabile (1+2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) (*)	(5) Impegni effettivi in conto competenza (4-9)	(6) Impegni effettivi in conto residui (1-10)	(7) Impegni effettivi totali (5+6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza (2-(5+9))	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza (*) (2-(5+8))	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui (*) (1-6)	(11) Residui finali di stanziamento (*) (9+10)
2 VECCHIAIA											
1 VECCHIAIA											
1 Trasferimenti alle gestioni previdenziali	59	51.837.239	51.837.299	51.835.661	51.835.661	0	51.835.661	1.578	0	59	59
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***59***	***51.837.239***	***51.837.299***	***51.835.661***	***51.835.661***	***0***	***51.835.661***	***1.578***	***0***	***59***	***59***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***59***	***51.837.239***	***51.837.299***	***51.835.661***	***51.835.661***	***0***	***51.835.661***	***1.578***	***0***	***59***	***59***
4 FAMIGLIA											
1 FAMIGLIA											
1 Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale	0	3.567.091	3.567.091	3.566.829	3.566.829	0	3.566.829	262	0	0	0
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***0***	***3.567.091***	***3.567.091***	***3.566.829***	***3.566.829***	***0***	***3.566.829***	***262***	***0***	***0***	***0***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***0***	***3.567.091***	***3.567.091***	***3.566.829***	***3.566.829***	***0***	***3.566.829***	***262***	***0***	***0***	***0***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL071

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(1) Residui iniziali di stanziamento (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza (*)	(3) Massa impegnabile (1+2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) (*)	(5) Impegni effettivi in conto competenza (4-9)	(6) Impegni effettivi in conto residui (1-10)	(7) Impegni effettivi totali (5+6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza (2-(5+9))	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza (*) (2-(5+8))	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui (*) (1-6)	(11) Residui finali di stanziamento (*) (9+10)
5 DISOCCUPAZIONE											
1 DISOCCUPAZIONE											
1 Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati o per cassa integrazione guadagni	193.622	11.158.986	11.352.607	11.145.747	11.070.441	189.828	11.260.269	13.238	75.306	3.794	79.100
2 Formazione e riqualificazione professionale	64.772	569.740	634.512	565.634	536.919	63.276	600.195	4.106	28.715	1.496	30.211
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***258.394***	***11.728.726***	***11.987.119***	***11.711.381***	***11.607.360***	***253.104***	***11.860.464***	***17.345***	***104.021***	***5.290***	***109.311***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***258.394***	***11.728.726***	***11.987.119***	***11.711.381***	***11.607.360***	***253.104***	***11.860.464***	***17.345***	***104.021***	***5.290***	***109.311***
7 ESCLUSIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE											
1 ESCLUSIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE											
1 Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti	0	2.525	2.525	2.515	2.515	0	2.515	11	0	0	0
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***0***	***2.525***	***2.525***	***2.515***	***2.515***	***0***	***2.515***	***11***	***0***	***0***	***0***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL071

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(1) Residui iniziali di stanziamento (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza (*)	(3) Massa impegnabile (1+2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) (*)	(5) Impegni effettivi in conto competenza (4-9)	(6) Impegni effettivi in conto residui (1-10)	(7) Impegni effettivi totali (5+6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza (2-(5+9))	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza (*) (2-(5+8))	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui (*) (1-6)	(11) Residui finali di stanziamento (*) (9+10)
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	*0*	*2.525*	*2.525*	*2.515*	*2.515*	*0*	*2.515*	*11*	*0*	*0*	*0*
9 PROTEZIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE											
1 PROTEZIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE											
1 Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale	364	417.870	418.233	413.763	411.596	0	411.596	4.106	2.168	364	2.532
3 Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamit{	0	119.397	119.397	100.600	100.600	0	100.600	18.797	0	0	0
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	*364*	*537.266*	*537.630*	*514.363*	*512.195*	*0*	*512.195*	*22.903*	*2.168*	*364*	*2.532*
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	*364*	*537.266*	*537.630*	*514.363*	*512.195*	*0*	*512.195*	*22.903*	*2.168*	*364*	*2.532*
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO	*258.817*	*69.027.807*	*69.286.624*	*68.985.058*	*68.878.869*	*253.104*	*69.131.973*	*42.749*	*106.189*	*5.713*	*111.902*
TOTALE AMMINISTRAZIONE	***748.833***	***88.077.553***	***88.826.386***	***87.971.928***	***87.626.420***	***704.033***	***88.330.453***	***105.625***	***345.508***	***44.800***	***390.308***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL071

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Valori assoluti (Milioni di Lire):

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(12) Residui propri iniziali (13-1)	(13) Residui iniziali totali (*)	(14) Massa spendibile (2+13)	(15) Autorizzazioni di cassa (*)	(16) Pagamenti in conto competenza (*)	(17) Pagamenti in conto residui (*)	(18) Pagamenti totali (*) (16+17)	(19) Economie o maggiori spese totali (14-(18+23))	(20) Residui propri finali in conto competenza (*) (5-16)	(21) Residui propri finali in conto residui (*)	(22) Residui propri finali (*) (20+21)	(23) Residui totali finali (*) (14-(18+19))
4 AFFARI ECONOMICI												
1 AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO												
2 AFFARI GENERALI DEL LAVORO												
1 Pianificazione del mercato del lavoro	27.758	27.838	157.787	135.222	106.370	19.456	125.826	5.749	14.963	6.652	21.615	26.212
2 Collocamento e misure per promuovere l'occupazione	2.815.790	3.074.032	14.476.723	11.514.747	10.068.345	1.167.700	11.236.045	30.099	1.179.286	1.893.051	3.072.338	3.210.579
3 Misure per promuovere l'occupazione nelle aree depresse, anche a seguito di calamit{	1.262.177	1.426.689	4.226.052	2.814.608	123.747	815.239	938.987	28.491	2.617.513	589.960	3.207.472	3.258.574
4 Sgravi contributivi per le aree depresse	771.140	791.140	4.450.878	4.240.488	3.111.988	480.082	3.592.070	74.009	545.000	239.799	784.799	784.799
5 Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro	565.552	570.353	1.207.883	604.611	332.050	42.743	374.793	258.861	285.178	272.154	557.333	574.229
6 Rapporti con le parti sociali e relazioni industriali	77.737	82.539	388.661	316.666	238.963	36.029	274.992	8.068	49.157	40.460	89.618	105.601
7 Regolamentazione, vigilanza e sostegno per la cooperazione	62.156	62.242	129.088	78.810	34.447	24.321	58.768	17.449	22.784	27.754	50.539	52.871

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello **F.O. di terzo livello** F.O. di quarto livello	(12) **Residui propri iniziali** (13-1)	(13) **Residui iniziali totali** (*)	(14) **Massa spendibile** (2+13)	(15) **Autorizzazioni di cassa** (*)	(16) **Pagamenti in conto competenza** (*)	(17) **Pagamenti in conto residui** (*)	(18) **Pagamenti totali** (*) (16+17)	(19) **Economie o maggiori spese totali** (14-(18+23))	(20) **Residui propri finali in conto competenza** (*) (5-16)	(21) **Residui propri finali in conto residui** (*)	(22) **Residui propri finali** (*) (20+21)	(23) **Residui totali finali** (*) (14-(18+19))
8 Rilevazione, analisi e monitoraggio del mercato del lavoro												
	11.040	48.469	91.314	37.543	3.443	9.154	12.597	5.379	10.662	13.803	24.466	73.337
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO												
	5.593.352	***6.083.302***	***25.128.386***	***19.742.695***	***14.019.353***	***2.594.725***	***16.614.078***	***428.105***	***4.724.544***	***3.083.634***	***7.808.179***	***8.086.203***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO												
	5.593.352	***6.083.302***	***25.128.386***	***19.742.695***	***14.019.353***	***2.594.725***	***16.614.078***	***428.105***	***4.724.544***	***3.083.634***	***7.808.179***	***8.086.203***
8 RICERCA E SVILUPPO PER AFFARI ECONOMICI												
1 RICERCA E SVILUPPO PER AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO IN GENERALE												
1 Ricerca nel settore del lavoro												
	750	816	5.478	5.130	2.550	462	3.013	764	1.103	217	1.320	1.701
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO												
	750	***816***	***5.478***	***5.130***	***2.550***	***462***	***3.013***	***764***	***1.103***	***217***	***1.320***	***1.701***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO												
	750	***816***	***5.478***	***5.130***	***2.550***	***462***	***3.013***	***764***	***1.103***	***217***	***1.320***	***1.701***
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO												
	5.594.102	***6.084.118***	***25.133.864***	***19.747.824***	***14.021.903***	***2.595.187***	***16.617.091***	***428.870***	***4.725.647***	***3.083.851***	***7.809.498***	***8.087.904***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello **F.O. di terzo livello** F.O. di quarto livello	(12) **Residui propri iniziali** (13-1)	(13) **Residui iniziali totali** (*)	(14) **Massa spendibile** (2+13)	(15) **Autorizzazioni di cassa** (*)	(16) **Pagamenti in conto competenza** (*)	(17) **Pagamenti in conto residui** (*)	(18) **Pagamenti totali** (*) (16+17)	(19) **Economie o maggiori spese totali** (14-(18+23))	(20) **Residui propri finali in conto competenza** (*) (5-16)	(21) **Residui propri finali in conto residui** (*)	(22) **Residui propri finali** (*) (20+21)	(23) **Residui totali finali** (*) (14-(18+19))
10 PROTEZIONE SOCIALE												
1 MALATTIA ED INVALIDITA'												
1 MALATTIA												
1 Rimborsi all'INAIL per gli infortuni sul lavoro												
	399.205	399.205	1.282.236	1.101.204	57.208	193.894	251.102	70.569	825.572	134.993	960.564	960.564
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO												
	399.205	***399.205***	***1.282.236***	***1.101.204***	***57.208***	***193.894***	***251.102***	***70.569***	***825.572***	***134.993***	***960.564***	***960.564***
2 INVALIDITA'												
1 Trasferimenti e spese per le pensioni di invalidit{ civile												
	1.862	1.862	473.791	473.761	467.422	1.776	469.198	416	4.108	70	4.178	4.178
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO												
	1.862	***1.862***	***473.791***	***473.761***	***467.422***	***1.776***	***469.198***	***416***	***4.108***	***70***	***4.178***	***4.178***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO												
	401.067	***401.067***	***1.756.027***	***1.574.965***	***524.630***	***195.670***	***720.300***	***70.985***	***829.679***	***135.063***	***964.742***	***964.742***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

F.O. di primo livello / F.O. di secondo livello / F.O. di terzo livello / F.O. di quarto livello	(12) Residui propri iniziali (13-1)	(13) Residui iniziali totali (*)	(14) Massa spendibile (2+13)	(15) Autorizzazioni di cassa (*)	(16) Pagamenti in conto competenza (*)	(17) Pagamenti in conto residui (*)	(18) Pagamenti totali (*) (16+17)	(19) Economie o maggiori spese totali (14-(18+23))	(20) Residui propri finali in conto competenza (*) (5-16)	(21) Residui propri finali in conto residui (*)	(22) Residui propri finali (*) (20+21)	(23) Residui totali finali (*) (14-(18+19))
2 VECCHIAIA												
1 VECCHIAIA												
1 Trasferimenti alle gestioni previdenziali												
	41.085	41.145	51.878.384	51.769.283	51.724.889	38.554	51.763.443	3.644	110.773	465	111.237	111.297
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO												
	41.085	*41.145*	*51.878.384*	*51.769.283*	*51.724.889*	*38.554*	*51.763.443*	*3.644*	*110.773*	*465*	*111.237*	*111.297*
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO												
	41.085	*41.145*	*51.878.384*	*51.769.283*	*51.724.889*	*38.554*	*51.763.443*	*3.644*	*110.773*	*465*	*111.237*	*111.297*
4 FAMIGLIA												
1 FAMIGLIA												
1 Trasferimenti e assistenza alle famiglie per protezione sociale												
	77	77	3.567.168	3.567.135	3.566.755	37	3.566.792	263	74	40	113	113
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO												
	77	*77*	*3.567.168*	*3.567.135*	*3.566.755*	*37*	*3.566.792*	*263*	*74*	*40*	*113*	*113*
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO												
	77	*77*	*3.567.168*	*3.567.135*	*3.566.755*	*37*	*3.566.792*	*263*	*74*	*40*	*113*	*113*

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

F.O. di primo livello / F.O. di secondo livello / F.O. di terzo livello / F.O. di quarto livello	(12) Residui propri iniziali (13-1)	(13) Residui iniziali totali (*)	(14) Massa spendibile (2+13)	(15) Autorizzazioni di cassa (*)	(16) Pagamenti in conto competenza (*)	(17) Pagamenti in conto residui (*)	(18) Pagamenti totali (*) (16+17)	(19) Economie o maggiori spese totali (14-(18+23))	(20) Residui propri finali in conto competenza (*) (5-16)	(21) Residui propri finali in conto residui (*)	(22) Residui propri finali (*) (20+21)	(23) Residui totali finali (*) (14-(18+19))
5 DISOCCUPAZIONE												
1 DISOCCUPAZIONE												
1 Sussidi di disoccupazione per pensionamenti anticipati o per cassa integrazione guadagni	1.733.167	1.926.788	13.085.774	11.459.419	10.043.257	970.484	11.013.740	67.993	1.027.184	897.757	1.924.941	2.004.041
2 Formazione e riqualificazione professionale	454.424	519.196	1.088.936	547.003	281.136	239.903	521.039	4.160	255.783	277.744	533.526	563.737
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***2.187.591***	***2.445.984***	***14.174.710***	***12.006.422***	***10.324.393***	***1.210.386***	***11.534.779***	***72.153***	***1.282.967***	***1.175.500***	***2.458.467***	***2.567.778***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***2.187.591***	***2.445.984***	***14.174.710***	***12.006.422***	***10.324.393***	***1.210.386***	***11.534.779***	***72.153***	***1.282.967***	***1.175.500***	***2.458.467***	***2.567.778***
7 ESCLUSIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE												
1 ESCLUSIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE												
1 Lotta alla droga e recupero dei tossicodipendenti	6.889	6.889	9.414	2.525	177	0	177	4.900	2.338	2.000	4.338	4.338
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***6.889***	***6.889***	***9.414***	***2.525***	***177***	***0***	***177***	***4.900***	***2.338***	***2.000***	***4.338***	***4.338***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(12) Residui propri iniziali (13-1)	(13) Residui iniziali totali (*)	(14) Massa spendibile (2+13)	(15) Autorizzazioni di cassa (*)	(16) Pagamenti in conto competenza (*)	(17) Pagamenti in conto residui (*)	(18) Pagamenti totali (*) (16+17)	(19) Economie o maggiori spese totali (14-(18+23))	(20) Residui propri finali in conto competenza (*) (5-16)	(21) Residui propri finali in conto residui (*)	(22) Residui propri finali (*) (20+21)	(23) Residui totali finali (*) (14-(18+19))
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO												
	6.889	***6.889***	***9.414***	***2.525***	***177***	***0***	***177***	***4.900***	***2.338***	***2.000***	***4.338***	***4.338***
9 PROTEZIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE												
1 PROTEZIONE SOCIALE NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE												
1 Pianificazione, regolamentazione e vigilanza della politica previdenziale	87.868	88.232	506.102	501.678	363.688	84.330	448.017	5.018	47.908	2.627	50.536	53.067
3 Interventi per la ricostruzione e indennizzi per calamit{	20.864	20.864	140.261	109.261	100.600	8.643	109.243	18.797	0	12.221	12.221	12.221
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***108.732***	***109.096***	***646.362***	***610.938***	***464.287***	***92.973***	***557.260***	***23.814***	***47.908***	***14.848***	***62.756***	***65.288***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***108.732***	***109.096***	***646.362***	***610.938***	***464.287***	***92.973***	***557.260***	***23.814***	***47.908***	***14.848***	***62.756***	***65.288***
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO	***2.745.442***	***3.004.259***	***72.032.066***	***69.531.268***	***66.605.131***	***1.537.620***	***68.142.750***	***175.759***	***2.273.739***	***1.327.916***	***3.601.655***	***3.713.556***
TOTALE AMMINISTRAZIONE	***8.339.544***	***9.088.377***	***97.165.930***	***89.279.092***	***80.627.034***	***4.132.807***	***84.759.841***	***604.629***	***6.999.386***	***4.411.767***	***11.411.153***	***11.801.460***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

INDICATORI FINANZIARI
- ANALISI ECONOMICA (SEC 95) / TITOLO / CATEGORIA -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Valori percentuali

TITOLO / CATEGORIA	Incremento o decremento residui	Impegni comp / Stanz.Def.Comp.	Impegni totali / Massa impegnabile	Economie comp / Stanz.Def.Comp.	Pagamenti totali / Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali / Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa / Massa spendibile	Velocità smaltimento residui: Pagamenti residui / Residui iniziali	Incidenza residui stanz.: Totale Res. "F" / Stanz.Def. Comp.	Velocità gestione della spesa: Pagamenti comp./ Impegni comp.
(*)	[(23-13) /13] * 100	(5 / 2) * 100	(7 / 3) * 100	(8 / 2) * 100	(18 / 15) * 100	(18 / 14) * 100	(15 / 14) * 100	(17 / 13) * 100	(11 / 2) * 100	(16 / 5) * 100
1 TITOLO I - Parte corrente										
01 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	-0,40%	92,36%	92,36%	2,16%	93,79%	83,11%	88,61%	66,07%	5,48%	93,20%
02 CONSUMI INTERMEDI	8,38%	86,51%	86,51%	13,49%	65,58%	46,58%	71,02%	47,51%	0,00%	53,22%
03 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4173,67%	98,50%	98,50%	1,50%	60,41%	60,41%	100,00%	0,00%	0,00%	61,88%
04-05-06-07 TRASFERIMENTI	17,78%	99,96%	99,96%	0,04%	97,38%	95,57%	98,15%	47,14%	0,00%	97,24%
09 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	-24,44%	99,48%	99,48%	0,52%	72,74%	72,70%	99,95%	100,00%	0,00%	57,84%
12 ALTRE USCITE CORRENTI	371,41%	99,77%	99,77%	0,23%	59,03%	58,21%	98,61%	88,78%	0,00%	55,41%
TOTALE TITOLO 1	*17,27%*	*99,86%*	*99,86%*	*0,09%*	*97,24%*	*95,25%*	*97,95%*	*48,02%*	*0,05%*	*97,10%*
2 TITOLO II - Conto capitale										
21 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO TERRENI	51,07%	24,22%	28,73%	1,69%	23,56%	7,88%	33,43%	9,63%	164,53%	21,61%
22-23-24-25-26 TRASFERIMENTI	35,85%	94,57%	94,95%	0,54%	60,89%	29,18%	47,93%	44,54%	5,10%	13,38%
TOTALE TITOLO 2	*35,99%*	*94,11%*	*94,06%*	*0,55%*	*60,68%*	*29,02%*	*47,82%*	*44,23%*	*6,13%*	*13,39%*
SPESA FINALE	*29,85%*	*99,49%*	*99,44%*	*0,12%*	*94,94%*	*87,23%*	*91,88%*	*45,47%*	*0,44%*	*92,01%*

(*) La barra delle formule fa riferimento ai numeri delle colonne dei report "Massa Impegnabile" e "Massa Spendibile"

S.I. C.d.c. CC-11-CP-CE03 TAVOLA 2B

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE [a]
- ANALISI ECONOMICA (SEC 95) / TITOLO / CATEGORIA -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Valori assoluti (Milioni di Lire):

TITOLO / CATEGORIA	(1) Residui iniziali di stanziamento *	(2) Stanziamenti definitivi di competenza *	(3) Massa impegnabile (1 + 2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) *	(5) Impegni effettivi: Impegni in conto competenza (4 - 9)	(6) Impegni effettivi: Impegni in conto residui (1 - 10)	(7) Impegni effettivi: Impegni totali (5 + 6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza [2 -(5 + 9)]	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza * [2 -(5 + 8)]	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui * (1 - 6)	(11) Residui finali di stanziamento * (9 + 10)
1 TITOLO I - PARTE CORRENTE											
1 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	0	791.129	791.129	774.044	730.691	0	730.691	17.085	43.353	0	43.353
2 CONSUMI INTERMEDI	0	179.623	179.623	155.385	155.385	0	155.385	24.238	0	0	0
3 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0	50.958	50.958	50.194	50.194	0	50.194	764	0	0	0
4-5-6-7 TRASFERIMENTI	40.000	81.393.859	81.433.859	81.361.345	81.361.345	40.000	81.401.345	32.514	0	0	0
9 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	0	182	182	181	181	0	181	1	0	0	0
12 ALTRE USCITE CORRENTI	0	2.444	2.444	2.439	2.439	0	2.439	6	0	0	0
TOTALE TITOLO 1	*40.000*	*82.418.195*	*82.458.195*	*82.343.587*	*82.300.234*	*40.000*	*82.340.234*	*74.608*	*43.353*	*0*	*43.353*
2 TITOLO II - CONTO CAPITALE											
21 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO TERRENI	48.745	36.588	85.333	35.970	8.861	15.656	24.517	617	27.110	33.089	60.198
22-23-24-25-26 TRASFERIMENTI	660.088	5.622.771	6.282.859	5.592.371	5.317.325	648.377	5.965.702	30.400	275.046	11.711	286.757
TOTALE TITOLO 2	*708.833*	*5.659.359*	*6.368.192*	*5.628.341*	*5.326.186*	*664.033*	*5.990.219*	*31.017*	*302.155*	*44.800*	*346.955*
SPESA FINALE	*748.833*	*88.077.553*	*88.826.386*	*87.971.928*	*87.626.420*	*704.033*	*88.330.453*	*105.625*	*345.508*	*44.800*	*390.308*

*(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-CdC*
(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE[a]

- ANALISI ECONOMICA (SEC 95) / TITOLO / CATEGORIA -

2000 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Valori assoluti (Milioni di Lire):

TITOLO / CATEGORIA	(12) Residui propri iniziali	(13) Residui iniziali totali	(14) Massa spendibile	(15) Autorizzazioni di cassa	(16) Pagamenti in conto competenza	(17) Pagamenti in conto residui	(18) Pagamenti totali	(19) Economie o maggiori spese totali	(20) Residui propri finali in conto competenza	(21) Residui propri finali in conto residui	(22) Residui propri finali	(23) Residui totali finali
		*		*	*	*	*		*	*	*	*
	(13-1)		(2+13)				(16+17)	[14-(18+23)]	(5-16)		(20+21)	[14-(18+19)]
1 TITOLO I - PARTE CORRENTE												
1 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	137.594	137.594	928.723	822.966	680.974	90.908	771.882	19.803	49.717	43.969	93.685	137.038
2 CONSUMI INTERMEDI	104.033	104.033	283.656	201.459	82.695	49.429	132.125	38.776	72.689	40.066	112.756	112.756
3 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	458	458	51.416	51.417	31.062	0	31.062	764	19.132	458	19.590	19.590
4-5-6-7 TRASFERIMENTI	2.698.125	2.738.125	84.131.984	82.573.364	79.117.718	1.290.692	80.408.410	498.703	2.243.628	981.243	3.224.871	3.224.871
9 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	101	101	282	282	104	101	205	1	76	0	76	76
12 ALTRE USCITE CORRENTI	234	234	2.678	2.641	1.351	207	1.559	18	1.087	14	1.101	1.101
TOTALE TITOLO 1	*2.940.545*	*2.980.545*	*85.398.740*	*83.652.129*	*79.913.905*	*1.431.337*	*81.345.242*	*558.065*	*2.386.329*	*1.065.750*	*3.452.080*	*3.495.432*
2 TITOLO II - CONTO CAPITALE												
21 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO TERRENI	6.348	55.093	91.681	30.651	1.915	5.308	7.222	1.230	6.946	16.085	23.031	83.229
22-23-24-25-26 TRASFERIMENTI	5.392.651	6.052.739	11.675.509	5.596.312	711.214	2.696.162	3.407.376	45.334	4.606.111	3.329.932	7.936.042	8.222.799
TOTALE TITOLO 2	*5.398.999*	*6.107.832*	*11.767.191*	*5.626.963*	*713.129*	*2.701.470*	*3.414.599*	*46.564*	*4.613.057*	*3.346.016*	*7.959.073*	*8.306.028*
SPESA FINALE	*8.339.544*	*9.088.377*	*97.165.930*	*89.279.092*	*80.627.034*	*4.132.807*	*84.759.841*	*604.629*	*6.999.386*	*4.411.767*	*11.411.153*	*11.801.460*

*(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-CdC*

S.I. C.d.c. CC-11-CP-CE02 TAVOLA 1C

Ministero della sanità

Sintesi e conclusioni.

1. La riorganizzazione degli apparati: il d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 435 ed il nuovo Ministero del welfare.

