

contabile e della disciplina della gestione con i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale, i cui principi riformatori sono estesi alla generalità delle amministrazioni pubbliche.

Ancora, e sempre in termini generali, va segnalata l'esigenza di assicurare - anche nei provvedimenti di organizzazione - la conformazione, pur nella peculiarità dei compiti della Presidenza, dei modelli operativi ai principi base dei circuiti programmatici e valutativi sottesi alla recente legislazione di riforma e per la stessa Presidenza richiamati, in modo espresso, dal comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, il quale fa specifico riferimento a parametri organizzativi e funzionali, nonché agli obiettivi di gestione e di risultato cui sono tenuti i dirigenti generali preposti alle diverse strutture.

Una ulteriore considerazione si riconnette alla esigenza di rendere esaustiva, in termini di compiutezza, la rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato nell'ambito di una unitaria ricomposizione dell'intero quadro del sistema amministrativo: esigenza questa da soddisfare con la previsione - a regime - di una diretta trasmissione del rendiconto della Presidenza anche alla Corte dei conti⁹. Verrebbe così definitivamente soddisfatta l'opportunità che nella relazione della Corte, che accompagna la parificazione del rendiconto generale dello Stato, sia svolta una analisi dei profili finanziari, gestionali ed organizzativi della Presidenza del Consiglio dei ministri: e ciò per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà dell'amministrazione, interazioni che appaiono tutte sussistenti anche dopo la nuova configurazione assunta dalla stessa Presidenza in base al d.lgs. n. 303 del 1999.

3.2 A talune considerazioni si presta la disamina del bilancio preventivo per l'esercizio 2002, approvato con d.P.C.M. del 28 dicembre 2001 (pubblicato nel supplemento ordinario della G.U. n. 51 del 1 marzo 2002).

In linea di larga massima, può evidenziarsi che la struttura del bilancio si conforma, sostanzialmente, a principi e criteri stabiliti dalla legge n. 94 del 1997 e dal d.lgs. n. 279 del 1997. Può quindi rilevarsi una modulazione per funzioni obiettivo (aventi peraltro significatività relativa) disaggregate, ai fini della gestione, in capitoli di spesa: nel quadro dei principi vigenti in materia di bilancio sono, poi, stati individuati centri di responsabilità (in numero di 13) con autonomia gestionale, ai quali è stata assegnata una specifica dotazione di bilancio in relazione ai compiti istituzionali.

⁹ Va rilevato peraltro con apprezzamento - considerato il disposto normativo ora esistente - che il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno 2001 è stato inviato alla Corte - Sezioni riunite in sede di controllo - con Nota del Segretario Generale della Presidenza stessa in data 12 giugno 2002. E' comunque da porre in luce che il predetto conto era già stato pubblicato nel supplemento ordinario alla G.U. n. 132 del 7 giugno 2002.

Il bilancio riflette il variato assetto della compagine governativa che si avvale di tre nuovi Ministri senza portafoglio e recepisce le modifiche normative apportate al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 dal d.l. 12 giugno 2001, n. 217 (convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317) e dal d.l. 7 settembre 2001, n. 343 (convertito dalla legge 9 novembre 2001, n. 401).

Il documento ingloba, quindi, anche le dotazioni finanziarie del Dipartimento della protezione civile, del Fondo per il servizio civile, nonché del Dipartimento per l'informazione e l'editoria iscritte, nel precedente esercizio, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

3.3 Un particolare interesse riveste per la Corte la “nota preliminare”, che illustra ed analizza lo stato di previsione dell'entrata e della spesa in cui si articola il bilancio.

La nota preliminare costituisce il documento più rilevante per la cognizione, da parte del Parlamento, degli “obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore” (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 279 del 1997), a misura dei quali vengono dimensionate, nel breve periodo, le risorse finanziarie appostate nelle “unità previsionali di base” (U.P.B.) in cui si articola il bilancio; e così per il bilancio di previsione dello Stato la perdita di analiticità del bilancio “politico” (o “per l'approvazione parlamentare”), elaborato per U.P.B., è compensata proprio dalla nota preliminare che, con il corredo degli elementi contenuti negli allegati tecnici (art. 1, comma 7, d.lgs. n. 279 del 1997), illustra il contenuto e le finalità delle U.P.B., evidenziando, in particolare, i programmi e i progetti finanziati nell'ambito dei diversi stati di previsione.

Le considerazioni che precedono, per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà amministrativa, devono integralmente estendersi anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La nota preliminare¹⁰ della quale si è presa cognizione (2002) rivela una apprezzabile compiutezza, anche se la considerazione di fondo è contraddistinta da notevole genericità e rivela una impostazione eccessivamente semplicistica della materia; andrà pertanto opportunamente ricalibrata – in futuro – l'affermazione che dall'analisi dei dati finanziari emerge un documento di previsione 2002, il quale realizza “una completa sinergia tra la strutturalità delle funzioni di carattere permanente della Presidenza del Consiglio dei Ministri e

¹⁰ La “nota” ricorda – in termini sintetici – che il bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'esercizio 2002 si attesta in complessivi 2.289.574.131 euro.