2. Programmazione e controllo nel Ministero: l'attuazione del disegno del d.lgs. n. 29/1993.

3. La gestione finanziaria: *3.1 I principali indicatori finanziari; 3.2. La classificazione per nuove categorie economiche; 3.3 La lettura delle risultanze contabili per Centri di Responsabilità nella sequenza b.l.v. - nota preliminare - direttiva - risultati; 3.4 L'analisi per funzioni.*

Dati di competenza – esercizio finanziario 2000

(in milioni)

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivii	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.2.1.1 - Trasferimenti ai PVS e in transizione, sostegno a programmi di assistenza nell'ambito di accordi e cooperazioni internazionali	0	10.500		0	0	3.039	7.461	0
1.2.1.2 - Aiuti all'Albania	0	5.085		0	0	2.556	0	4.383
2.2.1.5 - Interventi di emergenza e soccorso per calamità	29	35		16	16	18	4	13
4.1.2.5 - Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro	106.950	124.000		106.950	106.950	124.000	1.550	0
4.2.1.1 - Programmazione, regolamentazione e vigilanza nel settore agricolo	248	548		165	165	299	256	182
7.1.1.1 - Prodotti farmaceutici e farmaco vigilanza	44.153	41.695	*90*	38.182	33.345	30.325	14.482	5.986
7.4.1.3 - Trasferimenti per la prevenzione sanitaria e per i servizi di salute pubblica	1.528.923	845.287	*300.132*	1.525.591	529.811	483.299	1.291.148	8.835
7.4.1.5 - Prestazioni di servizi di prevenzione e di assistenza sanitaria diretta	58.009	59.574	*68*	52.772	47.118	47.456	14.230	5.461
7.4.1.6 - Regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria	116.280	120.365	*50.276*	110.509	53.094	59.905	179.904	6.146
7.4.1.7 - Formazione per le professioni sanitarie	11.289	11.075	*42*	9.128	7.094	8.219	3.922	2.303
7.4.1.8 - Educazione e informazione sanitaria	108.841	163.379	*39*	92.556	90.722	66.890	121.434	16.358
7.5.1.1 - Ricerca in materia di sanità pubblica	922.375	1.173.691	*75.382*	920.763	873.479	894.108	512.999	26.180
7.5.1.2 - Ricerca in materia di sanità pubblica veterinaria	37.119	46.054	*644*	36.865	35.581	17.841	52.866	11.013
7.6.1.1 - Programmazione e regolamentazione delle politiche sanitarie nazionali - rapporti internazionali. Politiche contrattuali del personale sanitario	89.197	88.826	*165*	85.477	78.295	83.718	9.531	3.746
7.6.1.2 - Sanità veterinaria	39.365	39.432	*90*	35.743	30.980	33.491	11.833	4.029
7.6.1.3 - Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria	85.516	1.490	*79*	85.424	1.059	1.216	341.088	106
7.6.1.5 - Rilevazione, analisi e monitoraggio sulla sanità pubblica	113.396	189.976	*33*	109.976	108.679	113.156	140.622	5.225
TOTALE AMM.NE	***3.261.692***	***2.921.010***	***427.042***	***3.210.118***	***1.996.389***	***1.969.535***	***2.703.332***	***99.963***

Sintesi e conclusioni.

Nel processo riformatore avviato dalla legge n. 59 del 1997[1] e delineato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, volto a riordinare le strutture centrali anche in relazione al conferimento di maggiori compiti e funzioni alle Autonomie, si registrano diverse, non univoche scansioni riorganizzative: con il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176 è stato infatti effettuato l'accorpamento delle funzioni già svolte dal Ministero della sanità in una più ampia struttura per la tutela del *welfare*, attraverso la istituzione del "Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali". E' da ultimo intervenuto il D.L. 12 giugno 2001 n. 217, recante modifiche al d.lgs. n. 300/1999, con la "reistituzione" del Ministero della sanità (art. 11), cui sono attribuite le funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela di salute umana, di coordinamento del sistema sanitario nazionale, di sanità veterinaria, di tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza degli alimenti, nell'ambito e con finalità di salvaguardia e di gestione integrata dei servizi socio-sanitari e della tutela dei diritti alla dignità della persona umana e della salute.

Il percorso di riorganizzazione era stato anticipato dal d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 435 "Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della sanità", che era stato espressamente (art. 1, comma 2) richiamato ed integralmente recepito, (sia pure senza riportarne le disposizioni, ma con un diretto rinvio ad esse) dal d.P.R. n. 176/2001[2].

In base al d.P.R. n. 435/2000 le funzioni già svolte dal Ministero della sanità sono aggregate in due dipartimenti, corrispondenti alle aree di intervento individuate dall' art. 46 del d.lgs. n. 300/1999: si tratta più precisamente del dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione del Ministero e del dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica, veterinaria e dei rapporti internazionali, all'interno dei quali sono istituite diverse direzioni generali.

La Corte aveva al riguardo segnalato la necessità, nel dar vita al nuovo concreto assetto posto dal d.lgs. n. 300/1999, di superare ogni tendenza ad una meccanica trasposizione della configurazione esistente, favorendo invece impostazioni che assicurassero la coerenza alle esigenze poste dall'evoluzione complessiva del sistema, orientato ai principi di federalismo amministrativo e fiscale, particolarmente accentuati proprio nella realtà sanitaria. In tale prospettiva andavano valorizzate di conseguenza le funzioni delle strutture centrali alla luce del crescente indicato ruolo di monitoraggio e di indirizzo, da svolgersi in sinergia con la Conferenza Stato-Regioni e l'Agenzia per i Servizi sanitari regionali, nelle direttrici comuni alla più recente legislazione, fondata su di un approccio ispirato a momenti di confronto e di cooperazione tra livelli centrali ed autonomie.

Tale invito risulta solo in parte accolto, in quanto non univoco appare il disegno attuativo delle strutture ministeriali in base al d.P.R. n. 435/2000, che sembra caratterizzato piuttosto da una puntuale giustapposizione dell'esistente, che di una effettiva valorizzazione delle funzioni di indirizzo e propulsive di un complesso sistema policentrico, oltre che di conoscenza dell'effettiva traduzione nelle realtà gestionali degli obiettivi indicati nelle misure programmatiche. In tale direzione si colloca il potenziamento dell'Agenzia per i Servizi sanitari regionali in base al recente D.L. n. 17/2001 convertito nella legge n. 129/2001, che affida tra l'altro alla stessa ASSR (art. 2) compiti di supporto tecnico per la soluzione del fondamentale problema dei livelli essenziali e uniformi di assistenza sanitaria, con la previsione di un aumento di organico e di una revisione del regolamento di organizzazione e di funzionamento.

---

[1] Come è noto, il processo di regionalizzazione, avviato per la generalità delle amministrazioni sulla base dei principi di "federalismo amministrativo a costituzione invariata", era stato già ampiamente anticipato per la sanità, con la riforma contenuta nei precedenti decreti legislativi n. 502/1992 e n. 517/1993, integrata dal d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 (c.d. "riforma ter").

[2] Con d.P.R. 6 marzo 2001 è stato emanato il regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro della sanità.

Al riguardo va segnalato, oltre al riordino dell'ASSR, quello dell'Istituto Superiore della Sanità, intervenuto con d.P.R 20 gennaio 2001, n. 70, in attuazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 419 del 1999, che prevede, nel riassetto degli enti pubblici, una nuova configurazione dello stesso Istituto Superiore Sanità e dell'Ispesl (per quest'ultimo non ancora realizzato). Tali organismi sono coinvolti, tra l'altro, nel recente accordo quadro del 22 marzo 2001, volto alla individuazione di un nuovo sistema informativo sanitario, per assicurare il monitoraggio dello stato di salute della popolazione, dell'efficacia ed efficienza del sistema sanitario, della spesa sanitaria[3].

Sul versante organizzativo va considerato che il processo riformatore delle strutture, in base all'art. 47 del d.lgs. n. 300/99, si estende anche agli uffici periferici del Ministero, accorpati negli "uffici territoriali del governo", che possono avvalersi per lo svolgimento delle funzioni inerenti alla tutela della salute umana e veterinaria delle aziende sanitarie ed ospedaliere, previa apposite convenzioni da definire sulla base di uno schema concordato in conferenza Stato-Regioni.

In tale complesso percorso di ridefinizione degli apparati si inscrive anche il d.lgs. 22 giugno 1999, n. 230, relativo alla medicina penitenziaria, per la quale sono allocate in bilancio specifiche risorse[4]; a tale decreto legislativo sono seguite disposizioni correttive apportate con d.lgs. 22 dicembre 2000 n. 433, mentre con D.M. 20 aprile 2000 sono state individuate le regioni nelle quali avviare il graduale trasferimento delle funzioni sanitarie svolte dall'amministrazione penitenziaria, con la previsione di una fase sperimentale e di un apposito organismo di monitoraggio.

Il complesso percorso di riforma del sistema sanitario. iniziato ben prima del generale processo di federalismo amministrativo - che peraltro ne coinvolge, come si è visto, ulteriormente le strutture, soprattutto periferiche – non sembra dunque ancora compiutamente definito; tra l'altro non è stato portato a termine il riordino degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli Istituti Zooprofilatici Sperimentali, che pure era in stato di avanzato esame nella XIII legislatura.

Occorrerà dunque verificare la effettiva funzionalità degli apparati e delle procedure alla luce delle complesse problematiche del SSN, che coinvolgono diverse articolazioni ed organismi di governo, centrali e regionali, e che trovano sia sul piano organizzativo, che procedurale, essenziali momenti di concertazione e di decisione nella Conferenza Stato-Regioni.

La compresenza di valori istituzionalmente affidati ai diversi livelli di governo del sistema emerge anche dalla ordinanza della sezione del controllo (12 novembre 2000 n. 3) che ha disposto la rimessione alla Corte costituzionale degli atti relativi al regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'operatore sociosanitario e la definizione dell'ordinamento didattico dei relativi corsi di formazione[5].

---

[3] Si ricorda che la centralità del tema è evidenziata, oltre che nell'accordo intervenuto nella sede della conferenza Stato-Regioni del 3 agosto 1999, nell'art. 87 della legge finanziaria 2001, dedicato al monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche e ospedaliere, con la previsione di un sistema di monitoraggio in grado di interconnettere medici ed operatori sanitari ai ministeri della sanità, del tesoro, bilancio e p.e., alle regioni, alla Conferenza Stato-Regioni, alle aziende sanitarie.

[4] Si tratta della f.o. 7.4.1.4., *assistenza sanitaria ai detenuti*, con 260 mld rinvenibili nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia (245 dei quali impegnati, mentre sulla massa spendibile di 336,7 mld, attesi i 76,7 mld di residui iniziali risultano pagamenti totali per 212,2 mld).

[5] In particolare è stata dichiarata non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 octies, comma 5, del d.lgs. 30.12.1992, n. 502, nel testo introdotto dall'art. 3 del d.lgs. 13.7.1999, n. 29, per contrasto con gli artt. 1 e 2 della legge 30 novembre 1998 n. 419, in relazione agli artt. 117 e 76 della Costituzione e delle corrispondenti norme degli statuti speciali, nella parte in cui attribuisce la potestà di definire gli ordinamenti didattici delle figure professionali operanti nell'area socio-sanitaria ad un regolamento del Ministero della sanità di concerto con il Ministero per la solidarietà sociale, nonché dell'art. 1 e 3 seconda parte della legge 26 febbraio 1999, n. 42 per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, se interpretato nel senso di attribuire a decreti ministeriali la disciplina degli ordinamenti didattici in materia di formazione post-base di competenza regionale.

1. La riorganizzazione degli apparati: il d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 435 ed il nuovo Ministero del welfare.

Alle complesse problematiche del SSN, più ampiamente esposte nel capitolo dedicato ai ministeri per le politiche sociali, è dunque finalizzata, per quanto riguarda l'amministrazione centrale, l'attività di diverse direzioni generali[6], facenti capo ai due diversi indicati dipartimenti. Un compito di maggior rilievo è in tal senso assegnato alla direzione generale della programmazione sanitaria, le cui funzioni sono strettamente collegate a quelle di altre direzioni generali facenti parte del Dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione ed in particolare a quella della ricerca sanitaria, oltre che a quella del sistema informativo e statistico e degli investimenti strutturali e tecnologici. E' peraltro evidente uno strettissimo legame - che richiederà a regime opportune interazioni interdipartimentali - con le funzioni attribuite ad altre Direzioni generali facenti capo all'altro Dipartimento ed in particolare alle aree della prevenzione; della valutazione dei medicinali e della farmacovigilanza; degli studi, della documentazione sanitaria e della comunicazione ai cittadini, nonché dei rapporti internazionali e delle politiche comunitarie, cui interagisce sempre più strettamente la stessa politica nazionale nei confronti del sistema delle Autonomie.

Alla direzione generale della programmazione sanitaria sono in particolare assegnate le funzioni d'interesse sanitario di competenza statale, anche derivanti da obblighi comunitari, previste dalla normativa vigente per il Ministero della sanità, in materia di programmazione sanitaria, di verifica del conseguimento dei relativi obiettivi e di analisi dei fabbisogni finanziari del Servizio sanitario nazionale, correlati alla attuazione del federalismo fiscale. In tale contesto assume rilievo appunto la classificazione e remunerazione delle prestazioni concernenti i livelli essenziali e uniformi di assistenza sanitaria, da individuare, secondo le indicazioni del Piano sanitario nazionale, nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse e del rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico finanziaria. Al riguardo le iniziative adottate anche in esito all'accordo Stato-Regioni del 3 agosto 2000, così come gli ulteriori adempimenti del Governo in sede di programmazione delle politiche sanitarie sono più ampiamente esposte nel cap. IX del vol. I della presente relazione.

Tali problematiche sono accentuate nell'attuale fase di transizione al federalismo fiscale disegnato dal d.lgs. n. 56/2000, attuativo dell'articolo 10 della legge-delega 13 maggio 1999, n. 133, raccordato alla riforma dell'organizzazione del SSN in base all'articolo 19 ter del d.lgs. n. 229/99, che tra l'altro prevede la stipula di apposite convenzioni, tra le regioni ed il Ministero della sanità per l'attuazione di programmi operativi di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento dei servizi sanitari regionali, nella stessa linea di confronto, collaborazione e supporto da parte delle articolazioni centrali che ispira la disciplina del "Patto di stabilità" introdotto dall'art. 28 della legge n. 448/1998. Tra gli altri compiti assegnati alla Direzione generale rilevano l'individuazione di criteri e requisiti per l'esercizio e l'accreditamento delle attività sanitarie; la predisposizione di protocolli d'intesa fra regioni e università con riguardo al ruolo delle aziende ospedaliere universitarie; l'attivazione dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale.

Sempre con riferimento alle maggiori problematiche evidenziate nel sistema sanitario e rappresentate negli obiettivi esplicitati nei documenti programmatici e cioè della riqualificazione dell'offerta sanitaria ed in particolare della politica degli investimenti nel settore sanitario, va segnalato che una delle Direzioni generali individuata dal d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 435 si occupa della materia (prima accorpata tra le funzioni dell'ex Dipartimento per la

---

[6] La definizione degli uffici centrali e periferici di livello dirigenziale non generale è affidata ad un decreto ministeriale ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modifiche e integrazioni.

programmazione), con competenza in ordine ai programmi di investimenti relativi al patrimonio immobiliare e tecnologico del Servizio sanitario nazionale. L'attuazione di tali politiche si caratterizza anche per la innovativa utilizzazione dei fondi strutturali comunitari e per i raccordi con le commissioni CIPE nelle materie attinenti agli investimenti strutturali e ai programmi di sviluppo, dovendo assicurare il necessario supporto tecnico per la valutazione e verifica degli investimenti pubblici previsti dalla legge 17 maggio 1999, n. 144 (che, come è noto, all'art. 1 prevede l'istituzione di nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici sia presso le amministrazioni regionali, che centrali).

Tali moduli organizzativi non sono rilevanti solo sul piano tecnico, nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei piani, programmi e politiche di interventi, ma contribuiscono alla realizzazione delle linee programmatiche generali e di settore, in una sinergia tra organi centrali ed autonomie, tramite la utilizzazione comparata di sistemi e metodologie progettuali. In tal senso l'azione di promozione degli investimenti si va riqualificando nel recente periodo, con la stipula e l'attivazione di accordi di programma con le regioni e con altri soggetti pubblici interessati, nell'ambito dei programmi regionali per la realizzazione degli interventi previsti dall'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67. E' importante segnalare nella normativa la previsione - che peraltro rinvia agli stessi accordi di programma - di funzioni di monitoraggio demandate al Ministero della sanità, di particolare rilievo, attesa l'ulteriore previsione (comma 3) che, in caso di mancata attivazione degli interventi oggetto dell'accordo entro i termini previsti, le risorse finanziarie vengano riprogrammate e riassegnate in favore di altre regioni o enti pubblici interessati al programma di investimenti, tenuto conto della capacità di spesa e di immediato utilizzo.

La stessa direzione generale ha competenza in un altro dei settori strategici delle funzioni centrali nel SSN e cioè nella individuazione dei fabbisogni informativi non solo del Ministero, ma dell'intero Servizio sanitario nazionale, occupandosi dunque della gestione e sviluppo dell'informatizzazione e del relativo monitoraggio, dei rapporti con l'AIPA, dell' elaborazione, controllo e verifica dei dati statistici.

La Corte aveva più volte evidenziato la necessità di riallineare il sistema informativo alle esigenze conoscitive poste da un sistema policentrico ed a forte componente autonomistica, sia per corrispondere alle reimpostazioni programmatiche che all'adozione di misure perequative proprie della disciplina del federalismo fiscale e recepite anche nel recente testo della legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione, approvata in seconda lettura del Parlamento nel marzo 2001.

Le modalità di monitoraggio del sistema, anche sulla base dei nuovi modelli di contabilità economica, trovano oggi maggiore attenzione nelle recenti misure concordate nella sede della conferenza Stato Regioni, anche in vista della attivazione dei trasferimenti interregionali finalizzati a garantire, tra l'altro, il finanziamento dei livelli uniformi di assistenza sulla base delle indicazioni del Piano sanitario nazionale, accertando la coerenza delle performance dei servizi regionali ai valori di riferimento individuati a livello centrale (utilizzazione dei servizi, costi e qualità dell'assistenza). Tale impostazione è comune alla filosofia sottesa all'evoluzione dell'ordinamento in chiave federale, che richiede una tempestiva conoscenza e ricomposizione dei dati ed una valutazione comparata delle diverse realtà gestionali e dei modelli operativi, a fini di sostegno e di supporto al riallineamento con i valori di riferimento individuati a livello centrale.

E' dunque richiesta dal sistema la produzione di analisi condotte in termini non solo finanziari, ma gestionali, sinora non sufficientemente sviluppate. A tal fine è dunque necessario, in via prioritaria, una riqualificazione delle articolazioni centrali, così come una piena operatività della Agenzia per i servizi sanitari regionali, chiamata, nell'attuale fase di transizione in senso federale, a compiti di particolare rilievo, già esplicitati nella disciplina del Patto di

stabilità interno (art. 28 legge n. 448/1998) e ripresi, come si è detto, dal recente D.L. n. 17/2001 convertito nella legge n. 129/2001[7].

Un significativo contributo in tal senso assicura la Relazione sullo stato sanitario del Paese, recentemente resa per il 2000. La predisposizione di tale importante documento, insieme ad altri compiti di gestione dell'attività editoriale ministeriale, di centri di documentazione, di osservatori, di programmi di informazione e di studi finalizzati all'educazione sanitaria ed alla promozione della salute dei cittadini. così come i rapporti di interesse sanitario con le organizzazioni di volontariato e del terzo settore, sono assegnati alla nuova direzione generale degli studi, della documentazione sanitaria e della comunicazione ai cittadini, facente capo al Dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali.

Sotto un ulteriore connesso versante, di particolare rilievo finanziario nel SSN, va segnalato che alla Direzione generale della valutazione dei medicinali e della farmacovigilanza, sono assegnate funzioni strategiche sia nelle fasi della ricerca, che della sperimentazione, produzione e commercializzazione dei medicinali per uso umano e connessa farmacovigilanza, nell'ambito dello stesso Dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali. In particolare rileva l'esigenza di assicurare una piena operatività dell'Osservatorio nazionale sull'impiego del farmaco, in un'area di spesa che desta forti preoccupazioni per gli equilibri finanziari statali e regionali ed in cui è particolarmente avvertita l'esigenza di non richiamarsi, prevalentemente, a fonti conoscitive non ufficiali.

Ulteriori aree significative del ruolo dei livelli centrali nel SSN sono individuabili nelle competenze in materia di professioni sanitarie e personale del Servizio sanitario nazionale: se ne occupa una direzione generale, con particolare riferimento ai fabbisogni di personale sanitario e di medici specialisti, nonché alla formazione, ivi comprese quella continua, quella specifica in medicina generale e quella manageriale, evidenziate nei recenti documenti programmatici ed accordi contrattuali. Tale Direzione generale svolge anche compiti di supporto al rinnovo degli accordi riguardanti il personale sanitario a rapporto convenzionale, perfezionati nel 2000[8].

Una ulteriore qualificante area, di significativo rilievo finanziario, è quella della ricerca sanitaria, che si estende anche a programmi di sperimentazione aventi ad oggetto nuovi modelli gestionali di collaborazione tra le strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati; nel settore rilevano le funzioni di supporto al funzionamento della Commissione nazionale per la ricerca sanitaria e di vigilanza su altri Organismi del complesso sistema sanitario (Istituto superiore della sanità, Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, Agenzia per i servizi sanitari regionali, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, Croce rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori; Istituto italiano di medicina sociale)[9].

I profili organizzativi e gestionali dell'amministrazione sono assegnati alla Direzione generale per la organizzazione, bilancio e personale del Ministero, che provvede all'individuazione dei fabbisogni di risorse umane, finanziarie e strumentali ed alla relativa acquisizione, curando i rapporti con l'ufficio del ruolo unico della dirigenza statale, la formazione del personale, le relazioni sindacali, la contrattazione e mobilità (esclusa quella dipartimentale), le relazioni con il pubblico[10].

---

[7] Le Sezioni regionali della Corte hanno avviato, in attuazione della delibera n. 4/2000 delle SS.RR. analisi parallele e coordinate in materia sanitaria.

[8] Vedasi par. 3.3. Con d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220 è stato approvato il regolamento recante la disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del SSN (G.U. 12 giugno 2001).

[9] Con d.P.R. 13 febbraio 2001, n. 213 è stato emanato il regolamento di semplificazione del procedimento per il finanziamento della ricerca corrente e finalizzata svolta dagli IGCS, in base alla legge n. 59/1997.

[10] Con D.P.C.M. 21 marzo 2001 è stata approvata la rimodulazione delle dotazioni organiche del personale appartenente alle aree funzionali, alle aree economiche ed ai profili professionale del Ministero della sanità (G.U. 13 giugno 2001).

Un ulteriore settore di competenze di particolare rilievo nel SSN e nei documenti programmatici (assegnato al Dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali) è quello della prevenzione e promozione della salute della tutela igienico-sanitaria da fattori di inquinamento e nei confronti delle sostanze pericolose, dell'igiene e sicurezza del lavoro. Le competenze assegnate ad una apposita Direzione generale coprono delicate aree ad elevata valenza di integrazione sociosanitaria, relative alla radioprotezione, alla prevenzione delle tossicodipendenze e alle malattie di rilievo sociale, inclusa la tutela della salute mentale, l'invalidità civile e la disabilità, alle problematiche attinenti al sangue ed agli emoderivati, al trapianto di organi, alle procedure autorizzative concernenti microrganismi ed organismi geneticamente modificati[11].

In relazione a tale complesso processo evolutivo, si segnala che le direzioni generali di entrambi i dipartimenti, nell'ambito delle materie di rispettiva competenza, esercitano i necessari poteri di accertamento e di ispezione, anche nei confronti degli organismi che svolgono le funzioni e i compiti amministrativi conferiti, come previsto dall'articolo 115, comma 1, lettera e), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, avvalendosi, prioritariamente, del personale cui il vigente ordinamento attribuisce, in modo specifico, compiti di natura ispettiva; le stesse direzioni esercitano le attività istruttorie connesse con l'esercizio dei poteri sostitutivi e quelle strumentali per l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ai sensi dell'articolo 117 del predetto decreto legislativo.

Allo stesso dipartimento della tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali fanno capo, oltre ad una Direzione generale competente per i rapporti internazionali e le politiche comunitarie, altre due direzioni generali: si tratta della direzione generale della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e della nutrizione, che svolge compiti di peculiare rilievo in ordine alla salubrità dei prodotti di origine animale e dei loro sottoprodotti agli alimenti per uso umano, alla sicurezza alimentare, alla polizia veterinaria ed alla profilassi internazionale nei settori veterinario e alimentare; e della direzione generale "delle prestazioni sanitarie e medico-legali", che provvede alle attività e agli interventi di spettanza statale in tali settori ed in particolare nei rapporti giuridici ed economici in materia di assistenza sanitaria nell'ambito dell'Unione europea e in ambito extracomunitario, curando gli interventi straordinari in materia di assistenza sanitaria in Italia agli emigrati, agli apolidi, ai rifugiati politici ed agli stranieri, nonché di assistenza sanitaria e medico legale del personale navigante[12].

Sempre in tema di riconsiderazione del nuovo complessivo atteggiarsi delle strutture disegnate dal d.P.R. n. 435/2000 - la cui attuazione non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato[13] - va ricordato che presso il Dipartimento per l'ordinamento sanitario, la ricerca e l'organizzazione opera la segreteria generale del Consiglio superiore di sanità, cui è preposto un dirigente di prima fascia del ruolo unico della dirigenza delle

---

[11] Al riguardo si registra sul complessivo versante di conferimento di funzioni e risorse alle autonomie l'emanazione del D.P.C.M. di trasferimento di beni, servizi e risorse finanziarie in tema di salute umana e sanità veterinaria. Con D.P.C.M. 26 maggio 2000 (pubblicato sulla G.U. 11 ottobre 2000, n. 238) sono state individuate le risorse strumentali, umane, finanziarie e organizzative da trasferire alle regioni e agli enti locali in materia di sanità per 168 mld annui e 32 unità di personale. Con D.P.C.M. 13 novembre 2000 sono stati adottati i criteri di riparto e ripartite tra le regioni e gli enti locali le risorse individuate per l'esercizio delle funzioni in materia di sanità Con i 15 D.P.C.M. in data 22 dicembre 2000 sono state effettivamente trasferiti alle regioni e agli enti i beni e le risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs. n. 112/1998 anche in materia di salute umana e sanità veterinaria.

[12] La D.G. svolge anche compiti di supporto delle funzioni contenziose della Commissione medica d'appello avverso i giudizi di inidoneità permanente al volo; funzioni consultive medico-legali nei ricorsi amministrativi o giurisdizionali concernenti pensioni di guerra e di servizio e nelle procedure di riconoscimento di infermità da cause di servizio; così come nei ricorsi per la corresponsione di indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati.

[13] A tal fine, in relazione alla previsione di due capi dipartimento, incaricati ai sensi dell'articolo 19, comma 3, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, la dotazione organica dei dirigenti di primo livello del ruolo sanitario del Ministero, determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 1998, e' ridotta di due unità.

amministrazioni statali, da nominare ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

Così sinteticamente riassunta la non sempre coerente - rispetto alle linee fondanti del SSN - attuazione del quadro organizzativo, va sottolineata l'esigenza che tale problematicità vada superata attraverso una effettiva interazione delle diverse direzioni generali, pur facenti capo a dipartimenti diversi, attraverso adeguati moduli di raccordo e di collaborazione.

Nella descritta complessità del sistema, ed in particolare nella peculiarità di programmazione ed attuazione di politiche pubbliche che coinvolgono soggetti diversi e differenti livelli di governo (Stato, regioni, enti locali, aziende, con il crescente rilievo del c.d. terzo settore), ancora maggiore spessore riveste il circuito programmatorio all'interno dell'amministrazione, le cui scansioni, disegnate del d.lgs. n. 29/1993, non appaiono ancora compiutamente realizzate.

2. Programmazione e controllo nel Ministero: l'attuazione del disegno del d.lgs. n. 29/1993.

La riferita problematica fase di transizione al nuovo assetto - e più in generale i ritardi nella esplicazione e nel concreto effettivo dispiegarsi del complessivo disegno delineato dal d.lgs. n. 29/1993, ed in particolare del nuovo sistema di attribuzione degli incarichi alla dirigenza, ampiamente evidenziata, su di un piano più generale, dalla recente delibera della sezione del controllo n.13/01/G del 28 marzo 2001 - ha inciso fortemente sui processi di pianificazione e controllo all'interno dell'amministrazione. In tale contesto assume infatti particolare rilievo la coerenza degli incarichi con le linee programmatiche e le direttive dell'amministrazione, anche per le ricadute sui sistemi di selezione e valutazione della dirigenza.

In particolare la Sezione del controllo nella delibera n. 63 del 2000, pur ammettendo la astratta possibilità di deroga alla durata minima dei contratti della dirigenza, ha ribadito la necessaria priorità dell'interesse pubblico alla realizzazione del "buon andamento" costituzionalmente garantito e la conseguente adeguata esplicitazione delle ragioni che inducono l'Amministrazione ad innovare il precedente assetto distributivo degli incarichi, anticipandone la prestabilita conclusione. In altri termini, non può legittimarsi un avvicendamento solo in un'ottica di generalizzata applicazione del principio di rotazione, già previsto dall'art. 19 del d.lgs. n. 29/1993, per dare ingresso a pur fondate aspettative di singole professionalità.

La pronuncia - nella quale è stato ribadito il carattere prioritario dell'interesse pubblico sotteso al conferimento degli incarichi dirigenziali, retrocedendo valutazioni su specifiche professionalità soggettive, laddove non si innestino direttamente nelle esigenze di buon funzionamento dell'apparato - chiarisce nel complesso il significato da dare correttamente al termine di "privatizzazione" dei contratti della dirigenza.

Il non compiuto recepimento della stessa filosofia sottesa al nuovo sistema di bilancio e dei controlli, precisato dal d.lgs. n. 286/1999, evidenzia dunque per l'amministrazione un complesso di fattori da rimuovere adeguatamente.

La Corte aveva già segnalato il rilievo, nel nuovo sistema di riforma del bilancio e delle amministrazioni pubbliche, di una corretta attivazione del circuito programmatorio ed attuativo disegnato dagli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29 del 1993, che evidenzia la distinzione tra funzioni di indirizzo, di determinazione degli obiettivi, dei programmi e delle priorità, nonché della conseguente verifica, proprie del vertice politico, e compiti gestionali attribuiti ai dirigenti. Tali principi, costantemente presenti nella legislazione recente, (ed in coerenza ai quali la legge di riforma del bilancio statale stabilisce una più marcata e diretta correlazione tra centri responsabili di spesa e risorse da individuare ed attribuire), sottende e privilegia una coerente costruzione delle previsioni di bilancio ed in particolare della impostazione della "nota preliminare" allo stato di previsione del b.l.v.

Per l'amministrazione si assiste invero ad una fase di transizione al nuovo: da un lato è da sottolineare positivamente nella nota preliminare - la cui corretta elaborazione appare essenziale nel

quadro di una fisiologica scansione tra programmazione strategica e di bilancio, pianificazione operativa, attuazione degli interventi, verifica dei risultati - del relativo stato di previsione del blv 2000, un netto miglioramento rispetto agli anni precedenti, consentendo un esame delle risultanze sulla base di tale sequenza programmatica, che costituisce il fulcro della riforma del bilancio statale.

Nel confronto con le scarne elaborazioni precedenti, il documento per il 2000, nella esplicita consapevolezza della complessiva evoluzione del sistema amministrativo e sanitario in particolare, illustra per ciascuno dei centri di responsabilità gli obiettivi prioritari previsti per l'esercizio di riferimento, correlando al quadro di riferimento delle linee generali d'azione per ciascuno di essi, più puntuali e specifiche indicazioni programmatiche. Queste, sia pure in genere suscettibili di ulteriore puntualizzazione, appaiono sufficientemente specificate e talora opportunamente accompagnate da elementi quantitativi di riferimento: si segnala, ad esempio, per il C.d.R. 9 vigilanza sugli enti la prevista riduzione, "*in misura pari almeno al 30% dei tempi effettivi di istruttoria dei progetti di ricerca e dei tempi relativi alla valutazione dei risultati*"; tali puntuali previsioni acquistano ulteriore positiva valenza se raffrontate ad una problematica, quella della ricerca, in ordine alla quale la Corte aveva in precedenza evidenziato ritardi e disfunzioni, con notevole accumulo di residui che, sia pure in dimensioni minori, continuano peraltro a persistere (vedasi par.3.3. e 3.4.).

Alle indicazioni programmatiche è accompagnata per ciascuno dei C.d.R., la indicazione delle risorse, distinte tra spese di funzionamento (personale e beni e servizi), per interventi, per investimenti. Nel processo di compiuto adeguamento al sistema delineato dalle leggi di riforma, un ulteriore necessario passaggio è rappresentato dalla disarticolazione delle risorse in coerenza con i diversi obiettivi perseguiti e dalla ricostruzione in termini di progetti e di programmi finanziati, con la indicazione dei relativi tempi di esecuzione.

In tale ottica vanno individuati gli indicatori di efficienza e di efficacia richiesti dalla norma per consentire la valutazione dei risultati e rendere compiuto il sistema delineato dalle recenti riforme amministrative e di bilancio. In tal senso si è avviato, anche su stimolo e sollecitazione della Corte, un confronto con l'amministrazione, procedendo, anche attraverso la elaborazione di primi indicatori, ad una rilettura delle risultanze dell'esercizio 2000, articolata proprio sulla base dell'analisi delle risorse impiegate in coerenza con i diversi obiettivi perseguiti ed il generale quadro programmatico di riferimento (par. 3.3.).

La funzione informativa del Parlamento, affidata alla nota preliminare - la cui compiuta articolazione compensa il sacrificio di analiticità dovuto al passaggio dal voto per capitoli a quello per unità di voto - richiede peraltro una evidenziazione delle ragioni alla base degli aumenti o delle diminuzioni di stanziamento rispetto alle previsioni assestate, soprattutto ove si assista a fenomeni di notevoli variazioni degli stanziamenti, come con riguardo al C.d.R. programmazione, al quale risultano attribuiti, nel blv 2000, 921,2 mld con un aumento rispetto alle previsioni assestate 1999 (703,6 mld; vedasi infra, par. 3.3), ulteriormente incrementati in sede di definitiva approvazione della legge di bilancio.

Alla comunque articolata elaborazione della nota preliminare per il 2000 non sono peraltro seguiti processi di consequenziale affinamento nella nota preliminare 2001 - che sostanzialmente riproduce l'impianto della precedente - né nella elaborazione della direttiva generale del ministro. di cui agli artt. 3 e 14 del d.lgs. n. 29/1993.

Questa è invero intervenuta ad esercizio ampiamente inoltrato (21 luglio 2000), limitandosi in genere ad una ripresa degli obiettivi già indicati nella nota preliminare. La gestione delle risorse nell'esercizio è avvenuta in base ad un provvedimento di mero riparto delle stesse, non assicurando la necessaria correlazione con gli obbiettivi da raggiungere, principio cardine del nuovo processo di bilancio. La motivazione alla base di detta discrasia è da rinvenire anche nella complessa attuazione del ruolo unico della dirigenza e nella conseguente non tempestiva conclusione dei contratti con la dirigenza.

Anche per il 2001 si assiste a tale discrasia, motivata, questa volta, con il percorso di attuazione del regolamento approvato con d.P.R. n.435/2000 e di formale individuazione dei nuovi C.d.R., il cui disegno è stato esplicitato nel precedente paragrafo.

Alla più generale problematicità del compiuto dispiegarsi del complessivo sistema delineato dal d.lgs. n. 29/1993 dovrebbe far fronte la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 12 dicembre 2000, nella quale sono stati indicati gli indirizzi per la formazione delle direttive generali sull'azione amministrativa (G.U. 26 gennaio 2000). Il documento individua le principali scansioni cui devono uniformarsi tali fondamentali atti, che devono comunque assicurare la coerenza ai generali documenti di programmazione, differenziando gli obiettivi, che, pur rientrando nell'attività "fisiologica" dei C.d.R., si connotino di peculiari profili consentendo linee di raffronto e/o di continuità con il precedente esercizio, con l'utilizzo di adeguati parametri di misurazione e valutazione.

E' necessario segnalare come alcuni obiettivi si inseriscono nella fase iniziale di un percorso il cui proseguimento passa attraverso rapporti di sinergia con altri ministeri, e soprattutto con il sistema delle Regioni e delle aziende sanitarie, ponendo così da un lato l'esigenza di una ricostruzione unitaria della attuazione delle misure programmatiche, delle quali un primo approccio, in particolare per quanto concerne i profili programmatici centrali, è nel cap. IX del vol. I, dall'altro l'esigenza di procedere ad una elaborazione ed un affinamento degli strumenti di misurazione (indicatori), in grado di offrire strumenti adeguati di verifica del raggiungimento degli obiettivi coinvolgenti il policentrico sistema della sanità. E' importante ricordare che una corretta valutazione deve tener presente sia tale complesso percorso, sia il contesto temporale, che viene frequentemente a travalicare la sola durata annuale.

Alle difficoltà programmatiche e di indirizzo si è sinora accompagnata una non piena operatività del servizio di controllo interno presso il Ministero[14], in ragione del lungo periodo di non completa costituzione dell'organo, come evidenziato dalla delibera della sezione del controllo 19 ottobre 2000, n. 99. I profili ivi rappresentati, che peraltro travalicano la sola amministrazione sanitaria, coinvolgono le modalità di nomina - ai sensi del comma 4, ovvero del comma 10 del d.lgs. n. 29/1993 - e la stessa configurazione prevista delle professionalità da espletare nell'organo di controllo interno, non riconducibili alle funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca, che possono essere affidate alla dirigenza ai sensi del citato comma 10 del d.lgs. n. 29/1993. Tale più generale questione di corretta applicazione della norma, ha per altro verso, su sollecitazione della Corte, spinto l'Amministrazione ad effettuare una preventiva valutazione del fabbisogno ed un organigramma programmatico di siffatte funzioni dirigenziali, al fine di evitare generiche attuazioni della disposizione[15].

La specifica questione è stata risolta direttamente dal d.P.R. n. 435/2000, che stabilisce (art. 4, comma 4) che, sino all'emanazione del regolamento di cui all'articolo 14, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche e integrazioni, concernente la organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, alla direzione del servizio di controllo interno sia preposto un dirigente di prima fascia del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni statali, nominato ai sensi dell'articolo 19, comma 4, dello stesso d.lgs. n.

---

[14] L'attività del servizio si è estrinsecata nella predisposizione della proposta di direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per gli anni 1999 e 2000 e nella redazione della relazione al Ministro relativa agli stessi anni. Nella relazione relativa all' anno 1999 sono stati utilizzati anche strumenti di valutazione di tipo statistico, acquisendo dai centri di responsabilità le informazioni circa il grado di attuazione degli obiettivi, le professionalità coinvolte e le difficoltà riscontrate. Nella relazione per l'anno 2000, è stata acquisita, da parte dei centri di responsabilità una apposita scheda, elaborata anche su supporto informatico, delle informazioni circa la percentuale di attuazione di ciascun obiettivo, la relativa priorità assegnata, il numero degli uffici coinvolti, le risorse utilizzate e le difficoltà riscontrate. Il materiale del controllo interno costituisce dunque necessaria base di riferimento per l'attività di controllo esterno della Corte.

[15] Con d.m. 17 novembre 2000.

29/1993[16]. Tale provvedimento è intervenuto con il recente d.P.R. 216/2001, in base a cui il Servizio per il controllo interno svolge le funzioni di valutazione e di controllo strategico di cui all'articolo 6 del citato d.lgs.30 luglio 1999 n. 286.

Il Servizio redige, almeno annualmente, una relazione riservata all'organo di indirizzo politico sui risultati delle analisi effettuate, con eventuali proposte di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione. Il Servizio opera in collegamento con gli uffici di statistica di cui al d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, coordina la propria attività con il comitato tecnico-scientifico e con l'osservatorio costituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs.30 luglio 1999, n. 286, nonché con le altre unità o strutture del controllo interno ai fini di cui alla lettera d) del comma 2 dell'articolo 1 dello stesso decreto legislativo. Esso, ai fini dello svolgimento dei propri compiti, ha accesso agli atti ed ai documenti che si trovano nella disponibilità dell'amministrazione[17].

3. La gestione finanziaria.

3.1 I principali indicatori finanziari.

Le assegnazioni complessive del Ministero sono state nel 2000 pari a 3.261, 7 mld, con un sensibile incremento non solo nei confronti degli esercizi precedenti (2.289,7 mld per il 1999; 1.929,4 mld nel 1998; 1.623 mld nel 1997), ma rispetto alla stessa indicazione in blv, che esponeva 2.554,2 mld, già del 33% maggiori rispetto al bilancio assestato 1999 (1.917,7 mld). Tale incremento non è solo rilevante in termini quantitativi, ma anche qualitativi, in quanto a fronte di una tradizionale composizione di prevalenza delle spese correnti rispetto a quelle in conto capitale, per il 2000 le previsioni complessive del Ministero mostrano un aumento considerevole di questa ultima voce (1.185 mld rispetto a 331,7 mld del 1999), in coerenza alle line programmatiche di riqualificazione dell'offerta sanitaria, con interventi consistenti anche nel settore edilizio, la cui attivazione è ampiamente illustrata nel vol. I di questa relazione.

Si segnalano al riguardo le risorse espressamente destinate alla riqualificazione dell'assistenza sanitaria, con ben 900 mld in più rispetto al 1999 sul capitolo 7560 (UPB 5.2.1.3. Riqualificazione dell'assistenza sanitaria), nonché le risorse destinate alla realizzazione nelle regioni e province autonome di strutture dedicate all'assistenza palliativa e di supporto per i pazienti ed i loro familiari (cap.7580 UPB 5.2.1.5 – Edilizia sanitaria). Rilevano altresì le risorse destinate alla progettazione della tessera sanitaria del capitolo 7570 (U.P.B. 5.2.1.4.), con 50 mld di stanziamenti per il 2000.

A livello di indicatori finanziari generali, si evidenziano, con riguardo alla competenza dell'intero Ministero, impegni per 1.996,4 mld, (61 % della massa impegnabile) con 51,6 mld di economie (1,7%) e ben 1.213,8 mld (rispetto ai 395,2 dell'esercizio precedente) di residui di stanziamento, riconducibili all'accennato innesto di nuove competenze e risorse destinate agli investimenti. Aumenta dunque considerevolmente l'incidenza dei residui di stanziamento sugli stanziamenti definitivi competenza, con un + 137,6% per il Titolo II, con una punta del + 312,6 % per la categoria economica *investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni*. Alla luce di ciò, pur tenendo conto della novità delle nuove competenze e della complessità dei percorsi programmatori degli investimenti nel sistema sanitario, non può non segnalarsi l'importanza di tali indicatori finanziari, per adottare le opportune misure di velocizzazione della spesa.

Sull'intera massa impegnabile, costituita (con 581,1 mld di residui di stanziamento derivanti dai precedenti esercizi) da 3.842,8 mld, risultano effettuati 2.078,6 mld di impegni totali, con un forte trend discendente nel rapporto (54% rispetto al 74,4% del 1999, all' 87,6% del 1998 ed al 95,8% del 1997). I residui di stanziamento al 31 dicembre 2000 sono pari a 1.712,6 mld.

---

[16] Vedasi D.P.C.M. 23 marzo 2001.

[17] Alla direzione del Servizio - cui è preposto un dirigente di prima fascia da nominare ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del d.lgs. n. 29 del 1993 e che si articola in uffici di livello dirigenziale non generale in numero non superiore a cinque - è assegnato un apposito contingente di personale per un massimo di venti unità.

La massa spendibile complessiva ammonta a 4.772,8 mld, con autorizzazioni di cassa per 2.921 mld (61,2 % della massa spendibile). I pagamenti sulla competenza ascendono a 1.335,3 mld; quelli sulla intera massa spendibile a 1.969,5 mld (67% delle autorizzazioni di cassa e 41% della massa spendibile).

I residui totali per il Ministero a fine esercizio ammontano a ben 2.703,3 mld[18] (1.511,1 mld nel 1999), di cui 990,8 mld di residui propri. Risultano effettuati 614,2 mld di pagamenti su 1.511,1 mld di residui iniziali.

L'elevato ammontare dei residui è in larga parte da ricondurre alle nuove significative voci di spesa del Ministero destinate ad investimenti,[19] anche se si assiste ad un aumento dei residui di parte corrente; ciò deve indurre ad una riflessione sulla tempestiva traduzione operativa di alcuni obiettivi già stabiliti in documenti di programmazione della politica sanitaria, superando le difficoltà nella gestione dei trasferimenti di risorse tra centro e periferia per la realizzazione di specifici programmi locali. L'incremento dei residui è infatti pari al 78,9% per l'amministrazione, riferiti sostanzialmente al tit. II (+214,7%), anche se un lieve incremento si registra anche per le spese correnti (+2,2%). Per gli *investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni,* l'incremento dei residui è pari al 45,7%, mentre per le categorie economiche raggruppate nei trasferimenti del Tit. II si assiste ad un incremento di ben il 257,8%. Se permane bassa per tali voci la velocità di smaltimento dei residui - che sale invece considerevolmente (+63%) per il tit. I - è peraltro da considerare positivamente la crescita della velocità di gestione della spesa con riguardo al rapporto tra pagamenti di competenza ed impegni di competenza, evidenziando un incremento del 62,5% per il Titolo II e del 68% per l'intera amministrazione. La specificità della problematica induce ad una analisi più dettagliata per singole voci di spesa nei successivi paragrafi, nell'incrocio tra la classificazione per nuove categorie economiche, centri di responsabilità e funzioni obiettivo, con riguardo specifico a talune più significative unità di voto e capitoli.

3.2. La classificazione per nuove categorie economiche.

E' da segnalare nel bilancio 2000 la introduzione della classificazione per (nuove) categorie economiche articolate per titoli (a seconda se spese correnti o in conto capitale) Tale classificazione è stata resa necessaria per consentire l'adeguamento allo schema del SEC 95 e per facilitare l' aggregazione delle risultanze contabili del bilancio statale e delle P.A. in genere, anche al fine di consentire una comparabilità tra consolidato della P.A. e contabilità economica nazionale. In base a tale classificazione le risorse del Ministero della sanità sono state così aggregate.

La categoria economica *redditi da lavoro dipendente,* con 212 mld di stanziamenti di competenza (a fronte dei 159,4 mld indicati nel blv), - cui concorrono 173 mld di retribuzioni lorde in danaro (126,6 di stipendi e ed oltre 41 mld di Fondo Unico di Amministrazione) - espone una massa impegnabile pari a 242,3 mld, sulla quale risultano 181,4 mld di impegni totali, con 16,6 mld

[18] I residui passivi al I° gennaio 2001, erano stimati dal blv in 1.772,2 mld (468,8 di parte corrente e 1303,4 in conto capitale) rispetto alla medesima previsione del precedente esercizio che assumeva a 537, 7 mld (442,9 di parte corrente e 130,8 in conto capitale) la stima dei residui al 1° gennaio 2000.

[19] Al riguardo è opportuno ricordare la disposizione di cui all'art. 3 della legge n. 94/1997 relativa alla valutazione, rimessa al Ministero del tesoro, dell'effettivo stato di attuazione dei programmi e dei progetti di investimento ai fini della costruzione delle successive previsioni di bilancio. Per i residui di stanziamento accumulatisi per il 2000 (15.831,3 mld di cui 5.256,1 derivanti da esercizi pregressi e 10.575,2 dalle disponibilità di competenza per il 2000) il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro, ha adottato il D.P.C.M. 13 marzo 2001. Con tale provvedimento è stata determinata la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1999, (81,5% rispetto al 70%, dei due esercizi precedenti), deliberando l'esclusione delle dotazioni riferite alla aree depresse, alla cooperazione allo sviluppo, all'esecuzione di accordi internazionali, al federalismo amministrativo, ai limiti di impegno, nonché ai provvedimenti legislativi pubblicati negli ultimi quattro mesi dell'anno 2000, nonché agli oneri di personale e d a quelli relativi al potenziamento delle forze di polizia. Per il Ministero della sanità su 1.637,1 mld considerati (467,5 mld da esercizi pregressi e 1.169,6 mld dalla competenza) si è proposto di eliminarne 327,4 mld con una richiesta dell'amministrazione, accolta, di conservazione di 1.636,9 mld.

di economie e 44,3 mld di residui di stanziamento. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 253,5 mld, sono stati eseguiti pagamenti totali per 185,4 mld, con 51 mld di residui totali a fine esercizio.

Per la categoria economica *consumi intermedi*, con 252,8 mld di stanziamenti di competenza (a fronte dei 210,8 mld indicati nel blv), in larga parte riconducibili (245,1 mld) alla categoria economica 2.2 (Acquisto di servizi effettivi con 122,2 mld ascritti a "noleggi, locazioni e *leasing* operativo) espone una massa impegnabile pari a 254,8 mld, sulla quale risultano 218,6 mld di impegni totali, con 30,4 mld di economie e 5,8 mld di residui di stanziamento. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 585,6 mld (per 332,9 mld di residui iniziali), con una autorizzazione di cassa di 385,6 mld sono stati eseguiti pagamenti totali per 204,5 mld, con ben 335,2 mld di residui totali a fine esercizio. Quantitativamente meno significativa è la categoria *imposte pagate sulla produzione,* con 9,8 mld nel blv e 10 di stanziamenti definitivi, impegnati per 7,7 mld e pagati per 7,4 mld, con 2,4 mld di economie.