Tale stanziamento, in relazione alle specifiche voci quantificate dalla legge finanziaria 2002, viene così ad articolarsi:

Fondo per il funzionamento della PCM	325.594.028 euro;
Interventi ed investimenti per l'editoria	506.816.692 euro;
Spese per la protezione civile	1.336.386.866 euro;
Fondo nazionale per il servizio civile	120.776.545 euro.

la capacità di risposta immediata all'impulso politico del Presidente del Consiglio che investe simultaneamente il coordinamento normativo ed amministrativo e l'analisi dei fenomeni economico-sociali".

In prosieguo, la nota preliminare chiarisce poi – correttamente - che le riduzioni apportate alle spese in conto capitale per tutti i Centri di responsabilità, ad eccezione del centro n. 13 (protezione civile), sono da correlare alla previsione di riassegnazione, nel 2002, delle somme non impegnate nel corso dell'anno finanziario precedente: il processo di transizione tra due Governi ha comportato, infatti, la necessaria revisione della programmazione degli interventi da realizzare e la previsione di un avanzo di esercizio di 10.329.138 euro.

In ordine al "valore aggiunto" che può ricavarsi dalla nota preliminare per il 2002 – rispetto alle precedenti - questi sono gli elementi da porre in evidenza:

1) le spese di funzionamento della Presidenza, rapportate alla dotazione iniziale del 2001, presentano un abbattimento di circa il 13%, percentuale che si eleva in modo considerevole, fino al 20%, se rapportato alle sole spese discrezionali escludendo, cioè, quelle consolidate (stipendi, fitti, utenze, ecc.) e gli interventi autorizzati da leggi;

2) tra gli obiettivi del Dipartimento per la funzione pubblica è prevista l'attuazione di importanti progetti di formazione dirigenziale, sia in tema di programmazione, controllo strategico e attività amministrativa (in attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999), e sia in tema di gestione delle risorse umane mediante la diffusione di tecniche manageriali e di meccanismi di valutazione del personale;

3) le dotazioni finanziarie del centro di responsabilità n. 12 sono destinate all'attuazione di una strategia unitaria per la modernizzazione del Paese attraverso l'uso avanzato delle nuove tecnologie con la realizzazione di "Piani di azione" di massimo rilievo anche in termini di esportazione del know-how ai Paesi in via di sviluppo quale modello di e-Government avanzato, atto ad influire sulla organizzazione istituzionale e contabile di quelle realtà.

4) le dotazioni del C.R. 13, gestite dal Dipartimento della Protezione civile, attengono, principalmente, alle quote annuali degli stanziamenti previsti per interventi relativi a calamità manifestatesi negli anni scorsi e fronteggiate con fondi ripartiti su più esercizi, quali quelli previsti per la concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni interessate dagli eventi¹¹.

¹¹ In materia va specificato, altresì, che le risorse allocate sul Fondo per la protezione civile sono destinate sia a fronteggiare i primi interventi che si rendessero necessari a seguito di nuovi eventi calamitosi sia ad essere ripartite sui capitoli di funzionamento cui vanno imputati gli oneri che il Dipartimento è istituzionalmente preposto a sostenere (concorso, con le altre amministrazioni, alla campagna antincendi boschivi; gestione di una flotta aerea composta da quattordici velivoli Canadair CL-415, due velivoli Piaggio P-180 e quattro elicotteri Agusta A-109;

3.4 Il conto finanziario dell'esercizio 2001, pervenuto alla Corte in data 12 giugno 2002, dà luogo a talune considerazioni scaturenti da una preliminare e non esaustiva ponderazione di taluni dati gestionali: le considerazioni sono infatti da correlare ai tempi molto ristretti di esame; in ogni caso i dati evidenziano la realizzazione di alcuni interventi specifici, programmati ed avviati dal Governo, finalizzati – sostanzialmente – ad agevolare lo svolgimento dell'attività istituzionale della Presidenza attraverso una gestione dinamica delle risorse.

In dettaglio può porsi in evidenza quanto segue:

1) tra le iniziative di maggior rilievo, che non esauriscono i propri effetti nell'ambito della sola Presidenza, ma interessano buona parte dell'amministrazione pubblica, è da annoverare quanto deliberato in merito alle modalità di utilizzazione di una quota pari al 10% dei proventi derivanti dal rilascio delle licenze individuali per i sistemi di comunicazione mobili di terza generazione (UMTS), come previsto dall'articolo 103 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. In tale ambito, 795 miliardi di lire (di cui 645 affluiti sul bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri) sono stati destinati al finanziamento del "Piano di azione di e-government", diretto a migliorare l'operatività delle amministrazioni pubbliche, mediante l'informatizzazione delle procedure relative all'erogazione di servizi, sia a favore dei cittadini che delle imprese, consentendo agli utilizzatori finali l'accesso telematico alle informazioni richieste.