Particolarmente significativa è la categoria economica 4 *trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche,* che, con 1.097,8 mld di stanziamenti definitivi (erano 927 mld nel blv), evidenzia un rilevante ruolo del dicastero nel sistema del SSN. La composizione di tale aggregato, interamente impegnato nell'anno, è riferibile per 451,1 mld a trasferimenti alle amministrazioni centrali (415,6 agli enti di ricerca e 35,5 ad enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali) e per 646,7 mld alla categoria economica 4.2 amministrazioni locali, con 68,4 mld destinati alle regioni e 578,3 mld ad enti produttori di servizi sanitari. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 1.606,7 mld (per 508,9 mld di residui iniziali), con una autorizzazione di cassa di 1.384,2 mld sono stati eseguiti pagamenti totali per 1.107,6 mld, con ben 471,5 mld di residui totali a fine esercizio. Si tratta in buon parte dei residui per la ricerca, esposti nei par. 3.3 e 3.4.

Rilevante è anche la voce *trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private* comprensiva di due sottovoci: altre prestazioni, con 221,4 mld, e trasferimenti di assistenza sociale, con 218,3 mld, per un totale di 439,6 mld (rispetto ai 354,1 mld del blv), in larga parte impegnati (438,9 mld). Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 521,5 mld (per 81,7 mld di residui iniziali), con una a.c. di 441,2 mld, sono stati eseguiti pagamenti totali per 387,3 mld, con 128 mld di residui totali a fine esercizio. Marginale è il ruolo della categoria *trasferimenti correnti ad imprese*, con circa 2 mld, in larga parte impegnati e pagati nell'anno. Maggiormente significativa è la categoria economica *trasferimenti correnti a estero*, con 48,9 mld, anch'essi quasi interamente impegnati e pagati nell'anno. Analogo è l'andamento riferibile ai 13,4 mld ascritti alla categoria economica *altre uscite correnti.*

Le voci su descritte attengono al titolo I. Per il titolo II (spese in conto capitale) rilevano le seguenti voci nel bilancio del Ministero.

Per gli *investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni*, con 51,5 mld nel blv, confermati nelle previsioni definitive, si aggiungono ben 111 mld di residui di stanziamento, con una massa impegnabile pari a 162,5 mld, dei quali risultano solo 1,2 mld impegnati sulla competenza. I residui di stanziamento sono dunque pari a 161 mld, comprensivi dei 111 iniziali e dei 50 prodottisi nella competenza. Analogo è l'andamento riferito alla gestione di cassa: sulla massa spendibile, pari a 162,5 mld (per 111 mld di residui iniziali), con una a.c. di 51 mld, sono stati eseguiti pagamenti totali per soli 413 milioni, con ben 161,7 mld di residui totali a fine esercizio.

L'altra categoria economica di maggiore consistenza per il Ministero, insieme alla già analizzata categoria economica *trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche*, è quella denominata *contributi agli investimenti*, che, con 803,5 mld nel blv, portati a 1.133,5 mld nelle previsioni definitive, evidenzia con 406, 5 mld di residui iniziali una massa impegnabile pari a 1.540 mld, sulla quale risultano solo 69,9 mld di impegni totali (50 sui residui e 19,9 sulla competenza), con ben 1.470,1 mld si residui finali di stanziamento, Si tratta per la gran parte della categoria economica 22.2.1 (regioni), cui sono riferiti i contributi per la riqualificazione dell'offerta

sanitaria, sulla base dei programmi rappresentati nel vol. I. Nella gestione di cassa, sulla massa spendibile, pari a 1.567,9 mld (per 434,3 mld di residui iniziali), con una ben più ridotta autorizzazioni di cassa (376 mld) sono stati eseguiti pagamenti totali per soli 13,2 mld, con ben 1.554,7 mld di residui totali a fine esercizio, dei quali solo 84,6 propri.

3.3 La lettura delle risultanze contabili per Centri di Responsabilità nella sequenza b.l.v. - nota preliminare - direttiva - risultati.

Sulla base della sequenza programmatica delineata al par. 2, la Corte ha operato, in coerenza alla nuova impostazione di riforma delle amministrazioni pubbliche, una ricostruzione delle risultanze di bilancio correlate, per i centri di responsabilità del Ministero, agli obiettivi stabiliti in nota preliminare e ripresi nella direttiva.

L'analisi, condotta nella linea di confronto-collaborazione con l'Amministrazione[20] ha consentito di prospettare un necessario raccordo – sotteso al circuito disegnato dal d.lgs. n. 29/1993 e dalla legge di riforma del bilancio – tra previsioni e gestione delle risorse ed obiettivi scanditi nella sequenza b.l.v. - nota preliminare - direttiva. In tale linea sono stati anche avviati confronti per la utilizzazione di indicatori. Va naturalmente tenuto presente che taluni obiettivi sono propri ed esclusivi delle strutture ministeriali, mentre altri, che pur richiedono a monte atti di programmazione, e sovente erogazione di risorse ed incentivi, coinvolgono il complesso apparato degli enti del SSN. Si tratta, in ogni caso, dell'avvio di una analisi maggiormente coerente alla impostazione sottesa alle leggi di riforma del bilancio dello stato, e del compiuto dispiegarsi nella rete dei controlli, nelle linee accolte dalle SS.RR. in sede di programmazione del controllo sulla gestione (Delib n.3 e n. 4/2000), al quale potrà dare ulteriore seguito lo stesso controllo interno, recentemente ricomposto, nella totalità dei suoi componenti.

Programmazione sanitaria.

Per il C.d.R. si evidenziano stanziamenti definitivi di competenza pari a 1.423,9, che, uniti ai 467,5 mld di residui di stanziamento, elevano la massa impegnabile a 1.891,4 mld. A fronte di tali risorse risultano solo 300,8 mld di impegni (21,1% della massa impegnabile) con 1.586 mld di residui di stanziamento. Tale andamento si ripercuote anche sulla gestione di cassa, dove l'elevato incremento della massa dei residui iniziali (+184% rispetto al precedente esercizio), pari a 683,3 mld, eleva la massa spendibile a complessivi 2.107 mld. Su quest'ultima risultano, con una autorizzazione di cassa per 675 mld, pagamenti per 147,7 mld (21,8% sulla autorizzazioni di cassa e 7% sulla massa spendibile). Ciò determina conseguenze negative sull'aumento dei residui totali, che risultano a fine esercizio pari a 1.940,7 mld.

L'area di interventi rimessa al C.d.R. è di carattere strategico non solo all'interno del Ministero, ma dell'intero SSN: in tal senso ne è fedele rappresentazione l'articolazione degli obiettivi indicati nella nota preliminare e nella direttiva e che ricalcano l'attività dell'amministrazione centrale per far fronte alle principali problematiche del settore, ampiamente rappresentate nel vol. I di questa relazione. Ad alcuni di questi obiettivi sono direttamente collegate risorse finanziarie, per altri si tratta di necessari adempimenti propedeutici alla adozione di iniziative che richiedono il concorso di diversi organismi nel complesso assetto del SSN. Si tratta in primo luogo, della evidenziata carenza del sistema informativo, della cui maggior attenzione a livello di conferenza Stato-Regioni si è ampiamente trattato[21].

Con riguardo a tali problematiche si segnala che era evidenziato in direttiva l'obiettivo di *"Curare il monitoraggio dell'attività della Soc. Finsiel, creando i presupposti perché l'amministrazione potesse procedere sulla base di chiari elementi conoscitivi alla individuazione di un fornitore in grado di assicurare, in occasione della stipula del nuovo*

[20] Vedasi nota Ministero della sanità del 1 giugno 2001.

[21] Vedasi cap dedicato ai ministeri per le Politiche sociali.

contratto, a seguito di gara comunitaria, servizi di livello superiore a quelli finora ottenuti e provvedere – nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali – alla stipula di un contratto temporaneo a trattativa privata con la soc. Finsiel". Anche nella nota preliminare per il 2001 si evidenzia il rilievo di tale obiettivo (il solo diverso rispetto a quelli già individuati in nota e direttiva 2000, che risultano confermati) consistente nell'individuare il fabbisogno informativo del SIS e informativo/informatico dell'amministrazione ai fini della predisposizione delle procedure di gara per la stipula di un nuovo contratto di conduzione.

In tale contesto, appare opportuno segnalare l'andamento gestionale riguardante il capitolo 2750, che vede 102,4 mld di stanziamenti definitivi, con pari massa impegnabile, sulla quale risultano impegni per 99,6 mld. I consistenti residui iniziali hanno contribuito ad elevare la massa spendibile a 246,8 mld, sulla quale risultano 103,5 mld di pagamenti e 138,8 mld di residui (75 mld di competenza e 63,8 in conto residui)[22].

Il Dipartimento, dopo aver predisposto gli atti contrattuali, funzionali anche all'acquisizione del parere da parte dell'Autorità per l'Informatica nella pubblica amministrazione, ha stipulato il contratto temporaneo di appalto con la società Finsiel per il "completamento dello sviluppo e l'esercizio del sistema informativo sanitario"[23]. La Corte si riserva su tali problematiche, ulteriori e più approfondite valutazioni nella sede dello specifico referto sull'informatica nella P.A.

Le altre grandi aree di intervento nel SSN rilevanti anche sotto il profilo finanziario, sono rappresentate dalla riqualificazione dell'assistenza sanitaria e dalle politiche di investimenti, evidenziate nel vol. I.

In materia erano indicati gli obiettivi di sviluppare e monitorare gli investimenti del servizio sanitario nazionale, con particolare riguardo ai centri per le cure palliative ed al piano per i grandi centri urbani ed al programma di investimenti ex art. 20 della legge n. 67 del 1988. Relativamente all'obiettivo "rafforzare la tutela dei soggetti deboli" è stato emanato, con DPCM 20 gennaio 2000, l'"Atto di indirizzo e coordinamento recante requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per i centri residenziali di cure palliative". Per l'obiettivo "Portare la sanità italiana in Europa" la Commissione appositamente costituita, ha lavorato sui temi relativi alla predisposizione di progetti da realizzare a livello delle grandi aree urbane, nell'ambito degli obiettivi di carattere generale previsti dall'art. 71 della legge n. 448/1998 (innovazione tecnologica "Grandi città"). Detta Commissione ha concluso i suoi lavori nel dicembre 2000.

Per la prima finalità (riqualificazione dell'assistenza sanitaria) è presente in bilancio l'unico capitolo 7560, con stanziamenti definitivi di competenza pari a 1000 mld, che uniti ai 100 mld di residui di stanziamento elevano la massa impegnabile a 1.100 mld, con 15 mld di impegni, di cui 12,7 mld pagati e con la formazione di 1.087,3 mld di residui a fine esercizio[24]., dei quali 1.085 di stanziamento. Per l'unità di voto edilizia sanitaria di cui al capitolo 7580, si registrano stanziamenti definitivi di competenza pari a 83,5 mld, che, uniti ai 256 mld di residui

---

[22] Nel corso dell'anno 2000 il Dipartimento, in collaborazione con la Società di monitoraggio aggiudicataria della gara di appalto, ha svolto le seguenti attività propedeutiche alla predisposizione del contratto temporaneo di appalto con la società Finsiel: analisi del contratto attuale al fine di effettuare un censimento dei servizi svolti dal fornitore nell'ambito della conduzione del sistema informativo e verificarne l'opportunità strategica di ridistribuirli su uno o più outsourcer; la valutazione quantitativa del patrimonio relativo all'assetto informativo ed informatico dell'attuale Sistema Informativo Sanitario benchmarking dei servizi informatici nel sistema attualmente in uso ai fini di effettuare un'analisi dei costi, anche su base propedeutica, rispetto alle stime di mercato; esame della soddisfazione degli utenti del Sistema informativo sanitario al fine di trarre indicazioni per la ridefinizione dei livelli di servizio.

[23] Per migliorare il Sistema Informativo sanitario, il Dipartimento della programmazione ha intrapreso, in collaborazione con altri Dipartimenti e servizi, una serie di azioni: sviluppare sistemi orientati al risultato finale del SSN; potenziare i sistemi informativi a livello locale e sviluppare connessioni di rete; sviluppare le azioni di cooperazione internazionale in materia di tutela sanitaria, integrare i diversi sistemi informativi sanitari fra loro e con i sistemi informativi della pubblica amministrazione, nonché migliorare i protocolli di raccolta e di elaborazione dati.

[24] Si segnala per l'unità di voto l'aumento di +300 mld sul blv, mentre sono introdotte riduzioni per 400 mld sulle autorizzazioni di casa di rispetto ai 700 autorizzati dalla legge di bilancio.

di stanziamento elevano la massa impegnabile a 340 mld, con la formazione di 340 mld di residui di stanziamento a fine esercizio.

Con riferimento all'obiettivo n. 9 della direttiva (assente nella nota preliminare 2000) di predisporre il paino sanitario nazionale per il triennio 2001-2003, si rileva che il provvedimento è stato approvato in via preliminare in data 7 febbraio 2001 dal Consiglio dei ministri[25].

Tra gli obiettivi assegnati al C.d.R. figura il compito di coordinare gli adempimenti previsti dal piano sanitario nazionale e predisporre, per gli aspetti di competenza, i provvedimenti di attuazione del d.lgs. n. 229 del 1999, nonché quelli in materia di federalismo fiscale. Si è, al riguardo elaborato uno specifico schema di decreto (ex art. 9 del d.lgs. n. 56/2000) in materia di indicatori e sistemi di garanzie, tenendo conto di quanto già previsto dalle disposizioni sul patto di stabilità interno. Lo schema stesso è stato trasmesso al Ministero del tesoro, bilancio e p.e. per il concerto.

Come previsto nel Piano sanitario nazionale 1998-2000, il Dipartimento, in collegamento con altri Dipartimento e servizi, e con l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, ha predisposto l'attività propedeutica e di base per il raggiungimento dei progetti-obiettivo, delle linee-guida e dei provvedimenti normativi volti al conseguimento degli obiettivi fissati nel piano stesso. Per quanto riguarda i progetti obiettivo, limitatamente all'anno 2000, si segnalano il progetto obiettivo AIDS (D.M. 8 marzo 2000); il progetto obiettivo per la tutela della salute in ambito penitenziario (D.M. 21 aprile 2000); il progetto obiettivo materno-infantile (D.M. 24 aprile 2000)[26].

Con riguardo agli obiettivi di provvedere alla revisione delle tariffe (indicato solo nella nota preliminare) e di coordinare le attività connesse alla definizione e all'aggiornamento dei sistemi di classificazione e di remunerazione delle prestazioni sanitarie (così nella direttiva 2000 del Ministro) gli adempimenti appaiono parziali, essendo relativi soprattutto alla attività di assistenza protesica ed alla riabilitazione[27]. Nel corso del 2000 è stato effettuata una verifica delle normative regionali in tema di tariffe[28].

Con riguardo agli obiettivi di dare maggiore impulso all'attività di monitoraggio delle prestazioni ospedaliere ed extraospedaliere attraverso lo studio e la verifica delle SDO e degli indicatori di qualità ed efficienza, l'attività principale, rivolta allo studio, analisi e verifica delle SDO e degli indicatori si è concretizzata con il "Rapporto annuale attività di ricovero

---

[25] Il ritardo è solo in minima parte riconducibile al mancato rispetto, da parte delle Regioni, del termine previsto dall'art. 1, c. 5, del decreto legislativo 502/1992 per la presentazione delle proposte regionali, che sono prevenute a settembre, anziché nel mese di luglio.

[26] L'amministrazione informa che sono in corso di elaborazione i progetti-obiettivo sulle tossicodipendenze e sulla salute degli immigrati. Il progetto obiettivo anziani è all'esame della Conferenza Stato-Regioni. E' stato inoltre, definito il Piano nazionale sangue e plasma 1999-2000 (d.m. 1 marzo 2000) ed è all'esame della Conferenza Stato-Regioni il piano oncologico nazionale. E' stato approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il regolamento di istituzione della rete nazionale delle malattie rare e di esenzione della partecipazione al costo delle relative prestazioni.

[27] E' stata istituita con D.M. 19 aprile 2000 la "Commissione di studio, consulenza e proposta per la revisione delle prestazioni di assistenza protesica di cui al D.M. n. 332/1999". Tale Commissione è stata successivamente modificata ed integrata con la designazione di ulteriori membri. I lavori, al fine di ottimizzarne i risultati, sono stati organizzati in tre specifiche sottocommissioni: prescrizione e procedure – innovazione tecnologica – riciclo dei dispositivi. E' stata, altresì, svolta una intensa attività di interazione con le Regioni, le Aziende USL, il mondo della produzione, della fornitura e delle Associazioni di tutela di specifiche patologie, al fine di costruire un osservatorio delle criticità applicative del Decreto 339/1999. In ordine alle attività di riabilitazione attraverso il nucleo SAR è stato attivato il progetto "Riabilitazione" E' stato elaborato e predisposto un questionario per la rilevazione delle strutture, dei servizi di riabilitazione e delle attività da esse erogate in regime residenziale, semiresidenziale ed ambulatoriale. Tale questionario ha costituito la base d'indagine presso le singole Regioni ed è in corso l'elaborazione delle risposte raccolte.

[28] Con D.M. 22 giugno 2000 è stato istituito uno specifico gruppo tecnico. Nel novembre del 2000 è stata, inoltre, completata dal centro di Ricerca per l'Economia l'organizzazione e l'amministrazione della Sanità /CRESA) di Torino, la ricerca, finanziata daL Ministero, "La remunerazione delle funzioni assistenziali. Criteri generali per l'individuazione e la definizione delle funzioni assistenziali e per la determinazione della loro remunerazione".

ospedaliero" reso nel febbraio 2001. Nell'intento di migliorare l'allineamento della base dati si è proceduto all'aggiornamento della disciplina del flusso informativo sui dimessi dagli istituti di ricovero pubblici e privati con D.M. n. 380 del 27 ottobre 2000.

Con riguardo agli obiettivi di "Portare a compimento i meccanismi sanzionatori previsti dalla normativa in vigore nei confronti delle Regioni inadempienti" e "di curare gli adempimenti connessi all'attuazione del patto di stabilità ed all'applicazione dei meccanismi sanzionatori previsti dalla normativa in vigore nei confronti delle regioni inadempienti" vanno segnalate le novità istituzionali intervenute con l'accordo del 3 agosto 2000 tra il governo e le regioni, che hanno di fatto reso non più attuale l'obiettivo così come formulato.

Con riferimento all'obiettivo n. 6 (elaborare un programma nazionale per le liste di attesa è stato costituito presso il Dipartimento un apposito "gruppo tecnico" che ha curato le attività connesse alla definizione del programma nazionale[29].

Un altro obiettivo strategico (n. 7) indicato in fase programmatica era quello di elaborare, in collegamento con l'Agenzia per i servizi sanitari regionali e l'Istituto superiore di sanità, linee-guida sui percorsi diagnostici e terapeutici e sui livelli uniformi e appropriati di assistenza. In ordine a tali centrali problematiche, che sono state più volte evidenziate dalla Corte, condizionanti sia la qualità dell'assistenza che la complessiva coerenza finanziaria, pur prendendo atto di una maggiore attenzione nelle sedi politiche e tecniche, non si registrano ancora soddisfacenti soluzioni.

Un ulteriore obiettivo contenuto nella nota preliminare e ripreso in direttiva (obiettivo n. 8) era costituito dal compito per il C.d.R. di curare lo studio, la progettazione e l'avvio della fase sperimentale della carta sanitaria e l'avvio del sanitometro. Si deve al riguardo evidenziare che le risorse destinate alla tessera sanitaria di cui al capitolo 7570 sono state destinate, con l'articolo 92 comma 10 della finanziaria per il 2001 alla predisposizione della carta di identità elettronica[30].

Assistenza sanitaria di competenza statale.

Nella nota preliminare al blv, per il C.d.R. Assistenza sanitaria di competenza statale risultavano attribuiti 384,6 mld, aumentati in legge di bilancio a 429,5 mld rinvenendosi i maggiori stanziamenti nelle assegnazioni dell'unità di voto per l'assistenza sanitaria agli stranieri e al personale navigante (da 50,5 a 70,5 mld) e dell'unità di voto assistenza sanitaria italiani all'estero (da 203 a 228 mld). Peraltro la legge di assestamento di bilancio 317/2000 riduce complessivamente di circa 85 mld gli stanziamenti relativamente alle unità di voto assistenza sanitaria stranieri in Italia (- 20 mld) e assistenza sanitaria italiani all'estero (-65 mld), mentre in corso di esercizio sono intervenuti tre decreti del Ministro del tesoro che hanno invece elevato le risorse destinate all'indennizzo delle vittime di trattamenti da emoderivati (cap. 1586), per complessivi 120,8 mld.

In conseguenza delle variazioni citate le previsioni definitive di competenza sono risultate pari a 482,7 mld; dall'analisi della gestione finanziaria si evidenzia per il C.d.R. una massa impegnabile di 514 mld, con impegni pari a 476,1 mld (93% della massa impegnabile); a causa

---

[29] L'apposito "gruppo tecnico", costituito presso il dipartimento, ha curato tutte le attività connesse alla definizione del programma nazionale per le liste d'attesa, alla cui conclusione il Dipartimento ha organizzato la "1^ Giornata Nazionale di studio", hanno partecipato sia le Regioni sia l'ASSR, che si è tenuta il giorno 30.11.00 a Roma presso l'Auditorium del Ministero della sanità.

[30] Con riferimento all'obiettivo n. 10 (contenuto nella direttiva 2000 ed assente nella nota preliminare 2000) di predisporre, sviluppando anche adeguati strumenti informativi, gli indirizzi applicativi in materia di disposizioni sulle malattie rare, l'amministrazione informa che il testo del regolamento di situazione della rete nazionale delle malattie rare e di esenzione della partecipazione al costo delle relative prestazioni sanitarie è stato predisposto nel corso dell'anno 2000, ma non ha completato il suo iter per la ritardata inclusione del provvedimento nella calendarizzazione dei lavori della Conferenza Stato-Regioni, che ha preso in esame e approvato lo schema regolamentare il 1 febbraio 2001.

di un incremento del 34,4% dei residui iniziali (complessivamente 109,7 mld), la massa spendibile con i 482,7 mld di competenza si è elevata a 592,5 mld, le autorizzazioni di cassa sono state pari a 498,5 mld ed i pagamenti totali a 432,9 mld (73,1% sulla massa spendibile e 86,8; sulle autorizzazioni di cassa). I residui totali a fine esercizio ammontano a 143 mld con un aumento del 34,6% rispetto al precedente anno. L'accumulo di una quota di residui cosi cospicua (24% della massa spendibile) deve essere in parte ricondotta alla gestione dei capitoli 1586 di cui si dirà di seguito e 1620 (assistenza sanitaria all'estero), quest' ultimo con 22 mld circa di residui in conto competenza.

Al riguardo, per l'unità di voto denominata indennizzo alle vittime di trattamenti emoderivati (con il relativo capitolo unico 1586) si registra su un totale di 221,4 mld di stanziamenti (erano 100,6 mld in legge di bilancio con pari autorizzazioni di cassa) ed una massa impegnabile pari a 252,7 mld, circa 220 mld di impegni lordi (tutti in conto competenza); sulla massa spendibile di mld 273,1 mld, risultano pagamenti totali per circa 175,7 mld

Nella nota preliminare al bilancio per il 2001, per il C.d.R. nel complesso, gli stanziamenti di competenza si assestano a 241,7 mld (sono 252,2 nella legge di bilancio); si segnala a riguardo dell'unità di voto *indennizzi alle vittime di trattamenti da emoderivati*, di cui al capitolo unico 1586 che le risorse di competenza per il capitolo (mantenuto in bilancio), pari a 136,4 mld, sono state trasportate all'apposito fondo costituito nello stato di previsione del Ministero tesoro per l'attuazione del federalismo amministrativo.

Con riguardo all'obiettivo indicato nella nota preliminare al bilancio, della *"soluzione definitiva, anche con la necessarie proposte di carattere normativo, delle questioni afferenti alla corresponsione dell'indirizzo previsto dalla legge n. 210 del 1992 e successive modifiche e integrazioni"*, l'amministrazione informa di avere liquidato circa 2000 pratiche di indennizzo e di aver effettuato circa 14.000 notifiche di giudizi delle commissioni mediche ospedaliere.

Tra gli altri obiettivi che assumono sicuro rilievo e che vengono ulteriormente ribaditi nella direttiva del ministro vi sono gli adempimenti connessi alla nuova normativa in materia di trapianti (legge n. 91 del 1999) il *"collegamento con l' I.S.S. anche attraverso l'istituzione di un gruppo interdipartimentale, che preveda i necessari apporti del Dipartimento della programmazione e del Servizio studi e documentazione"*. Risultano al riguardo emanati il D.M. 8 aprile 2000 contenente disposizioni relative alla dichiarazione di volontà dei cittadini sulla donazione di organi a scopo di trapianto ed il D.M. 12 aprile 2000 per la istituzione di borse di studio per la formazione di personale alle attività di prelievo e di trapianto. Al riguardo è da rilevare che con legge di assestamento viene introdotta una specifica unità di voto (2.1.2.7. assistenza sanitaria in materia di trapianti), che dal punto di vista gestionale presenta l'unico capitolo, che viene individuato in attuazione della normativa, con 6,9 mld di stanziamenti e pari impegni totali, mentre sulla massa spendibile di 13,8 mld i pagamenti totali sono stati di 6,9 mld (tutti sulla competenza), con la conseguente formazione di 6,9 mld di residui a fine esercizio.

In relazione all'obiettivo di effettuare adempimenti di attuazione della legge n. 42 del 1999 sono stati emanati 22 decreti di concerto con il MURST per la ricognizione dei titoli professionali sanitari equipollenti ai diplomi universitari di cui all'art. 6, comma 3 del d.lgs. 502/1992 e successive modificazioni.

Con riguardo all'obiettivo della *"Attuazione delle norme in materia di formazione del personale del Servizio sanitario nazionale, secondo quanto previsto dalla legge n. 419 del 1998 e dal decreto di attuazione della relativa delega"*, con D.M. 5 luglio 2000 è stata costituita la commissione nazionale per la formazione continua, con il compito di definire i crediti formativi che devono essere maturati dagli operatori in un determinato periodo di tempo, definendo i requisiti per l'accreditamento di soggetti pubblici e privati che svolgono attività formative.

In relazione all'obiettivo di *"Curare, per quanto di competenza, l'organizzazione sanitaria necessaria a fronteggiare le straordinarie urgenze di carattere sanitario connesse*

all'anno 2000", sono state promosse diverse iniziative tra le quali, quelle relative all'attivazione delle radiofrequenze necessarie per le esigenze della centrale operativa 118.

Un ulteriore obiettivo era di *"Intraprendere le iniziative necessarie per la costituzione e l'avvio del previsto centro nazionale di coordinamento e compensazione, per il raggiungimento dell'obiettivo della autosufficienza nazionale dei sangue. Al riguardo* non è stata tradotto in legge il disegno che prevedeva l'istituzione di una apposita struttura per l'autosufficienza nazionale del sangue.Viene introdotto con la direttiva l'obiettivo di adempiere, per la parte di competenza, all'attuazione del d.lgs. n. 517 del 1999, concernente la disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed università (solo di recente esaminata dalla Conferenza Stato-regioni).

Prevenzione sanitaria.

Per la Prevenzione sanitaria il blv prevedeva circa 62,8 mld di stanziamenti di competenza, ridotti a 62,1 della legge di bilancio. Per il C.d.R. si registrano previsioni definitive di competenza pari a 73,6 mld, che, uniti a 2 mld di residui di stanziamento elevano la massa impegnabile a 75,6 mld, con impegni totali per 66,7 mld. Sulla massa spendibile, pari a 142,8 mld, dati 69,2 mld di residui iniziali (da segnalare un decremento rispetto al precedente esercizio dei residui pari al 7%), risultano autorizzazioni di cassa per 97,2 mld e pagamenti totali per 75,7 mld (78% sulle autorizzazioni di cassa e 53% sulla massa spendibile). I residui ammontano a 64,1 mld, in gran parte riconducibili ai capitoli 1686 (36,3 mld), 1800 (18 mld), e 2087 (5 mld).

A fronte degli obiettivi assegnati in nota preliminare al C.d.R. e confermati dalla direttiva del Ministro[31], si riscontrano i seguenti risultati. In relazione all'obiettivo di *"Elaborare, con l'apporto della commissione oncologica nazionale un piano organico in materia oncologica, dalla prevenzione alla assistenza dei malati terminali"* risulta redatto il piano oncologico nazionale. In relazione all'obiettivo di *"Pianificare gli interventi di carattere preventivo per far fronte anche attraverso gli uffici periferici alle straordinarie esigenze di carattere sanitario connesse al Giubileo dell'anno 2000, nonché alle necessità connesse alla migrazione delle popolazioni balcaniche"* sono stata effettuate assunzioni ai sensi della legge n. 493 del 1999 ed è stato redatto un documento contenente le linee guida degli interventi di sanità transfrontaliera connessi all'immigrazione. In relazione all'obiettivo di *"Curare l'approfondimento delle tematiche relative alla prevenzione delle principali patologie individuate dal PSN, con l'elaborazione di progetti specifici di settore (progetto cuore, progetto sulle malattie neurodegenerative, ecc.)"* sono state attivate apposite commissioni aventi competenza in materia.

I documenti programmatici individuano l'obiettivo di *"Portare a completamento, in modo coerente e organico, il nuovo piano vaccinazioni, e gli adempimenti correlati"* al riguardo l'amministrazione segnala di avere effettuato gli adempimenti di competenza, tenendo conto del ruolo delle regioni nella realizzazione del Piano nazionale Vaccini.

Di notevole rilievo sociale è l'obiettivo di completare gli interventi finalizzati al superamento degli ospedali psichiatrici, per il quale è stata predisposta dall'amministrazione una specifica relazione al Parlamento.

In relazione all'obiettivo di *"Individuare le soluzioni tecniche idonee per le questioni attinenti ai possibili danni derivanti da campi elettromagnetici e ai rischi connessi all'uso dell'amianto, a tal fine coordinandosi con l'Istituto superiore di sanità e con l'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza sul lavoro"*, è stato costituito nel 2000 un apposito gruppo di lavoro. In relazione all'obiettivo di *"Predisporre 'linee guida per la riduzione del danno' in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 1, comma 9, della legge n. 45 del 1999, d'intesa*

[31] Nessuna differenza si ravvisa tra gli obiettivi per l'esercizio 2000 e quelli individuati per il 2001, che rimangono uguali.

con il Ministero per la solidarietà sociale" sono state effettuate attività propedeutiche, senza peraltro ancora accedere alla conferenza Stato-Regioni. E'invece giunto a compimento con d.P.R. 8 maggio 2000 n. 174, l'iter relativo alla predisposizione di un progetto finalizzato "obiettivo AIDS 2001/2003". In proposito si segnala che l'unità di voto programma anti AIDS con unico capitolo (1800) vede stanziamenti definitivi pari a 12,4 mld, interamente impegnati. Sulla massa spendibile di 39,2 mld (erano presenti residui per 26,7 mld), risultano 21,1 mld di pagamenti mentre i residui si assestano a 18 mld (9 mld in conto residui e 8,7 mld in conto competenza).

Alimenti nutrizione e sanità pubblica veterinaria.

Le risorse assegnate al C.d.R. nel disegno di legge di bilancio ammontavano a 42,9 mld, mentre in legge di bilancio sono iscritte risorse per 52,9 mld, per il maggior stanziamento di circa 10 mld sul capitolo 2616 (spese relative alla banca dati per la registrazione degli animali), che passa da 1 a 11 mld. La legge di assestamento di bilancio compensa complessivamente tali maggiori assegnazioni riducendo di 10 mld le risorse assegnate alla medesima unità di voto.

Anche per effetto di due decreti del ministro del Tesoro intervenuti in corso di esercizio, che hanno assegnato risorse ai capitoli relativi all'attività di ricerca degli IZS, sia finalizzata che corrente (rispettivamente 26 mld e 2 mld che non erano presenti in legge di bilancio), gli stanziamenti definitivi di competenza per il C.d.R. sono risultati pari a 79,4 mld, coincidenti con la massa impegnabile, sulla quale risultano impegni per 74,3 mld. Con un incremento (+5%) rispetto all'esercizio precedente, la massa di residui iniziali è pari a 56,2 mld, contribuendo ad elevare la massa spendibile a 135,5 mld ; le autorizzazioni di cassa sono pari a 95,5 mld e i pagamenti totali a 59,8 mld (62,6% delle autorizzazioni di cassa e solo il 44,1% della massa spendibile), con 59,3 mld di residui totali finali.

Va premesso che la riforma legislativa *degli Istituti zootecnici sperimentali* non è intervenuta nella legislatura appena conclusa: tra gli obiettivi, individuati sia in nota preliminare che in direttiva vi era la *"Individuazione di soluzioni tecniche, anche provvisorie, per migliorare la conduzione ed il controllo sugli stessi in vista della riforma legislativa"*.

In ordine alla *"Programmazione e conseguente attuazione degli adempimenti connessi all'attuazione della normativa europea sui prodotti fitosanitari"* l'amministrazione comunica un intensa attività, tradottasi in 1.140 decreti di autorizzazione relativi alla registrazione, variazione e commercializzazione di tali prodotti, oltre a direttive ed ispezioni (3) a stabilimenti di produzione.

Gli altri obiettivi individuati sia in nota preliminare che in direttiva concernevano la *"messa a punto di una strategia di educazione alimentare e nutrizionale; la elaborazione, attraverso la commissione dietetici, di linee guida per il trattamento uniforme sul territorio nazionale delle principali patologie correlate all'alimentazione; la definitiva idonea soluzione della questione dell'anagrafe dei bovini e, in prospettiva, delle altre specie animali di interesse zootecnico"*.

Con riguardo all'obiettivo indicato nella sola direttiva di *"predisporre un piano di monitoraggio sull'entità dei flussi di importazione dei prodotti vegetali geneticamente modificati"*, nonché sul reale uso a cui gli stessi vengono destinati relativamente alla preparazione di alimenti, prosegue il monitoraggio sui flussi importativi della catena alimentare dei prodotti derivati dal mais e dalla soia, geneticamente modificati, provenienti da taluni Paesi esteri[32].

[32] Con riguardo all'obiettivo di "*Definire, ferme restando le norme comunitarie in materia, controlli coerenti alla tutela della salute pubblica per la produzione dei prodotti agricoli a coltura biologica*" l'amministrazione informa di aver avviato un piano di controllo.

Valutazione medicinali e farmacovigilanza.

Il C.d.R. presentava in blv 115,2 mld di stanziamenti di competenza, confermati in legge di bilancio. Sui 121,9 mld di stanziamenti definitivi di competenza, con pari massa impegnabile, risultano 100,5 mld di impegni totali (82,4%), mentre per la incidenza dei residui iniziali, pari a 91,6 mld, incrementati rispetto all'esercizio precedente (+28,5%), la massa spendibile risulta di 213,6 mld. Sulla stessa, con 173,8 mld di autorizzazioni di cassa (81,3% della massa spendibile), risultano 74,3 mld di pagamenti totali (42,7% delle autorizzazioni di cassa e 34,8% della massa spendibile), con 117,8 mld di residui totali finali.

Gli obiettivi individuati in nota preliminare 2000 e direttiva erano di *"Assicurare uno stabile, organico e proficuo collegamento delle attività del Dipartimento con quelle svolte dall'EMEA"; "Migliorare il sistema di farmacovigilanza basato su interconnessioni di banche dati, nel rispetto della normativa vigente"; "Assicurare la effettiva costituzione e l'operatività dell'osservatorio sull'impiego di medicinali previsto dalla legge n. 448 del 1998, anche avvalendosi della commissione per la spesa farmaceutica*[33]*"; "Assicurare la riduzione dei tempi di attesa per l'effettiva commercializzazione dei medicinali autorizzati dall'EMEA o secondo la procedura di mutuo riconoscimento"; "Assicurare la progressiva riduzione dell'entità del contenzioso connesso ai ritardi di definizione delle procedure autorizzative"; "Elaborare, con le modalità previste dalla legge protocolli specifici per le prove sperimentali concernenti medicinali omeopatici soggetti ad autorizzazione con procedura non semplificata".*

Risultano solo dalla direttiva i seguenti obiettivi: *"Coordinare le attività dei comitati etici locali e curare gli aspetti relativi alla formazione dei membri dei comitati stessi"; "Attivare e sviluppare il Registro nazionale dei comitati etici locali e delle sperimentazioni cliniche"; "Attivare e sviluppare un ruolo attivo dell'Italia nell'ambito degli accordi europei di mutuo riconoscimento per quanto attiene alle procedure autorizzative ed ispettive inerenti le pratiche di GMP e GCP".* Va segnalato che nella nota preliminare per il 2001 gli obiettivi restano identici, mentre il blv e la legge di bilancio per il 2001 mantengono inalterate le risorse, sempre pari a 115 mld.

In relazione alla attività svolta con riguardo a ciascuno degli indicati obiettivi, l'amministrazione ha operato una rilevazione sullo stato di attuazione, esprimendo anche una valutazione in termini percentuali ed esplicitando le risorse umane, tecnologiche ed economiche utilizzate, le difficoltà incontrate, con speciale riguardo a quelle informatiche, economiche e logistiche. La base informativa acquisita, che peraltro sembra concentrarsi in misura maggiore sui fabbisogni, anche formativi, di personale adeguatamente specializzato, costituirà materia di approfondimento nella sede del controllo interno di gestione[34].

Organizzazione bilancio e personale.

Il C.d.R. presenta in blv stanziamenti di competenza pari a 920 mld (con una variazione rispetto alle previsioni in blv del precedente esercizio che esponeva 844 mld), mentre in legge di bilancio le previsioni passano a 960 mld (l'aumento è in gran parte dovuto all'incremento degli stanziamenti della unità di voto *ricerca scientifica* con +39,5 mld). La legge di assestamento, non determina effetti particolari sulle disponibilità in competenza, ma incide sulla gestione di cassa, con un aumento complessivo, pari a 76 mld, dei quali 41 mld e 30 mld riguardanti rispettivamente l'ISS e l'ISPELS.

---

[33] Il capitolo con le risorse assegnate a tale obiettivo presenta stanziamenti per 10 miliardi e pari massa impegnabile sulla quale risultano 6,2 mld di impegni, mentre sulla massa spendibile di 10 mld risultano 0,8 mld di pagamenti e 6,2 mld di residui.

[34] Va considerato, sul piano organizzativo, che la struttura resta inalterata, mantenendo tutti gli uffici all'ex dipartimento ed assumendo la nuova denominazione di direzione generale dei medicinali e farmacovigilanza.

Le risorse definitivamente risultanti dalla competenza[35] si assestano in 520,2 mld, che uniti ai 30,3 mld di residui di stanziamento portano la massa impegnabile a 550,5 mld. Sulla stessa risultano impegni totali per 500,8 mld (90,1%); dal lato della gestione di cassa, 84,3 mld di residui iniziali elevano la massa spendibile a 604,6 mld; a fronte di autorizzazioni di cassa per 685,3 mld i pagamenti hanno toccato 530,8 mld (77,4% delle autorizzazioni e 87.8% della massa spendibile), con 67,6 mld di residui totali finali.

Per il 2001 la nota preliminare al bilancio assegna risorse per circa 891 mld, con una variazione rispetto a quella del precedente esercizio per -30 mld (rilevano in questa variazione, i 42 mld di minori stanziamenti destinati alla ricerca scientifica di cui al cap 2980, mentre i 12 mld di differenza sono nel complesso compensati con lievi aumenti delle risorse su alcuni capitoli). La legge di bilancio per il 2001 definisce l'ammontare complessivo delle risorse in circa 1.005 mld i maggiori stanziamenti sono individuabili nella unità previsionale di base in conto investimenti ricerca scientifica con 150 mld di stanziamenti (+100 mld rispetto al precedente esercizio).

Il C.d.R. è stato naturalmente interessato dai profili essenziali della riforma degli apparati e dei bilanci pubblici, sia sul versante dell'attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993, la cui complessa problematica è evidenziata nel precedente par. 2. ed in relazione al quale era previsto uno specifico obiettivo in nota preliminare[36]", che nella individuazione del fabbisogno di risorse, (cui si correla l'altro obiettivo di monitorare l'attività contrattuale finalizzata alla acquisizione di un'ottimale rapporto costi – benefici), anch'esso di particolare valenza sia nei profili procedurali, che finanziari e di allineamento alla nuova impostazione di contabilità economica.

Nella nota preliminare e nella direttiva per il 2000 veniva infatti privilegiato l' obiettivo *prioritario di "Formulare proposte di carattere generale, con relativa elaborazione di idonei indicatori inerenti il funzionamento delle strutture, avendo presente l'obiettivo prioritario, in coordinamento con i vari centri di responsabilità, della minimizzazione delle risorse finanziarie disponibili per l'acquisto dei beni e servizi, nella garanzia di adeguati livelli di funzionalità dei servizi, tenuto conto della nuova ripartizione di competenze già proprie del Provveditorato Generale dello Stato, trasferite ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. n. 430 del 1997".*

L'amministrazione ha proposto la individuazione di indicatori sia quantitativi (n. iter procedimentali di richieste di fabbisogno) che qualitativi (ottimizzazione del livello di funzionalità degli uffici; affidabilità, convenienza e livello di gradimento delle prestazioni rese; durevolezza, convenienza e grado di utilizzazione del bene acquisito). Di conseguenza si è provveduto con riguardo all' obiettivo di monitorare i dati e i flussi finanziari relativi agli interventi sulla gestione economico-finanziaria,[37] in coerenza con l'intento programmatico di predisposizione della contabilità analitica, funzionale sia ai processi di controllo interno che di pianificazione finanziaria, in linea con la impostazione della riforma del bilancio statale e delle circolari al riguardo emanate del Ministero del tesoro, bilancio e p.e.

Intensa risulta anche l'attività relativa all'obiettivo di predisporre idonee iniziative per assicurare, attraverso il sistema della contrattazione decentrata, un'equa attribuzione dei trattamenti economici accessori, connessi ai rispettivi compiti di istituto, sia al personale

---

[35] Al C.d.R. Organizzazione, bilancio e personale vengono attribuite inizialmente le risorse poi destinate alla ricerca.

[36] *"Predisporre, in tema di attività organizzatoria ed in particolare per quel che concerne l'attuazione delle norme regolamentari che attengono alla disciplina delle procedure per la gestione del personale dirigenziale da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, tutti gli atti ed elementi necessari per l'attuazione delle nuove disposizioni in materia di risorse del personale con qualifica dirigenziale, affinché il Ministro possa esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 29 del 1993, e successive modificazioni".*

[37] La formulazione integrale dell'obiettivo in nota preliminare era anche di*"..nonché predisporre e raccogliere, direttamente o su indicazioni del Ministro, informazioni utili a consentire valutazioni d'insieme del rendiconto d'esercizio e valutazioni per la correzione degli indirizzi politici, ove necessario in corso d'anno, per la predisposizione della contabilità analitica per la partecipazione ai progetti di pianificazione finanziaria nelle sedi governative competenti."*

dirigenziale, sia al personale delle aree funzionali, avendo riguardo, soprattutto, all'apporto della singola unità all'efficienza e produttività dei servizi. In particolare per l'obiettivo di *"Portare a compimento tutti gli atti necessari per la definizione del contratto integrativo ai fini dell'applicazione degli istituti di cui al contratto collettivo nazionale per il personale delle aree funzionali"*, si sino svolte trattative con le organizzazioni sindacali negli ultimi mesi del 2000 e nei primi del 2001. Tale obiettivo era correlato all'iter amministrativo afferente la riqualificazione professionale e predisposizione di un programma, mediante formazione e aggiornamento, finalizzato all'acquisizione della cultura del lavoro "per obiettivi" in previsione dell'introduzione di nuove tecnologie; al riguardo è stato precisato, in sessioni interdipartimentali di lavoro, il fabbisogno formativo dell'Amministrazione.

Con riguardo agli obiettivi precisati nella sola direttiva, l'amministrazione informa che è stata attivata una banca-dati degli Uffici relazione col pubblico al fine di realizzare un sistema informatico che consenta, in tempo reale, la connessione degli uffici stessi, allo scopo di ridurre i tempi di attesa dell'utenza e valutarne il grado di soddisfazione. Una analoga banca dati è attivata per l'altro obiettivo di *"Incrementare l'attività di verifica degli incarichi del personale ex articolo 58 del d.lgs. n. 29 del 1993, anche coordinandosi con i Dipartimenti e Servizi interessati, ai fini di un ottimale gestione dell'anagrafe delle prestazioni"*.

Rapporti internazionali e politiche comunitarie.

L'importanza della elaborazione di strategie comuni in seno alla Unione europea si evidenzia nell'obiettivo della elaborazione di un programma di rilancio delle politiche sanitarie in vista dell'adozione del nuovo "Programma di azione della comunità nel settore della sanità pubblica", in cui confluiranno i precedenti programmi d'azione comunitari. Per quanto riguarda gli obiettivi indicati in nota preliminare e confermati in direttiva, nella sessione OMS svoltasi l'11-14 settembre 2000 a Copenaghen sono state approfondite le principali strategie sanitarie a valenza internazionale. In relazione all'obiettivo di *"Incentivare la partecipazione del Ministero della sanità nei rapporti di collaborazione con i Paesi non appartenenti all'Unione Europea, in raccordo con il Dipartimento cooperazione e sviluppo del Ministero degli affari esteri"* sono state predisposte attività per la stipula di accordi bilaterali con la Cina (aprile 2000) e la Moldavia (ottobre 2000), prevenendo alla sostanziale definizione dei protocolli con Argentina e Vietnam[38].

Gli stanziamenti di competenza in blv erano di 40,9 mld, confermati dalla legge di bilancio, mentre con legge di assestamento aumentano le sole autorizzazioni di cassa per la unità di voto assistenza sanitaria ai profughi per 10,5 mld (peraltro non presente in legge di bilancio). In relazione a tali risorse si ricollega l'obiettivo, di particolare valenza sociale ed attualità, di *"Provvedere agli adempimenti conseguenti all'accordo tra Governo italiano e Governo albanese in materia sanitaria, nonché all'attuazione delle disposizioni a favore delle popolazioni provenienti dal Kosovo, anche nel quadro della Missione Arcobaleno, fatta eccezione per gli adempimenti relativi all'assistenza degli stranieri in Italia, di competenza dei DPS. Presso il Servizio dovrà essere istituito un gruppo di lavoro, prevenendo alla approvazione di una serie di progetti"*. Sul piano finanziario, a fronte di un impegno complessivo di 10,5 mld, sono stati effettuati rimborsi alle regioni, sulla base delle richieste e degli elementi informativi resi, di poco superiori a 3 mld.

---

[38] Nella sola direttiva erano identificati ulteriori specifici obiettivi (*Curare la partecipazione del Ministero alle riunioni dell'Organizzazione mondiale della sanità programmate nell'anno 2000; Predisporre accordi quadro bilaterali di cooperazione sanitaria fra il Ministero e i Ministeri della Sanità dei Paesi candidati all'allargamento dell'Unione Europea; Predisporre accordi quadro bilaterali di cooperazione sanitaria fra il Ministero e i Ministeri della Sanità dei Paesi candidati all'allargamento dell'Unione Europea; Curare la partecipazione del Ministero alle attività sanitarie del Consiglio d'Europa e dell'OCSE ; Curare gli incontri a livello internazionale del Ministro*) cui è stato dato tempestivo seguito dall'amministrazione.

A seguito di un aumento in corso di esercizio delle risorse destinate all'OMS (+11,6 mld sul cap. 3120), gli stanziamenti definitivi di competenza del C.d.R. sono stati di 52,5 mld con pari a massa impegnabile, sulla quale risultano 51,4 mld di impegni totali. Dal lato della gestione di cassa, con i 10,9 mld di residui iniziali, la massa spendibile si definisce in 63,4 mld, sulla quale risultano 54,7 mld di pagamenti totali (86,2% delle autorizzazioni e 86,2% della massa spendibile) con 7,6 mld di residui. Rilevano nel complesso della gestione finanziaria, i 48,2 mld destinati quale contributo alla OMS, che sono stati impegnati e pagati nell'anno.

Il bilancio per l'anno 2001 prevede 41 mld di stanziamenti, rimanendo invariate le poste di bilancio.

Vigilanza sugli enti.

In blv si rinvengono 142,7 mld di stanziamenti (non erano considerati i fondi iscritti sulle unità di voto della ricerca corrente e finalizzata), che nelle previsioni definitive si assestano a 467,3 mld. Tali somme unite ai 50 mld di residui di stanziamento elevano la massa impegnabile a 517,3 mld, sulla quale risultano 471,2 mld di impegni. Sulla stessa sono stati effettuati, a fronte di 582,7 mld di autorizzazioni di cassa, pagamenti totali per 555,2 mld (95,3% delle autorizzazioni e 64,% della massa spendibile) Pur segnalando un decremento del 25,8% della massa dei residui rispetto alle risultanze contabili del precedente esercizio), permangono peraltro elevati i residui finali totali, pari a 289,8 mld, che possono in larga parte ricondursi ai capitoli 3220 (ricerca finalizzata degli IRCCS) per 44,6 mld, 3221 (ricerca corrente degli IRCCS) per 123,9 mld e per 115,4 mld al capitolo 7621 (investimenti nell'attività di ricerca per gli IRCCS)[39].

Nella nota preliminare al bilancio per il 2000 e nella direttiva del ministro vengono identificati per il C.d.R. obiettivi strettamente correlati alle discrasie del processo di attribuzione dei finanziamenti, più volte evidenziate dalla Corte e che si riflettono sulle risultanze contabili. Erano infatti indicati gli obiettivi di "*Migliorare, con la proposta di idonee misure, le attività di vigilanza sugli Istituti di ricerca e cura a carattere scientifico (I.R.C.C.S.), in attesa della riforma legislativa, anche attraverso l'elaborazione di un piano di verifica dei risultati e di rilancio dei singoli istituti pubblici e privati;* e di "*Continuare l'attività di riduzione, in misura pari almeno al 30%, dei tempi effettivi di istruttoria di progetti di ricerca e dei tempi relativi alla valutazione dei risultati*".

Con riferimento all'ultimo obiettivo, che nell'ambito di tutti quelli previsti per il Ministero ha un parametro numerico di verifica, l'amministrazione comunica di aver eliminato gli arretrati del settore a partire dal 1997, in linea con l'altro specifico obiettivo di *"Definire i provvedimenti amministrativo-contabili inerenti all'erogazione dei finanziamenti per la ricerca corrente per gli anni 1999 e antecedenti"*. Appare peraltro più complessa, la misurazione dei tempi necessari alla valutazione dei risultati da intendersi nell'ottica della programmazione valevole, anche (e soprattutto) a regime, nell'intento di assicurare una sollecita correlazione tra tempi di istruttoria ed erogazione dei finanziamenti, sulla base si appositi indicatori di riferimento. Sono state avviate le iniziative finalizzate al completamento del riordino della Croce rossa italiana, anche mediante la revisione del relativo Statuto[40].

Con D.M. 22 settembre 2000 è stata costituita la Consulta permanente per la medicina dello sport, in attuazione dell'obiettivo indicato nella nota preliminare di ricostituzione della commissione in materia di sport e salute, rinnovata nella composizione e nelle finalità in relazione agli obiettivi del Piano sanitario nazionale; tale obiettivo è correlato a quello, precisato nella sola direttiva, di *"Elaborare un piano operativo inerente le linee di intervento sugli aspetti*

---

[39] Nella legge di bilancio per il 2001 non essendo riportati gli importi degli stanziamenti relativi alla unita di voto ricerca scientifica, le assegnazioni complessive per il C.d.R. risultano pari a soli 90,1 mld dei quali 71 assegnati alla unità di voto Croce Rossa Italiana e 14 per contributi a vari enti ed organismi.

[40] Va peraltro tenuto conto che il termine previsto dalla legge n. 419/1998 era del 30 giugno 2001.

sanitari della medicina sportiva, in ragione delle emergenti problematiche, attraverso la consulta dello sport e in rapporto con il Comitato olimpico nazionale". Con riferimento all'obiettivo di *"Predisporre un piano operativo di organizzazione che preveda una più intensa collaborazione tra il Servizio e gli Istituti vigilati attraverso l'attivazione di una conferenza di servizi dei commissari straordinari, nonché dei collegi dei revisori, con lo scopo di individuare procedure comuni, standards quali – quantitativi e favorire le sinergie e le economie di scala",* si registra solo un'attuazione parziale, mentre permane l'operatività della Conferenza dei segretari generali e dei direttori amministrativi. Quanto agli obiettivi strategici di *"Supportare l'attività del Dipartimento della programmazione e della commissione della ricerca, ai fini del riparto dell'1% del fondo sanitario nazionale, coordinandosi con la conferenza dei servizi dei commissari straordinari di formulare proposte, con l'obiettivo di ottenere l'integrazione e le possibili sinergie sulla ricerca scientifica degli Enti vigilati"* e di *"Realizzare un sistema informativo che consenta il monitoraggio in tempo reale dell'attività degli I.R.C.C.S., tramite l'utilizzazione di appropriati indicatori condivisi dagli Istituti e validati scientificamente",* sono state avviate le procedure per la definizione di tali indicatori, sulla base delle indicazioni della commissione per la ricerca. Resta peraltro da definire nel complesso l' obiettivo di realizzare sistemi di effettiva integrazione (anche intesa come coordinamento gestionale) della ricerca corrente e finalizzata) tra i diversi I.R.C.C.S. anche con l'ausilio informatico. In tale ottica era prevista la elaborazione di un documento contenente i principali risultati degli I.R.C.C.S., ripartito per materia funzionale alla predisposizione del nuovo programma per la ricerca. Va comunque considerato che con il recente d.P.R. 13 febbraio 2001, n. 213 è stato emanato il regolamento di semplificazione del procedimento per il finanziamento della ricerca corrente e finalizzata svolta dagli IRCCS, in base alla legge n. 59/1999 (allegato 1, n. 38), che mira a disciplinare le procedure relative alla programmazione, ripartizione delle risorse e vigilanza sull'attività svolta dagli IRCCS.

Servizio ispettivo ed unità di crisi.

Il C.d.R. mostra complessivi 3,5 mld di stanziamenti definitivi di competenza, in linea con le risorse già assegnate con il blv e la legge di bilancio, mentre la legge di assestamento non apporta che lievissimi aumenti nelle autorizzazioni di cassa per il funzionamento (244 milioni). Nella nota preliminare al bilancio veniva identificato l'obiettivo, ribadito nella direttiva, di elaborazione di un piano di ispezione preventiva delle varie realtà sanitarie in raccordo con i nuclei SAR. La direttiva precisava tale misura, affidando al C.d.R. il compito di elaborare un piano di ispezione da effettuarsi presso aziende e presidi ospedalieri e aziende unità sanitarie con particolare riguardo alla attuazione dei progetti-obiettivo materno infantile, tutela della salute mentale, e di quella in ambito penitenziario. Andava inoltre predisposto un piano, previa intesa con il Dipartimento della programmazione, finalizzato ad una indagine in ordine al fenomeno delle spese legali e degli interessi passivi corrisposti dalle aziende sanitarie nonché alla valutazione, in termini statistici, del danno ricadente sul fondo sanitario nazionale[41]. Si tratta di profili non secondari nell'assetto finanziario ed organizzativo del SSN, coinvolgenti peraltro le modalità procedurali e la stessa configurazione soggettiva degli organismi incaricati di tali funzioni. Nel nuovo disegno organizzativo è previsto che le direzioni generali di entrambi i dipartimenti nell'ambito delle materie di rispettiva competenza, "esercitano i necessari poteri di accertamento e di ispezione, anche nei confronti degli organismi che svolgono le funzioni e i compiti amministrativi conferiti, come previsto dall'articolo 115, comma 1, lettera e), del d.lgs.31 marzo 1998, n. 112, avvalendosi, prioritariamente, del personale cui il vigente ordinamento attribuisce, in modo specifico, compiti di natura ispettiva; le stesse direzioni esercitano le attività istruttorie connesse con l'esercizio dei poteri sostitutivi e quelle strumentali

[41] L'amministrazione non ha reso per tale C.d.R. gli elementi correlati alla attuazione dei singoli obiettivi.

per l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ai sensi dell'articolo 117 del predetto decreto legislativo."

Studi e documentazione.

Il C.d.R. assomma stanziamenti definitivi di competenza per 12,8 mld a fronte di previsioni in blv e in legge di bilancio di 4 mld, incrementate con legge di assestamento. Gran parte delle maggiori assegnazioni debbono ricondursi ai 7,8 mld destinati al capitolo 3393 (erano solo 224 milioni in blv e 111 in legge di bilancio) " spese per l'informazione sanitaria". La massa impegnabile coincide con gli stanziamenti e risulta impegnata per 12 mld, mentre i 10,1 mld di residui iniziali (con un incremento del 20% rispetto all'analogo dato dello scorso esercizio), concorrono a formare una massa spendibile di 22,9 mld,sulla quale, con 17,4 mld di autorizzazioni di cassa, risultano solo 9,7 mld di pagamenti totali. Si deve evidenziare una elevata presenza di residui a fine esercizio (12,1 mld), relativa soprattutto al citato capitolo 3393 (spese per l'informazione sanitaria, con 7,5 mld di residui di competenza a fronte di 7,9 mld di impegni e 5 mld di pagamenti totali su una massa spendibile pari, con i residui iniziali, a 14 mld)[42].

Come si è anticipato in relazione all'obiettivo di *"Predisporre la Relazione sullo stato sanitario del paese al Parlamento"*, in attuazione peraltro di una specifica disposizione normativa, questa risulta presentata per il 2000.

Rapporti convenzionati con il SSN.

Il C.d.R. presenta 2,2 mld di stanziamenti definitivi di competenza con pari massa impegnabile e 1,5 mld di impegni. In blv le risorse assegnate erano state pari a 1,9 mld, portati a 2,2 mld dalla legge di bilancio. Sulla massa spendibile pari a 2,5 mld risultano 1,6 mld di pagamenti totali In relazione agli obiettivi previsti dalla nota preliminare e confermati in direttiva di *Applicazione delle disposizioni della legge n. 419 del 1998 e dei decreti di attuazione della relativa delega in materia di rapporti convenzionati,* sono stati stipulati e resi esecutivi con dd.PP.RR. nn. 270, 271 e 272 del 2 ottobre 2000 gli Accordi collettivi nazionali dei medici di medicina generale specialisti ambulatoriali interni e dei pediatri di libera scelta. Si segnala per quest'ultimo la stipula di un accordo collettivo integrativo e correttivo[43].

Più complessa, perchè coinvolgente l'apporto delle regioni ed il ruolo decisivo della Conferenza Stato-regioni sono gli obiettivi, come precisati nella direttiva, di *"Elaborare proposte finalizzate a ridisegnare il ruolo del Ministero della Sanità ai fini del rinnovo degli*

---

[42] Nella nota preliminare vengono individuati gli obiettivi di *"Monitoraggio e valutazione delle ricerche in scadenza nel corso dell'anno e monitoraggio periodico delle ricerche pluriennali"; "Divulgazione, con mezzi appropriati, dei risultati delle ricerche"; "Realizzazione di campagne di informazione ed educazione sanitaria in collegamento con i Dipartimenti competenti"* (obiettivo confermato in direttiva).
La sola direttiva specifica che sono da perseguire: obiettivi volti a *"Realizzare campagne informative e di educazione sanitaria ai fini della tutela dei diritti del cittadino in relazione al Piano sanitario nazionale"; "Verificare le tematiche attinenti al settore socio-sanitario inerenti agli obiettivi strategici del Piano sanitario nazionale 1998-2000 e ai corrispettivi settori di ricerca individuati come investimenti prioritari"; "Predisporre un piano operativo di ricerche"; "Attivare commissioni di studi per l'analisi di tematiche d'interesse per la politica sanitaria nazionale e per l'elaborazione di indirizzi propositivi"; "Dare attuazione ad iniziative editoriali correlate all'attività di ricerca e di studio, di interesse socio-sanitario"; "Predisporre la Relazione sullo stato sanitario del paese al Parlamento"; "Predisporre un programma di informazione per i cittadini mediante supporto informatico in rete"; "Integrare e completare il progetto di fattibilità del Centro di documentazione per il Servizio sanitario nazionale"; "Incentivare i rapporti con le Associazioni di volontariato e con il Coordinamento della Consulta per il volontariato".* L'amministrazione non ha reso per tale C.d.R. gli elementi correlati alla attuazione dei singoli obiettivi.

[43] Tali Accordi prevedono il parere del Consiglio di Stato, alla cui eliminazione è finalizzato un emendamento presentato all'art.5 del. A.C. n. 6843, della XII legislatura, che peraltro richiede più adeguata riflessione circa la modalità di attuazione dell'obiettivo di adozione di misure organizzative idonee ad assicurare l'abbreviazione dei tempi per la stipula dei nuovi accordi. In relazione al monitoraggio e valutazione dell'attuazione delle convenzioni in vigore, l'attività si estrinseca piuttosto nella formulazione di pareri e nella risposta a quesiti.

accordi collettivi nazionali riguardanti il personale sanitario operante in regime convenzionale con il Servizio sanitario nazionale con l'elaborazione di una disciplina di modifica di quella derivante dall'articolo 4, comma 9, della legge n. 412 del 1991 (A. C. n. 6843); verificare la rispondenza degli accordi regionali agli accordi collettivi nazionali; predisporre un programma finalizzato alla attività di raccordo con le regioni, la Conferenza Stato-Regioni e le Organizzazioni sindacali delle categorie dei professionisti sanitari convenzionabili; attivare le procedure per l'istituzione degli Osservatori consultivi permanenti previsti dagli accordi collettivi; predisporre idonei strumenti per l'acquisizione delle informazioni necessarie alla valutazione delle realtà regionali". Per tale ultimo obiettivo sono stati utilizzati indicatori, quali il rapporto tra numero di ricorsi, amministrativi e giurisdizionali e la loro trattazione e risoluzione, così come i tempi di risposta ai quesiti sulla interpretazione ed applicazione delle disposizioni contrattuali.

Segreteria Generale del Consiglio Superiore di sanità.

Gli stanziamenti definitivi sono pari a 2,4 mld, sui quali risultano impegni per 2,3 mld; la massa spendibile è pari a 2,9 mld, sulla quale risultano pagamenti per 2,6 mld.

Nella nota preliminare e nella direttiva è individuato l'obiettivo di proporre un nuovo regolamento per semplificare e snellire l'attività del Consiglio, non ancora attuato, e per il quale si rinvengono proposte interne all'amministrazione volte a contemperare esigenze di flessibilità con quelle di specializzazione degli esperti, articolando le competenze interne in relazione alle aree della sanità, non necessariamente speculari alle competenze delle articolazioni interne del dicastero.

La direttiva specificava l'obiettivo "fisiologico" di svolgere attività di supporto all' Organo consultivo, di coordinamento delle attività della Sezione e di raccordo con i Dipartimenti e Servizi, in modo da consentire al Consiglio di formulare pareri in relazione a richieste di chiarimenti o di quesiti proposti, estrinsecando la funzione propositiva finalizzata all'individuazione e studio di problematiche socio-sanitarie di rilevante interesse; risultano al riguardo emessi 9 pareri dall'Assemblea generale e 178 complessivamente dalle Sezioni in cui si articola il Consiglio.

3.4 L'analisi per funzioni.

Sulla base dell'analisi per *funzioni*, la maggior parte delle risorse del dicastero sono aggregate nella divisione 7 (sanità), anche se non indifferente risulta il peso delle risorse riconducibili alla divisione 4 (affari economici) in quanto ampia parte dei trasferimenti destinati all'ISPELS, è relativo a per funzioni riconducibili ad attività omologative e di sicurezza.

Nella tabella esposta sono rappresentate le risultanze riferite al primo dei livelli di classificazione della COFOG (divisioni), relative al Ministero della sanità.

MINISTERO DELLA SANITA' - esercizio 2000 (in relazione alle risultanze di gestione del 1999)																		
Risultanze della gestione contabile per F.O. di I° livello (in miliardi di lire)																		
Funzioni obiettivo	**Stanziamenti definitivi**			**Massa impegnabile**			**Impegni totali**			**Massa spendibile**			**Pagamenti totali**			**Residui totali al 31/12**		
	1999	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**
1 Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	10,5	0,0	-100,0	10,5	0,0	-100,0	10,5	0,0	0,0	17,5	17,4	-0,6	0,0	5,6	0,0	10,5	7,5	-28,6
2 Difesa civile	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0.,00	0,0	0,0
4 Affari economici	111,2	107,0	-3,8	111,2	107,0	-3,8	111,2	107,0	-3,8	111,2	126,4	13,6	92,1	124,3	35,0	19,1	1,8	-90,6
7 Sanità	2.167,9	3.154,5	45,5	2.356,7	3.735,6	58,5	1.720,4	1.971,6	14,6	3.000,3	4.629,1	54,3	1.424,6	1.839,6	29,1	972,3	2.694,1	177,1
Totale Ministero	**2.289,6**	**3.261,5**	**42,4**	**2.478,4**	**3.842,6**	**55,0**	**1.842,1**	**2.078,6**	**12,8**	**3.129,0**	**4.772,9**	**52,5**	**1.516,7**	**1.969,5**	**29,9**	**1.001,9**	**2.703,4**	**169,8**

Nella tabella che segue, vengono indicate le risultanze in termini di gestione finanziaria, relative alle funzioni di quarto livello, non riconducibili alla divisione 7, per le quali risultano complessivamente assegnati per il 2000 107,20 mld, facenti capo - nell'ambito del I° livello - alle divisioni 2 "difesa civile" (0,03 mld), e 4 "affari economici" (107,20 mld).

MINISTERO DELLA SANITA' esercizio 2000 (in relazione alle risultanze di gestione del 1999)																		
Risultanze della gestione contabile per F.O. di IV° livello delle divisioni 1, 2, 4. (in miliardi di lire)																		
Funzioni obiettivo	**Stanziamenti definitivi**			**Massa impegnabile**			**Impegni totali**			**Massa spendibile**			**Pagamenti totali**			**Residui totali al 31/12**		
	1999	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**
1.2.1.1. Trasferimenti ai PSV e in transizione, sostegno a programmi di assistenza nell'ambito di accordi e cooperazioni internazionali.	10,5	0,0	-100,0	10,5	0,0	-100,0	10,5	0,0	-100,0	10,5	10,5	0,0	0,0	3,0	0,0	10,5	7,5	-28,6
1.2.1.2. Aiuti all'Albania	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0	6,9	-1,4	0,0	2,6	0,0	6,9	0,0	0,0
2.2.1.5. Interventi di emergenza e soccorso per calamità	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.1.2.5. Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro.	110,7	107,0	-3,3	110,7	106,9	-3,4	110,7	106,9	-3,4	110,7	125,6	13,5	92,1	124,0	34,6	18,6	1,6	-91,4
4.2.1.1. Programmazione, regolamentazione e vigilanza nel settore agricolo.	0,5	0,2	-60,0	0,5	0,2	-60,0	0,5	0,2	-60,0	0,5	0,7	40,0	0,4	0,3	-25,0	0,5	0,3	-40,0
Totale divisioni 1, 2, 4	**121,7**	**107,2**	**-11,9**	**121,7**	**107,1**	**-12,0**	**121,7**	**107,1**	**-12,0**	**128,7**	**143,7**	**11,7**	**92,5**	**129,9**	**40,4**	**36,5**	**9,4**	**-74,2**

Alla divisione 7 sanità, il Ministero della sanità partecipa con 3.154,5 mld di stanziamenti definitivi di competenza, che rappresentano naturalmente la quasi totalità delle risorse dell'intero Ministero (96,7%), anche se, raffrontati all'intera divisione 7 del bilancio statale (82.100,44 mld) ne costituiscono solo una componente minoritaria, a fronte delle risorse allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro, bilancio e p.e., più diffusamente analizzate nel capitolo dedicato ai ministeri per le politiche sociali.

Le voci più consistenti di tale funzione sono rappresentate dalla "*sanità non altrimenti classificabile*" (327,5 mld); dalla "*ricerca e sviluppo in sanità*" (959,5 mld) nella quale sono ricompresi anche i trasferimenti all'Istituto superiore di sanità ed all'Ispesl; dai "*servizi di salute pubblica*" con 1.823,3 mld (erano 935,9 nel precedente esercizio).

Partendo dalla classificazione funzionale COFOG, accolta in sede europea, è stata individuata, già dal precedente esercizio, una ulteriore disaggregazione di "quarto livello", tendente a consentire una lettura in chiave funzionale maggiormente rappresentativa, attesa la scarsa significatività, in particolare per la divisione VII, della sola disarticolazione in gruppi e classi (che nella fattispecie ripropone analoghe denominazioni al II e III livello).

MINISTERO DELLA SANITA' esercizio 2000 (in relazione alle risultanze di gestione del 1999)																		
Risultanze della gestione contabile per F.O. di IV° livello della divisione 7 (in miliardi di lire)																		
Funzioni obiettivo	**Stanziamenti definitivi**			**Massa impegnabile**			**Impegni totali**			**Massa spendibile**			**Pagamenti totali**			**Residui totali al 31/12**		
	1999	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**	**1999**	**2000**	**Var. %**
7.1.1.1 - Prodotti farmaceutici e farmacovigilanza	44,2	44,1	-0,2	44,2	47,6	7,7	29,9	36,8	23,1	47,6	50,8	6,7	29,2	30,3	3,8	7,4	14,5	95,9
7.4.1.3. Trasferimenti per la prevenzione sanitaria ed i servizi di salute pubblica	618,4	1.528,9	147,2	621,1	1.665,9	168,2	467,1	535,5	14,6	702,7	1.783,3	153,8	432,6	483,3	11,7	253,2	1.291,1	409,9
7.4.1.5. Prestazioni di servizi di assistenza sanitaria diretta	52,0	58,0	11,5	52,0	61,9	19,0	45,4	51,0	12,3	60,1	67,1	11,6	47,6	47,5	-0,2	9,8	14,2	44,9
7.4.1.6. Regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria	146,7	116,3	-20,7	176,9	232,1	31,2	54,7	57,9	5,9	193,9	246,0	26,9	58,7	59,9	2,0	128,2	179,9	40,3
7.4.1.7. Formazione per le professioni sanitarie	11,5	11,3	-1,7	11,6	12,7	9,5	8,3	8,5	2,4	12,7	14,4	13,4	7,7	8,2	6,5	3,2	3,9	21,9
7.4.1.8. Educazione ed informazione sanitaria	107,3	108,8	1,4	107,3	110,0	2,5	100,7	91,9	-8,7	110,8	204,7	84,7	9,0	66,9	643,3	95,8	121,4	26,7
7.5.1.1. Ricerca in materia di sanità pubblica	775,1	922,4	19,0	775,1	973,8	25,6	723,2	924,9	27,9	1.187,3	1.433,3	20,7	636,9	894,1	40,4	510,7	513,0	0,5
7.5.1.2. Ricerca in materia di sanità pubblica veterinaria	40,2	37,1	-7,7	40,2	38,0	-5,5	38,9	36,4	-6,4	70,7	81,7	15,6	21,1	17,8	-15,6	45,2	52,9	17,0
7.6.1.1. Programmazione e regolamentazione delle politiche sanitarie nazionali –rapporti internazionali. Politiche contrattuali del personale sanitario.	85,8	89,2	4,0	85,8	94,1	9,7	80,1	83,2	3,9	89,2	97,0	8,7	80,3	83,7	4,2	8,0	9,5	18,8
7.6.1.2. Sanità veterinaria	44,8	39,4	-12,1	44,8	42,7	-4,7	35,2	34,3	-2,6	56,9	49,3	-13,4	40,4	33,5	-17,1	10,1	11,8	16,8
7.6.1.3. Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria.	102,4	85,5	-16,5	258,3	342,6	32,6	1,1	1,7	54,5	260,2	342,4	31,6	2,9	1,2	-58,6	257,3	341,1	32,6
7.6.1.5. Rilevazione analisi e monitoraggio sulla sanità pubblica.	139,4	113,4	-18,7	139,4	114,1	-18,1	138,6	109,4	-21,1	208,2	259,0	24,4	58,2	113,2	94,5	145,6	140,6	-3,4
Totale divisione 7	**2.167,8**	**3.154,4**	**45,5**	**2.356,7**	**3.735,5**	**58,5**	**1.723,2**	**1.971,5**	**14,4**	**3.000,3**	**4.629,0**	**54,3**	**1.424,6**	**1.839,6**	**29,1**	**1.474,5**	**2.693,9**	**82,7**

Nell'analisi finanziaria sono esposte le risultanze delle 12 funzioni obiettivo già identificate nella precedente relazione per le quali è destinato complessivamente il 96,7% delle risorse stanziate per il 2000 (erano il 95% nel precedente esercizio).

Al secondo livello (gruppo), della classificazione funzionale 7.1. denominato "prodotti apparecchiature e dispositivi medicali" fa riferimento, come evidenziato dalla tabella suesposta, la sola funzione obiettivo *"prodotti farmaceutici e farmacovigilanza"* per la quale sono assegnati stanziamenti complessivi pari a 44,1 mld (pressoché invariati rispetto al 1999). Di tali risorse, solo 695 milioni sono destinati ad interventi (acquisto, detenzione e smaltimento di materiale profilattico ed acquisto del vaccino antimarillico), mentre il resto è destinato al personale e ai beni e servizi, confermando, anche con riferimento alla gestione contabile, il carattere regolativo dell'attività svolta dalle strutture ministeriali correlate alla funzione; in tale contesto rilevano, in particolare, le risorse destinate al funzionamento dell'Osservatorio nazionale sull'impiego del farmaco (10 mld, dei quali solo 6,2 impegnati e passati ai residui, con circa 3,7 mld di economie). Anche l'andamento delle risorse rispecchia la difficoltà di un monitoraggio tempestivo e soddisfacente di uno dei settori di spesa che destano maggiori preoccupazioni per gli equilibri finanziari statali e regionali ed in cui è particolarmente avvertita l'esigenza di non richiamarsi prevalentemente a fonti conoscitive non ufficiali. Sulla massa impegnabile, pari a 47,6 mld, gli impegni totali sono risultati pari a 36,8 mld (77%). La massa spendibile è risultata pari a 50,8 mld (con 6,6 mld di residui iniziali); a fronte di autorizzazioni di cassa pari a 41,7 mld sono stati effettuati pagamenti per 30,3 mld (60% della massa spendibile), con 14,4 mld di residui fianli.

Al gruppo 7.4 *"servizi di salute pubblica "* a cui fa riferimento l'omonimo terzo livello di classificazione 7.4.1. "servizi di salute pubblica", risultano riconducibili nel Ministero 5 funzioni obiettivo, con stanziamenti complessivi pari a 1.823,3 mld (erano 936 nel 1999).

L'elevata differenza rispetto al precedente esercizio, va ricondotta ai maggiori stanziamenti della funzione 7.4.1.3. *"trasferimenti per la prevenzione sanitaria ed i servizi di salute pubblica"*. Si tratta dei 1.000 mld (+900 mld rispetto al 1999), destinati ad interventi di riqualificazione dell'assistenza sanitaria nelle grandi città di cui al capitolo 7560. Per tale capitolo la massa impegnabile, con 100 mld di residui di stanziamento del precedente esercizio, si eleva a 1.100 mld, sulla quale risultano solo 15 mld di impegni (sulla competenza); analogamente, sulla massa spendibile, sempre pari a 1.100 mld, con 300 mld di autorizzazioni di cassa, risultano solo 12,7 mld di pagamenti, con 1.085 mld di residui di stanziamento a fine esercizio.

Sono altresì da segnalare le assegnazioni per l'assistenza sanitaria all'estero, con 163 mld del capitolo 1620, (erano 203 nel 1999); per l'assistenza sanitaria al personale navigante; agli stranieri e profughi, con 32,8 mld del capitolo 1606 (erano 30,6 nel 1999); per l'indennizzo ai soggetti danneggiati da complicanze a seguito di trasfusioni, con 221,4 mld del capitolo 1586 (erano 177,2 mld nel 1999). Altre risorse concernono l'istituzione di centri interregionali di trapianti nelle regioni e province autonome (6,9 mld del capitolo 1622); gli interventi anti AIDS (11,2 mld sul capitolo 1800); i trasferimenti alla CRI (31 mld).

Per l'intera funzione, a fronte di una massa impegnabile pari a 1.665,9 mld, si sono effettuati impegni per 529,8 mld sulla competenza e 5,7 mld sui residui di stanziamento, con un rapporto tra impegni totali (pari a 535,5 mld) e massa impegnabile del 32%. La massa spendibile, con 117,4 mld di residui ad inizio esercizio, ascende a 1.783,3 mld, con autorizzazioni di cassa per 845,3 mld (47% della massa spendibile) e 483,3 mld di pagamenti totali (27% della massa spendibile e 57% delle autorizzazioni di cassa). Notevoli i residui passivi, pari a 1.291,1 mld (sui quali incidono notevolmente le risorse non utilizzate del già citato capitolo 7560), con un non elevato indice di smaltimento dei residui, con il 59% di pagamenti sugli stessi (69,6 mld pagati su di un totale di 117,4 ad inizio esercizio). Peraltro, come più diffusamente rappresentato nel vol. I. si tratta della erogazione di risorse a cui si correlano misure programmatorie che si innestano in un più complesso sistema di livelli decisionali ed attuativi.

Nella funzione di IV livello, 7.4.1.5 *"prestazioni di servizi di assistenza sanitaria diretta"* sono individuate risorse utilizzate dal Ministero per fornire a particolari categorie di soggetti i servizi di diretta assistenza sanitaria erogati al di fuori del SSN[44]. Le risorse destinate a tale funzione sono pari a 58 mld, dei quali 29,3 di "funzionamento" e 23,8 di intervento, fra i quali 1,2 mld destinati alla costituzione dei centri di pronto soccorso nei porti ed aeroporti e confine, e 22,5 mld per l'assistenza sanitaria al personale navigante. Le risorse destinate a quest'ultima finalità, interamente impegnate, evidenziano pagamenti (21,2 mld), che coprono quasi l'intera competenza. La massa impegnabile della funzione, pari a 61,9 mld, risulta impegnata per 51 mld (82.3% del totale), mentre sulla massa spendibile, pari a 67,4 mld, attesa la presenza ad inizio esercizio di 5,2 mld di residui, con autorizzazioni di cassa per 59,6 mld (81,4% della massa spendibile), i pagamenti totali sono stati pari a 47,5 mld (79,6% delle autorizzazioni di cassa e 70,4% della massa spendibile), con 14,2 mld di residui fianli.

Per la la funzione 7.4.1.6 *"regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria"*; dei 116,3 mld stanziati, 54,3 mld sono destinati al personale e ai beni e servizi, mentre significative risorse d'intervento sono destinate alla progettazione e realizzazione della tessera sanitaria (50 mld di stanziamento e 111 mld di residui di stanziamento da esercizi precedenti, che concorrono alla formazione di 161 mld di residui totali). La massa impegnabile complessiva, pari a 232,1 mld (alla competenza si aggiungono 115,8 mld residui di stanziamento) risulta impegnata per soli 57,9 mld, quasi interamente riconducibili a beni e servizi (48,6 mld). Sulla massa spendibile, pari a 245,9 mld (per i 129,7 mld di residui iniziali) con autorizzazioni di cassa per 120,4 mld (49% della massa spendibile), i pagamenti totali sono pari a 59,9 mld, come evidenziato, relativi quasi interamente a spese di funzionamento, con indici quindi nel complesso modesti (24% della massa spendibile e 50% delle autorizzazioni di cassa)[45]., con 180 mld di residui fianli.

La funzione denominata *"formazione per le professioni sanitarie"* presenta, su complessivi 11,3 mld di stanziamenti (pressoché invariati rispetto al 1999 e tutti destinati al funzionamento) e 12,7 di massa impegnabile, impegni totali per 8,5 mld, mentre sulla massa spendibile di 14,4 mld, con 11,1 mld di autorizzazioni di cassa, risultano 8,2 mld di pagamenti totali (58% della massa spendibile), con 3,9 mld di residui.

Le risorse destinate alle campagne di *"educazione ed informazione sanitaria"*, sono pari a 108,8 mld, dei quali 90 destinati specificatamente all'educazione sanitaria (40 mld del capitolo 2858 per le campagne svolte tramite le ASL dei quali 24,9 impegnati e solo 4 pagati). Per tale funzione sulla massa impegnabile pari a 110 mld (erano presenti residui di stanziamento per 1,1 mld) risultano 91,9 mld di impegni totali (83% della massa impegnabile). Sulla massa spendibile pari a 204,6 mld con 163,4 mld di cui i pagamenti totali sono pari a 66,9 mld con 16,4 mld di economie e 121 ,4 mld di residui totali finali.

Particolarmente significativa, sia nei profili qualitativi che quantitativi, è la ricerca in sanità, che nella classificazione COFOG, assume la medesima denominazione nel gruppo" ricerche e sviluppo per la sanità" e nella classe di riferimento. All'interno di questi macroaggregati due sono le funzioni funzioni obiettivo che si differenziano per il settore di intervento.

La prima è la *"ricerca in materia di sanità pubblica"* nella quale sono individuate le risorse destinate alla ricerca sanitaria, costituita da trasferimenti per gli Istituti che svolgono attività di ricerca, (ISS, ISPELS e IRCCS). Gli stanziamenti definitivi di competenza, pari a 922,4 mld ed i residui di stanziamento (51,4 mld), elevano la massa impegnabile a 973,8 mld.

---

[44] Alla f.o. 7.4.1.5 *"prestazione di servizi di prevenzione ed assistenza sanitaria diretta"* concorrono oltre agli stanziamenti del Ministero della sanità, 1,1 mld nel bilancio del min. dei trasporti e 60, 3 mld nel Ministero della difesa, che uniti ai 15, 3 mld di residui portano la massa spendibile complessiva a 76,7 mld, con 59,1 mld di pagamenti totali (77% della massa spendibile), dei quali 47 solo su competenza.

[45] Alla f.o. 7.4.1.6 regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria, concorrono nell'intero bilancio dello stato 77,5 mld del Ministero della difesa destinati anche al funzionamento dei nuclei antisofisticazione.

Gli impegni totali sono stati pari a 924,9 mld (95%), mentre sulla massa spendibile che, per la presenza di ben 510,9 mld di residui ad inizio esercizio, ammonta a 1.433,3 mld, con 1.173,7 mld di autorizzazioni di cassa (82% della massa spendibile) risultano solo 894,1 mld di pagamenti (62% sulla massa spendibile e 76% sulle autorizzazioni di cassa) con 513 mld di residui totali, di cui 465,7 propri (299,8 sulla competenza e 165,9 relativi ai residui di stanziamento); nel 1999 gli indici erano rispettivamente del 53,6% sulla massa spendibile e del 55% sulle autorizzazioni di cassa.

Ad una più approfondita analisi di dettaglio dei settori nei quali elevata è la presenza dei residui, rilevano le risorse destinate agli IRCCS per la ricerca corrente, per la ricerca finalizzata e per gli investimenti e quelle destinate alla ricerca finalizzata per l'attuazione degli obiettivi prioritari del PSN.

Agli IRCCS risultano destinati, per l'attività di ricerca corrente, stanziamenti pari a 360,3 mld (capitolo 3221, con un aumento di 39 mld rispetto al 1999), interamente impegnati; risultano effettuati pagamenti per 240,4 mld sulla competenza e per 216,1 mld sui residui (erano presenti ad inizio esercizio 220,2 mld di residui), con 123,9 mld rimasti da pagare e 0,7 mld di economie.

Per la ricerca finalizzata (di cui al capitolo 3220), i 16,3 mld stanziati risultano interamente impegnati, anche se i pagamenti, data anche l'elevata presenza di residui iniziali (89,2 mld), con una massa spendibile di 105,5 mld, risultano modesti (48,9 mld i pagamenti totali). L'elevata presenza di residui finali (44,6 mld) al 31 dicembre conferma il trend negativo verificatosi nei precedenti esercizi.

A fine esercizio, la consistenza dei residui passivi per la ricerca (finalizzata e corrente) degli IRCCS, pari a 168,5 mld, pur mostrando una sensibile flessione rispetto agli esercizi precedenti conferma una difficoltà di utilizzare in corso d'esercizio i relativi fondi a conferma delle discrasie programmatiche e valutative soprattutto relative ai programmi di ricerca finalizzata[46].

Si deve altresì segnalare che i 70,3 mld di investimenti per l'acquisto di apparecchiature per la ricerca scientifica per gli IRCCS, di cui al capitolo 7621 (ex 7572) del precedente esercizio non sono stati impegnati, contribuendo ad elevare, insieme ai 45,1 mld di nuovi stanziamenti, la massa impegnabile a 115,4 mld, con la conseguente formazione di una pari massa di residui di stanziamento a fine esercizio.

Alla funzione, sono state ricondotte le risorse destinate alla ricerca finalizzata per l'attuazione degli obiettivi prioritari del PSN, di cui al cap. 2760 (di nuova istituzione). I 166,1 mld di stanziamenti definitivi di competenza risultano interamente impegnati, mentre, a fronte di autorizzazioni di cassa pari a 90 mld, non risultano effettuati pagamenti, con la conseguente formazione di una non indifferente massa di residui.

Dei trasferimenti all'Istituto superiore di sanità, tutti contabilizzati alla funzione ricerca, figurano impegnati tutti i 243,1 mld stanziati, mentre sulla massa spendibile di 280,7 mld sono stati

---

[46] Si ricorda che nei documenti programmatici è ribadito che la ricerca costituisce un prioritario fattore di sviluppo della sanità e rappresenta un settore centrale per la crescita qualitativa e l'efficacia degli interventi e, come tale, deve essere guidata ed orientata per presidiare l'innovazione scientifica, tecnica e gestionale in funzione delle effettive esigenze del SSN. E' da ricordare che in base all'art. 12-bis del d.lgs. n. 229/1999, sono state introdotte significative modifiche in ordine alla ricerca sanitaria finalizzata al fabbisogno conoscitivo e operativo del SSN e ai suoi obiettivi di salute, individuata con un apposito programma di ricerca previsto dal Piano sanitario nazionale, in connessione al Programma nazionale per la ricerca di cui al d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204. La norma assegna al Ministero della sanità delicati compiti di vigilanza sull'attuazione del programma nazionale, avvalendosi della collaborazione tecnico-scientifica della Commissione nazionale per la ricerca sanitaria di cui all'articolo 2, comma 7, del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266, degli organismi tecnico-scientifici del Servizio sanitario nazionale e delle regioni, sulla base di metodologie di accreditamento qualitativo, anche al fine di garantire la qualità e la indipendenza del processo di valutazione e di selezione dei progetti di ricerca, in un settore che ha evidenziato ritardi nella elaborazione del quadro programmatico, discrasie ed insufficienze nel processi selettivi, andamenti insoddisfacenti nei trend di spesa. Va comunque considerato che con il recente d.P.R. 13 febbraio 2001, n. 213 è stato emanato il regolamento di semplificazione del procedimento per il finanziamento della ricerca corrente e finalizzata svolta dagli IRCCS, in base alla legge n. 59/1999 (allegato 1, n. 38), che mira a disciplinare le procedure relative alla programmazione, ripartizione delle risorse e vigilanza sull'attività svolta dagli IRCCS.

effettuati pagamenti per 269,8 mld; i residui ammontano a 10,9 mld (tutti dalla competenza); per l'ISPELS i 65,5 mld stanziati (quali quota parte dei trasferimenti complessivi destinata alla ricerca), risultano interamente impegnati, con 64,6 mld di pagamenti e 0,9 mld di residui[47].

Come si è accennato, è di recente intervenuto il riordino dell'Istituto Superiore di Sanità, con d.P.R. 20 gennaio 2001, n. 70, in attuazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 419/1999, che prevede, nel riassetto del sistema degli enti pubblici, una specifica trasformazione dell'ISS e dell'Ispesl[48].

La *"ricerca in materia di sanità pubblica veterinaria"* vede 37,1 mld di stanziamenti di competenza (con pari massa impegnabile), quasi interamente impegnati, mentre sulla massa spendibile, pari a 81,7 mld (erano presenti 44,6 mld di residui) le autorizzazioni di cassa sono state di 46 mld (56%); i pagamenti totali ammontano a 17,8 mld (4,1 mld sulla competenza e 13,7 sui residui) ed i residui a 52,9 mld, dei quali 31,5 sulla competenza. Sono dunque insoddisfacenti gli indicatori sia con riguardo alla massa spendibile (21%) che alle autorizzazioni di cassa (39%). Si possono dunque disaggregare per tale funzione le risorse destinate agli IZS per la ricerca corrente, finalizzata e per l'acquisto di apparecchiature per la ricerca.

Per la prima delle finalità, i 26 mld di stanziamenti di cui al capitolo 2617 risultano interamente impegnati, mentre sulla massa spedibile di 55,1 mld (erano presenti 29 mld di residui) risultano 36,9 mld di autorizzazioni di cassa e 10,9 mld di pagamenti (solo sui residui) con un conseguente accumulo di 37,1 mld di residui totali. Per la ricerca finalizzata di cui al capitolo 2615, risultano 2 mld di stanziamenti definitivi, interamente impegnati, mentre sulla massa spendibile di 14,8 mld (erano presenti 12,8 mld di residui), con autorizzazioni di cassa per 5,1 mld, risultano effettuati pagamenti per 7,2 mld. Dal lato della spesa per investimenti i 4,9 mld destinati all'acquisto di attrezzature di ricerca (capitolo 7081), risultano interamente impegnati, mentre sulla massa spendibile di 7,1 mld (a causa dei 2,2 mld di residui ad inizio esercizio), risultano autorizzazioni di cassa per 0,6 mld e pagamenti per 0,4 mld, con un accumulo di residui per 6,7 mld.

Come già rilevato nella precedente relazione per il gruppo 7.6.1. "sanità non altrimenti classificabile" lo schema COFOG prevede una classe con analoga denominazione; all'interno della stessa sono state identificate 4 funzioni obiettivo relative al Ministero, che assumono un carattere significativo rispetto alla natura residuale della classificazione internazionale.

In particolare nella funzione obiettivo *"programmazione e regolamentazione delle politiche sanitarie nazionali – rapporti internazionali. Politiche contrattuali del personale sanitario"*, si concentrano le risorse per il funzionamento delle strutture di programmazione della politica sanitaria nazionale, e di coordinamento con il sistema del servizio sanitario nazionale, anche in relazione alle competenze centrali in materia di personale del SSN[49]. Su tali risorse, complessivamente pari a 94,1 mld (89,2 mld di stanziamenti e 4,9 mld di residui di stanziamento), risultano impegni totali per 83,2 mld (88% della massa impegnabile). Sulla massa spendibile, di 97 mld (erano presenti ad inizio esercizio 7,8 mld di residui), con autorizzazioni di cassa per 88,8 mld, i pagamenti totali sono stati pari ad 83,7 mld (86% della massa spendibile e 94% delle autorizzazioni di cassa).

Alla f.o. *"rilevazione, analisi e monitoraggio nella sanità pubblica"*, i 113,4 mld di stanziamenti, sono stati impegnati per 109,3 mld, sulla massa spendibile di 259 mld, risultano solo

---

[47]. Al riguardo va peraltro precisato che le somme così risultanti figurano interamente impegnate in quanto trasferite negli autonomi bilanci degli Istituti.

[48] Una specifica attenzione agli aspetti contabili e, più in generale, ai profili di autonomia dell'Istituto superiore di sanità è contenuta nella relazione sui risultati del controllo che accompagna la delibera della Sezione del Controllo n. 87 del 1 settembre 2000, che segue quella relativa all'ISPESL definita con deliberazione n. 55 del 19 luglio 1999. Va segnalato, che entrambi gli Istituti, in base all'art. 9 del d.lgs. n. 419/1999 di riordino del sistema degli enti pubblici nazionali, modificativo dall'art. 48 del d.lgs. n. 300 del 3 luglio 1999, sono qualificati organi tecnico-scientifici del servizio sanitario nazionale, del quale possono avvalersi anche le Regioni - e tramite queste le aziende sanitarie locali e ospedaliere - e sono posti sotto la vigilanza del Ministro della sanità.

[49] Tra gli interventi si segnala il contributo all'Organizzazione mondiale della sanità.

113,2 mld di pagamenti (44% sulla massa spendibile), dei quali 33, sulla competenza, con 140,6 mld di residui totali finali si riconducono in misura largamente maggioritaria alle risorse per il Sistema informativo, del capitolo 2750. Dai dati contabili emerge che a fronte di 102,4 mld di stanziamenti e pari massa impegnabile gli impegni sono stati di 99,6 mld, mentre sulla massa spendibile di 246,8 mld (erano presenti circa 144,4 mld di residui), con autorizzazioni di cassa per 179,2 mld, sono stati effettuati pagamenti totali per 103,5 mld dei quali 24,6 sulla competenza e 78,9 sui residui, mentre i residui totali sono pari a 138,8 mld.

Per la "sanità veterinaria", con 39,4 mld di stanziamenti di competenza e 42,7 mld di massa impegnabile, risultano 34,3 mld di impegni (80%); sulla massa spendibile di 49,4 mld(con 10 mld di residui ad inizio esercizio), con 39,4 mld di autorizzazioni di cassa, risultano 33,5 mld di pagamenti totali (68% della massa spendibile e 85% delle autorizzazioni di cassa), con 11,8 mld di residui totali.

La funzione "realizzazione e interventi finalizzati per l'edilizia sanitaria" tra le altre ricomprende le risorse del Ministero destinate alla realizzazione di strutture dedicate all'assistenza palliativa dei pazienti e dei loro familiari.

Sul capitolo 7580 sono previsti 83,5 mld di stanziamenti e, a causa gli elevati residui di stanziamento, la massa impegnabile complessiva risulta pari a di 340 mld, interamente transitati in residui di stanziamento.

Le scansioni procedurali di tali del programmi sono più ampiamente riferite nel capitolo della relazione dedicato alle politiche sociali.

ALLEGATI

Elaborazioni per funzioni-obiettivo e categorie economiche

Formazione e utilizzo della massa impegnabile
Formazione e utilizzo della massa spendibile

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

Valori assoluti (Milioni di Lire):

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(1) Residui iniziali di stanziamento (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza (*)	(3) Massa impegnabile (1+2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) (*)	(5) Impegni effettivi in conto competenza (4-9)	(6) Impegni effettivi in conto residui (1-10)	(7) Impegni effettivi totali (5+6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza (2-(5+9))	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza (*) (2-(5+8))	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui (*) (1-6)	(11) Residui finali di stanziamento (*) (9+10)
1 SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI											
2 AIUTI ECONOMICI INTERNAZIONALI											
1 AIUTI ECONOMICI AI PAESI IN VIA DI SVILUPPO ED IN TRANSIZIONE											
1 Trasferimenti ai PVS e in transizione, sostegno a programmi di assistenza nell'ambito di accordi e cooperazioni internazionali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 Aiuti all'Albania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***0***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL071

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(1) Residui iniziali di stanziamento (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza (*)	(3) Massa impegnabile (1+2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) (*)	(5) Impegni effettivi in conto competenza (4-9)	(6) Impegni effettivi in conto residui (1-10)	(7) Impegni effettivi totali (5+6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza (2-(5+9))	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza (*) (2-(5+8))	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui (*) (1-6)	(11) Residui finali di stanziamento (*) (9+10)
2 DIFESA											
2 DIFESA CIVILE											
1 DIFESA CIVILE											
5 Interventi di emergenza e soccorso per calamit{	0	29	29	16	16	0	16	13	0	0	0
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***0***	***29***	***29***	***16***	***16***	***0***	***16***	***13***	***0***	***0***	***0***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***0***	***29***	***29***	***16***	***16***	***0***	***16***	***13***	***0***	***0***	***0***
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO	***0***	***29***	***29***	***16***	***16***	***0***	***16***	***13***	***0***	***0***	***0***
4 AFFARI ECONOMICI											
1 AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO											
2 AFFARI GENERALI DEL LAVORO											
5 Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro	0	106.950	106.950	106.950	106.950	0	106.950	0	0	0	0
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***0***	***106.950***	***106.950***	***106.950***	***106.950***	***0***	***106.950***	***0***	***0***	***0***	***0***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL071

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(1) Residui iniziali di stanziamento (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza (*)	(3) Massa impegnabile (1+2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) (*)	(5) Impegni effettivi in conto competenza (4-9)	(6) Impegni effettivi in conto residui (1-10)	(7) Impegni effettivi totali (5+6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza (2-(5+9))	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza (*) (2-(5+8))	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui (*) (1-6)	(11) Residui finali di stanziamento (*) (9+10)
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***0***	***106.950***	***106.950***	***106.950***	***106.950***	***0***	***106.950***	***0***	***0***	***0***	***0***
2 AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA E CACCIA											
1 AGRICOLTURA											
1 Programmazione, regolamentazione e vigilanza nel settore agricolo	0	248	248	165	165	0	165	83	0	0	0
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***0***	***248***	***248***	***165***	***165***	***0***	***165***	***83***	***0***	***0***	***0***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***0***	***248***	***248***	***165***	***165***	***0***	***165***	***83***	***0***	***0***	***0***
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO	***0***	***107.198***	***107.198***	***107.115***	***107.115***	***0***	***107.115***	***83***	***0***	***0***	***0***
7 SANITA'											
1 PRODOTTI, APPARECCHIATURE E DISPOSITIVI MEDICALI											
1 PRODOTTI FARMACEUTICI											
1 Prodotti farmaceutici e farmaco vigilanza	3.443	44.153	47.596	38.182	33.345	3.443	36.788	5.971	4.836	0	4.836

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL071

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(1) Residui iniziali di stanziamento (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza (*)	(3) Massa impegnabile (1+2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) (*)	(5) Impegni effettivi in conto competenza (4-9)	(6) Impegni effettivi in conto residui (1-10)	(7) Impegni effettivi totali (5+6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza (2-(5+9))	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza (*) (2-(5+8))	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui (*) (1-6)	(11) Residui finali di stanziamento (*) (9+10)
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***3.443***	***44.153***	***47.596***	***38.182***	***33.345***	***3.443***	***36.788***	***5.971***	***4.836***	***0***	***4.836***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***3.443***	***44.153***	***47.596***	***38.182***	***33.345***	***3.443***	***36.788***	***5.971***	***4.836***	***0***	***4.836***
4 SERVIZI DI SALUTE PUBBLICA											
1 **SERVIZI SALUTE PUBBLICA**											
3 Trasferimenti per la prevenzione sanitaria e per i servizi di salute pubblica	136.987	1.528.923	1.665.910	1.525.591	529.811	5.667	535.479	3.332	995.780	131.320	1.127.100
5 Prestazioni di servizi di prevenzione e di assistenza sanitaria diretta	3.881	58.009	61.890	52.772	47.118	3.881	50.998	5.237	5.654	0	5.654
6 Regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria	115.834	116.280	232.114	110.509	53.094	4.833	57.927	5.771	57.415	111.001	168.416
7 Formazione per le professioni sanitarie	1.445	11.289	12.734	9.128	7.094	1.445	8.539	2.161	2.034	0	2.034
8 Educazione e informazione sanitaria	1.159	108.841	110.001	92.556	90.722	1.159	91.881	16.286	1.834	0	1.834
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***259.306***	***1.823.343***	***2.082.649***	***1.790.556***	***727.839***	***16.986***	***744.824***	***32.787***	***1.062.718***	***242.321***	***1.305.038***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL071

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(1) Residui iniziali di stanziamento (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza (*)	(3) Massa impegnabile (1+2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) (*)	(5) Impegni effettivi in conto competenza (4-9)	(6) Impegni effettivi in conto residui (1-10)	(7) Impegni effettivi totali (5+6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza (2-(5+9))	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza (*) (2-(5+8))	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui (*) (1-6)	(11) Residui finali di stanziamento (*) (9+10)
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	*259.306*	*1.823.343*	*2.082.649*	*1.790.556*	*727.839*	*16.986*	*744.824*	*32.787*	*1.062.718*	*242.321*	*1.305.038*
5 RICERCA E SVILUPPO PER LA SANITA'											
1 RICERCA E SVILUPPO PER LA SANITA'											
1 Ricerca in materia di sanità pubblica	51.445	922.375	973.819	920.763	873.479	51.445	924.924	1.611	47.284	0	47.284
2 Ricerca in materia di sanità pubblica veterinaria	874	37.119	37.993	36.865	35.581	874	36.455	254	1.284	0	1.284
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	*52.319*	*959.494*	*1.011.812*	*957.628*	*909.060*	*52.319*	*961.379*	*1.866*	*48.568*	*0*	*48.568*
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	*52.319*	*959.494*	*1.011.812*	*957.628*	*909.060*	*52.319*	*961.379*	*1.866*	*48.568*	*0*	*48.568*
6 SANITA' NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE											
1 SANITA' NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE											
1 Programmazione e regolamentazione delle politiche sanitarie nazionali - rapporti internazionali. Politiche contrattuali del personale sanitario	4.912	89.197	94.109	85.477	78.295	4.912	83.207	3.720	7.182	0	7.182

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL071

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE (a)

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(1) Residui iniziali di stanziamento (*)	(2) Stanziamenti definitivi di competenza (*)	(3) Massa impegnabile (1+2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) (*)	(5) Impegni effettivi in conto competenza (4-9)	(6) Impegni effettivi in conto residui (1-10)	(7) Impegni effettivi totali (5+6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza (2-(5+9))	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza (*) (2-(5+8))	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui (*) (1-6)	(11) Residui finali di stanziamento (*) (9+10)
2 Sanit{ veterinaria	3.333	39.365	42.698	35.743	30.980	3.333	34.313	3.622	4.763	0	4.763
3 Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria	257.099	85.516	342.616	85.424	1.059	588	1.648	92	84.365	256.511	340.876
5 Rilevazione, analisi e monitoraggio sulla sanit{ pubblica	676	113.396	114.072	109.976	108.679	676	109.355	3.420	1.297	0	1.297
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***266.020***	***327.475***	***593.495***	***316.621***	***219.014***	***9.509***	***228.523***	***10.854***	***97.607***	***256.511***	***354.118***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***266.020***	***327.475***	***593.495***	***316.621***	***219.014***	***9.509***	***228.523***	***10.854***	***97.607***	***256.511***	***354.118***
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO	***581.088***	***3.154.465***	***3.735.553***	***3.102.987***	***1.889.258***	***82.256***	***1.971.514***	***51.478***	***1.213.729***	***498.832***	***1.712.561***
TOTALE AMMINISTRAZIONE	***581.088***	***3.261.692***	***3.842.780***	***3.210.118***	***1.996.389***	***82.256***	***2.078.645***	***51.573***	***1.213.729***	***498.832***	***1.712.561***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL071

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

Valori assoluti (Milioni di Lire):

F.O. di primo livello / F.O. di secondo livello / F.O. di terzo livello / F.O. di quarto livello	(12) Residui propri iniziali (13-1)	(13) Residui iniziali totali (*)	(14) Massa spendibile (2+13)	(15) Autorizzazioni di cassa (*)	(16) Pagamenti in conto competenza (*)	(17) Pagamenti in conto residui (*)	(18) Pagamenti totali (*) (16+17)	(19) Economie o maggiori spese totali (14-(18+23))	(20) Residui propri finali in conto competenza (*) (5-16)	(21) Residui propri finali in conto residui (*)	(22) Residui propri finali (*) (20+21)	(23) Residui totali finali (*) (14-(18+19))
1 SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI												
2 AIUTI ECONOMICI INTERNAZIONALI												
1 AIUTI ECONOMICI AI PAESI IN VIA DI SVILUPPO ED IN TRANSIZIONE												
1 Trasferimenti ai PVS e in transizione, sostegno a programmi di assistenza nell'ambito di accordi e cooperazioni internazionali	10.500	10.500	10.500	10.500	0	3.039	3.039	0	0	7.461	7.461	7.461
2 Aiuti all'Albania	6.939	6.939	6.939	5.085	0	2.556	2.556	4.383	0	0	0	0
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***17.439***	***17.439***	***17.439***	***15.585***	***0***	***5.595***	***5.595***	***4.383***	***0***	***7.461***	***7.461***	***7.461***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***17.439***	***17.439***	***17.439***	***15.585***	***0***	***5.595***	***5.595***	***4.383***	***0***	***7.461***	***7.461***	***7.461***
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO	***17.439***	***17.439***	***17.439***	***15.585***	***0***	***5.595***	***5.595***	***4.383***	***0***	***7.461***	***7.461***	***7.461***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(12) Residui propri iniziali (13-1)	(13) Residui iniziali totali (*)	(14) Massa spendibile (2+13)	(15) Autorizzazioni di cassa (*)	(16) Pagamenti in conto competenza (*)	(17) Pagamenti in conto residui (*)	(18) Pagamenti totali (*) (16+17)	(19) Economie o maggiori spese totali (14-(18+23))	(20) Residui propri finali in conto competenza (*) (5-16)	(21) Residui propri finali in conto residui (*)	(22) Residui propri finali (*) (20+21)	(23) Residui totali finali (*) (14-(18+19))
2 DIFESA												
2 DIFESA CIVILE												
1 DIFESA CIVILE												
5 Interventi di emergenza e soccorso per calamit{												
	5	5	35	35	15	2	18	13	1	3	4	4
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO												
	5	*5*	*35*	*35*	*15*	*2*	*18*	*13*	*1*	*3*	*4*	*4*
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO												
	5	*5*	*35*	*35*	*15*	*2*	*18*	*13*	*1*	*3*	*4*	*4*
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO												
	5	*5*	*35*	*35*	*15*	*2*	*18*	*13*	*1*	*3*	*4*	*4*
4 AFFARI ECONOMICI												
1 AFFARI GENERALI ECONOMICI, COMMERCIALI E DEL LAVORO												
2 AFFARI GENERALI DEL LAVORO												
5 Vigilanza, prevenzione e tutela delle condizioni di lavoro												
	18.600	18.600	125.550	124.000	105.400	18.600	124.000	0	1.550	0	1.550	1.550

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(12) Residui propri iniziali (13-1)	(13) Residui iniziali totali (*)	(14) Massa spendibile (2+13)	(15) Autorizzazioni di cassa (*)	(16) Pagamenti in conto competenza (*)	(17) Pagamenti in conto residui (*)	(18) Pagamenti totali (*) (16+17)	(19) Economie o maggiori spese totali (14-(18+23))	(20) Residui propri finali in conto competenza (*) (5-16)	(21) Residui propri finali in conto residui (*)	(22) Residui propri finali (*) (20+21)	(23) Residui totali finali (*) (14-(18+19))
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO												
	18.600	***18.600***	***125.550***	***124.000***	***105.400***	***18.600***	***124.000***	***0***	***1.550***	***0***	***1.550***	***1.550***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO												
	18.600	***18.600***	***125.550***	***124.000***	***105.400***	***18.600***	***124.000***	***0***	***1.550***	***0***	***1.550***	***1.550***
2 AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA E CACCIA												
1 AGRICOLTURA												
1 Programmazione, regolamentazione e vigilanza nel settore agricolo												
	490	490	737	548	34	265	299	182	130	126	256	256
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO												
	490	***490***	***737***	***548***	***34***	***265***	***299***	***182***	***130***	***126***	***256***	***256***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO												
	490	***490***	***737***	***548***	***34***	***265***	***299***	***182***	***130***	***126***	***256***	***256***
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO												
	19.090	***19.090***	***126.287***	***124.548***	***105.434***	***18.865***	***124.299***	***182***	***1.680***	***126***	***1.806***	***1.806***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(12) Residui propri iniziali (13-1)	(13) Residui iniziali totali (*)	(14) Massa spendibile (2+13)	(15) Autorizzazioni di cassa (*)	(16) Pagamenti in conto competenza (*)	(17) Pagamenti in conto residui (*)	(18) Pagamenti totali (*) (16+17)	(19) Economie o maggiori spese totali (14-(18+23))	(20) Residui propri finali in conto competenza (*) (5-16)	(21) Residui propri finali in conto residui (*)	(22) Residui propri finali (*) (20+21)	(23) Residui totali finali (*) (14-(18+19))
7 SANITA'												
1 PRODOTTI, APPARECCHIATURE E DISPOSITIVI MEDICALI												
1 PRODOTTI FARMACEUTICI												
1 Prodotti farmaceutici e farmaco vigilanza	3.197	6.640	50.793	41.695	25.238	5.087	30.325	5.986	8.107	1.539	9.646	14.482
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***3.197***	***6.640***	***50.793***	***41.695***	***25.238***	***5.087***	***30.325***	***5.986***	***8.107***	***1.539***	***9.646***	***14.482***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***3.197***	***6.640***	***50.793***	***41.695***	***25.238***	***5.087***	***30.325***	***5.986***	***8.107***	***1.539***	***9.646***	***14.482***
4 SERVIZI DI SALUTE PUBBLICA												
1 SERVIZI SALUTE PUBBLICA												
3 Trasferimenti per la prevenzione sanitaria e per i servizi di salute pubblica	117.372	254.359	1.783.282	845.287	413.686	69.613	483.299	8.835	116.125	47.923	164.049	1.291.148
5 Prestazioni di servizi di prevenzione e di assistenza sanitaria diretta	5.257	9.138	67.147	59.574	39.951	7.505	47.456	5.461	7.166	1.410	8.576	14.230
6 Regolamentazione e vigilanza in materia sanitaria	13.841	129.675	245.955	120.365	45.479	14.427	59.905	6.146	7.615	3.873	11.488	179.904

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello **F.O. di terzo livello** F.O. di quarto livello	(12) **Residui propri iniziali** (13-1)	(13) **Residui iniziali totali** (*)	(14) **Massa spendibile** (2+13)	(15) **Autorizzazioni di cassa** (*)	(16) **Pagamenti in conto competenza** (*)	(17) **Pagamenti in conto residui** (*)	(18) **Pagamenti totali** (*) (16+17)	(19) **Economie o maggiori spese totali** (14-(18+23))	(20) **Residui propri finali in conto competenza** (*) (5-16)	(21) **Residui propri finali in conto residui** (*)	(22) **Residui propri finali** (*) (20+21)	(23) **Residui totali finali** (*) (14-(18+19))
7 Formazione per le professioni sanitarie	1.710	3.155	14.444	11.075	6.285	1.934	8.219	2.303	809	1.079	1.888	3.922
8 Educazione e informazione sanitaria	94.680	95.840	204.681	163.379	5.527	61.362	66.890	16.358	85.194	34.406	119.600	121.434
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***232.861***	***492.167***	***2.315.510***	***1.199.681***	***510.929***	***154.840***	***665.769***	***39.101***	***216.910***	***88.691***	***305.601***	***1.610.639***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***232.861***	***492.167***	***2.315.510***	***1.199.681***	***510.929***	***154.840***	***665.769***	***39.101***	***216.910***	***88.691***	***305.601***	***1.610.639***
5 RICERCA E SVILUPPO PER LA SANITA'												
1 RICERCA E SVILUPPO PER LA SANITA'												
1 Ricerca in materia di sanit{ pubblica	459.468	510.913	1.433.287	1.173.691	573.677	320.431	894.108	26.180	299.802	165.914	465.715	512.999
2 Ricerca in materia di sanit{ pubblica veterinaria	43.726	44.600	81.719	46.054	4.142	13.699	17.841	11.013	31.439	20.143	51.582	52.866
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***503.194***	***555.513***	***1.515.006***	***1.219.745***	***577.819***	***334.130***	***911.949***	***37.192***	***331.241***	***186.056***	***517.297***	***565.865***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***503.194***	***555.513***	***1.515.006***	***1.219.745***	***577.819***	***334.130***	***911.949***	***37.192***	***331.241***	***186.056***	***517.297***	***565.865***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello F.O. di terzo livello F.O. di quarto livello	(12) Residui propri iniziali (13-1)	(13) Residui iniziali totali (*)	(14) Massa spendibile (2+13)	(15) Autorizzazioni di cassa (*)	(16) Pagamenti in conto competenza (*)	(17) Pagamenti in conto residui (*)	(18) Pagamenti totali (*) (16+17)	(19) Economie o maggiori spese totali (14-(18+23))	(20) Residui propri finali in conto competenza (*) (5-16)	(21) Residui propri finali in conto residui (*)	(22) Residui propri finali (*) (20+21)	(23) Residui totali finali (*) (14-(18+19))
6 SANITA' NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE												
1 SANITA' NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILE												
1 Programmazione e regolamentazione delle politiche sanitarie nazionali - rapporti internazionali. Politiche contrattuali del personale sanitario	2.884	7.796	96.994	88.826	76.527	7.191	83.718	3.746	1.768	581	2.349	9.531
2 Sanit{ veterinaria	6.655	9.987	49.353	39.432	25.155	8.336	33.491	4.029	5.825	1.245	7.070	11.833
3 Realizzazione e interventi finanziari per l'edilizia sanitaria	-205	256.894	342.411	1.490	951	265	1.216	106	108	104	212	341.088
5 Rilevazione, analisi e monitoraggio sulla sanit{ pubblica	144.931	145.607	259.003	189.976	33.248	79.908	113.156	5.225	75.431	63.894	139.325	140.622
TOTALE F.O. DI TERZO LIVELLO	***154.265***	***420.285***	***747.760***	***319.723***	***135.882***	***95.699***	***231.580***	***13.105***	***83.132***	***65.824***	***148.956***	***503.075***
TOTALE F.O. DI SECONDO LIVELLO	***154.265***	***420.285***	***747.760***	***319.723***	***135.882***	***95.699***	***231.580***	***13.105***	***83.132***	***65.824***	***148.956***	***503.075***
TOTALE F.O. DI PRIMO LIVELLO	***893.517***	***1.474.605***	***4.629.070***	***2.780.843***	***1.249.868***	***589.755***	***1.839.623***	***95.386***	***639.390***	***342.110***	***981.500***	***2.694.061***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

- Funzione obiettivo di primo livello/FO di secondo livello/FO di terzo livello/FO di quarto livello -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

F.O. di primo livello F.O. di secondo livello **F.O. di terzo livello** F.O. di quarto livello	(12) **Residui propri iniziali** (13-1)	(13) **Residui iniziali totali** (*)	(14) **Massa spendibile** (2+13)	(15) **Autorizzazioni di cassa** (*)	(16) **Pagamenti in conto competenza** (*)	(17) **Pagamenti in conto residui** (*)	(18) **Pagamenti totali** (*) (16+17)	(19) **Economie o maggiori spese totali** (14-(18+23))	(20) **Residui propri finali in conto competenza** (*) (5-16)	(21) **Residui propri finali in conto residui** (*)	(22) **Residui propri finali** (*) (20+21)	(23) **Residui totali finali** (*) (14-(18+19))
TOTALE AMMINISTRAZIONE												
	930.051	***1.511.139***	***4.772.831***	***2.921.010***	***1.355.318***	***614.218***	***1.969.535***	***99.963***	***641.071***	***349.700***	***990.771***	***2.703.332***

(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-Cdc

S.I. C.d.c. CC-11-BG-PL081

INDICATORI FINANZIARI
- ANALISI ECONOMICA (SEC 95) / TITOLO / CATEGORIA -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

Valori percentuali

TITOLO / CATEGORIA	Incremento o decremento residui	Impegni comp / Stanz.Def.Comp.	Impegni totali / Massa impegnabile	Economie comp / Stanz.Def.Comp.	Pagamenti totali / Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali / Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa / Massa spendibile	Velocità smaltimento residui: Pagamenti residui / Residui iniziali	Incidenza residui stanz.: Totale Res. "F" / Stanz.Def. Comp.	Velocità gestione della spesa: Pagamenti comp./ Impegni comp.
(*)	[(23-13)/13] * 100	(5/2) * 100	(7/3) * 100	(8/2) * 100	(18/15) * 100	(18/14) * 100	(15/14) * 100	(17/13) * 100	(11/2) * 100	(16/5) * 100
1 TITOLO I - Parte corrente										
01 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	23,29%	71,27%	74,86%	7,84%	88,95%	73,16%	82,25%	95,41%	20,89%	96,56%
02 CONSUMI INTERMEDI	0,69%	85,68%	85,79%	12,03%	53,05%	34,92%	65,84%	39,77%	2,30%	33,32%
03 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	N.C.	76,29%	76,29%	23,71%	73,61%	73,61%	100,00%	N.C.	0,00%	96,49%
04-05-06-07 TRASFERIMENTI	1,49%	99,89%	97,96%	0,11%	82,36%	70,90%	86,08%	74,71%	1,97%	69,55%
09 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	-77,43%	100,00%	100,00%	0,00%	79,05%	79,06%	100,00%	81,21%	0,00%	67,95%
12 ALTRE USCITE CORRENTI	43,22%	99,97%	99,97%	0,03%	98,13%	98,13%	100,00%	85,02%	0,00%	98,33%
TOTALE TITOLO 1	*2,18%*	*95,12%*	*93,80%*	*2,47%*	*78,43%*	*64,29%*	*81,97%*	*63,56%*	*3,92%*	*67,95%*
2 TITOLO II - Conto capitale										
21 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO TERRENI	45,71%	2,23%	0,71%	0,69%	0,81%	0,25%	31,40%	0,00%	312,62%	36,04%
22-23-24-25-26 TRASFERIMENTI	257,93%	1,76%	4,54%	0,00%	3,50%	0,84%	23,98%	0,09%	129,70%	64,09%
TOTALE TITOLO 2	*214,73%*	*1,78%*	*4,17%*	*0,03%*	*3,18%*	*0,78%*	*24,68%*	*0,07%*	*137,65%*	*62,56%*
SPESA FINALE	*78,89%*	*61,21%*	*54,09%*	*1,58%*	*67,43%*	*41,27%*	*61,20%*	*40,65%*	*52,51%*	*67,89%*

(*) La barra delle formule fa riferimento ai numeri delle colonne dei report "Massa Impegnabile" e "Massa Spendibile"

S.I. C.d.c. CC-11-CP-CE03 TAVOLA 2B

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE [a]

- ANALISI ECONOMICA (SEC 95) / TITOLO / CATEGORIA -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

Valori assoluti (Milioni di Lire):

TITOLO / CATEGORIA	(1) Residui iniziali di stanziamento *	(2) Stanziamenti definitivi di competenza *	(3) Massa impegnabile (1 + 2)	(4) Impegni lordi (da consuntivo) (b) *	(5) Impegni effettivi: Impegni in conto competenza (4 - 9)	(6) Impegni effettivi: Impegni in conto residui (1 - 10)	(7) Impegni totali (5 + 6)	(8) Economie o maggiori spese di competenza [2 -(5 + 9)]	(9) Residui finali di stanziamento in conto competenza * [2 -(5 + 8)]	(10) Residui finali di stanziamento in conto residui * (1 - 6)	(11) Residui finali di stanziamento * (9 + 10)
1 TITOLO I - PARTE CORRENTE											
1 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	30.296	212.053	242.350	195.424	151.123	30.296	181.419	16.629	44.301	0	44.301
2 CONSUMI INTERMEDI	1.966	252.821	254.787	222.406	216.610	1.960	218.570	30.415	5.796	7	5.802
3 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0	10.059	10.059	7.673	7.673	0	7.673	2.385	0	0	0
4-5-6-7 TRASFERIMENTI	31.314	1.588.332	1.619.646	1.586.552	1.586.552	0	1.586.552	1.780	0	31.314	31.314
9 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	0	4	4	4	4	0	4	0	0	0	0
12 ALTRE USCITE CORRENTI	0	13.391	13.391	13.387	13.387	0	13.387	4	0	0	0
TOTALE TITOLO 1	*63.577*	*2.076.660*	*2.140.236*	*2.025.446*	*1.975.349*	*32.256*	*2.007.605*	*51.214*	*50.097*	*31.321*	*81.418*
2 TITOLO II - CONTO CAPITALE											
21 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO TERRENI	111.000	51.500	162.500	51.146	1.146	0	1.146	354	50.000	111.000	161.000
22-23-24-25-26 TRASFERIMENTI	406.511	1.133.532	1.540.043	1.133.526	19.894	50.000	69.894	6	1.113.632	356.511	1.470.143
TOTALE TITOLO 2	*517.511*	*1.185.032*	*1.702.543*	*1.184.672*	*21.040*	*50.000*	*71.040*	*360*	*1.163.632*	*467.511*	*1.631.143*
SPESA FINALE	*581.088*	*3.261.692*	*3.842.780*	*3.210.118*	*1.996.389*	*82.256*	*2.078.645*	*51.573*	*1.213.729*	*498.832*	*1.712.561*

*(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-CdC*
(b) Ottenuti sommando agli impegni effettivi in conto competenza i residui finali di stanziamento di lettera "F" in conto competenza

S.I. C.d.c. CC-11-CP-CE01 TAVOLA 1C

FORMAZIONE E UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE[a]

- ANALISI ECONOMICA (SEC 95) / TITOLO / CATEGORIA -

2000 MINISTERO DELLA SANITA'

Valori assoluti (Milioni di Lire):

TITOLO / CATEGORIA	(12) Residui propri iniziali * (13-1)	(13) Residui iniziali totali *	(14) Massa spendibile * (2+13)	(15) Autorizzazioni di cassa *	(16) Pagamenti in conto competenza *	(17) Pagamenti in conto residui *	(18) Pagamenti totali * (16+17)	(19) Economie o maggiori spese totali * [14-(18+23)]	(20) Residui propri finali in conto competenza * (5-16)	(21) Residui propri finali in conto residui *	(22) Residui propri finali * (20+21)	(23) Residui totali finali * [14-(18+19)]
1 TITOLO I - PARTE CORRENTE												
1 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	11.121	41.417	253.471	208.472	145.925	39.516	185.441	16.965	5.198	1.565	6.763	51.064
2 CONSUMI INTERMEDI	330.906	332.872	585.693	385.597	72.185	132.368	204.552	45.980	144.425	184.933	329.358	335.161
3 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0	0	10.059	10.059	7.404	0	7.404	2.385	269	0	269	269
4-5-6-7 TRASFERIMENTI	559.967	591.281	2.179.612	1.876.254	1.103.474	441.773	1.545.247	34.268	483.078	85.706	568.784	600.098
9 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	19	19	22	22	2	15	18	0	1	3	4	4
12 ALTRE USCITE CORRENTI	174	174	13.565	13.565	13.164	148	13.312	4	223	26	249	249
TOTALE TITOLO 1	*902.186*	*965.763*	*3.042.423*	*2.493.969*	*1.342.155*	*613.819*	*1.955.974*	*99.603*	*633.194*	*272.233*	*905.428*	*986.845*
2 TITOLO II - CONTO CAPITALE												
21 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO TERRENI	0	111.000	162.500	51.018	413	0	413	354	733	0	733	161.733
22-23-24-25-26 TRASFERIMENTI	27.865	434.376	1.567.908	376.023	12.750	398	13.148	6	7.144	77.466	84.610	1.554.753
TOTALE TITOLO 2	*27.865*	*545.376*	*1.730.408*	*427.042*	*13.163*	*398*	*13.562*	*360*	*7.877*	*77.466*	*85.344*	*1.716.487*
SPESA FINALE	*930.051*	*1.511.139*	*4.772.831*	*2.921.010*	*1.355.318*	*614.218*	*1.969.535*	*99.963*	*641.071*	*349.700*	*990.771*	*2.703.332*

*(a) Con * sono indicate le poste di bilancio direttamente rilevabili dal Sistema integrato RGS-CdC*

S.I. C.d.c. CC-11-CP-CE02 TAVOLA 1C