2) Alcuni dati di gestione illustrano l'attività organizzativa per lo svolgimento di incontri al vertice e visite di Stato, ivi compreso il vertice del G8 di Genova nel luglio 2001; sono state inoltre portate a compimento le procedure giuscontabilistiche relative alla Conferenza O.N.U. contro il crimine organizzato, svoltasi a Palermo nel dicembre 2000.

3) Assumono uno specifico rilievo le risorse finanziarie gestite dal Dipartimento per la funzione pubblica per la realizzazione, attraverso il FORMEZ, di iniziative di formazione per pubblici dipendenti, finalizzate all'attuazione del decentramento, alla coesione ed uniformità delle procedure, all'innovazione amministrativa ed allo sviluppo locale, soprattutto nelle regioni meridionali (nonché alla costituzione di sportelli unici per le attività produttive nell'ambito di un sistema di servizi unificati a favore delle imprese).

Una analisi più dettagliata dei dati finanziari prende le mosse, inizialmente, dal versante delle entrate, ponendo in luce – sinteticamente- quanto segue: le entrate originariamente previste in 721,9 mld corrispondenti alla dotazione finanziaria dell'unità previsionale di base 3.1.3.2 (Presidenza del Consiglio dei ministri) dello stato di previsione del Ministero dell'economia e

gestione di roulotte e sistemi abitativi; sorveglianza scientifica dei fenomeni sismici e vulcanici; reti di rilevamento sui fenomeni idrogeologici; gestione del Centro polifunzionale; esercitazioni di volontariato; corsi di formazione sui diversi aspetti della protezione civile; telecomunicazioni di emergenza).

delle finanze, per effetto di successive variazioni sono state definitivamente accertate in 1.504,1 mld. Ciò stante, l'incremento di 782,1 mld rispetto alle previsioni iniziali, dovuto a finanziamenti disposti dal citato Ministero ed a maggiori accertamenti, è derivato:

- per 776,8 mld dall'attuazione di provvedimenti legislativi (cap. 800);
- per 726,3 mln da erogazioni della Commissione Europea (cap. 814);
- per 4,6 mld circa da entrate eventuali e diverse, nonché da somme relative ai compensi conferiti ai dirigenti di prima fascia (cap. 810 e cap. 811).

Del suddetto importo sono stati riscossi 1.446,4 mld e rimangono da riscuotere 57,8 mld; le risultanze esposte denotano, pertanto, un ritmo gestionale non contraddistinto da rallentamenti o inerzie burocratiche.

Il versante della spesa dà luogo, in termini di competenza, alle seguenti risultanze gestionali:

	Previsioni definitive	Impegni	Differenza
Parte corrente	1.475,5 mld	849,7 mld	625,7 mld
Conto capitale	130,1 mld	93,6 mld	36,5 mld
Totale	1.605,7 mld	943,4 mld	662,2 mld

Sull'importo impegnato pari a 943,4 mld, sono stati effettuati pagamenti per complessivi 712 mld circa e sono, pertanto, rimaste somme da pagare pari a 231,3 mld (tra le quali si disaggregano 217,1 mld di spese correnti e 14,2 mld di spese in conto capitale).

Per la gestione dei residui, il conto consuntivo pone in evidenza le seguenti risultanze:

	Residui iniziali	Somme pagate	Somme rimaste da pagare
Parte corrente	646,2 mld	537,4 mld	108,5 mld
Conto capitale	156,0 mld	152,8 mld	3,1 mld
Totale	802,2 mld	690,3 mld	111,6 mld

Il quadro che precede rivela un grado di smaltimento notevole, di particolare significato per la spesa di investimento che registra – a fine esercizio – il modesto importo, ancora da pagare, di 3,1 miliardi di lire.

Conclusivamente, ritiene peraltro la Corte che approfondimenti ed ulteriori valutazioni sulle risultanze gestionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri siano da programmare per il futuro sulla base – peraltro – di un corredo di documentazione illustrativa, oggi carente, idonea a fornire adeguati elementi di giudizio. La Corte comunque prende atto – in positivo –

dell'avvenuta trasmissione diretta del conto consuntivo, che è da auspicare in termini di ancora maggiore tempestività.

In ogni caso, gli aspetti gestionali della Presidenza incontrano, quanto alla loro significatività, un limite intrinseco nella stessa natura dell'amministrazione, che deve situarsi, sempre più, nel contesto esclusivamente istituzionale di cui all'art. 95 della Costituzione, abbandonando compiti operativi meritevoli di propria, autonoma, rilevanza nel contesto finanziario.

4. Gli assetti organizzativi.

4.1 A livello organizzativo una considerazione di interesse generale riguarda l'ufficio per il controllo interno, che ha fatto registrare – nel corso dell'intero anno 2001 – una notevole operatività.

In termini sintetici, ritiene la Corte di poter evidenziare le seguenti attività di maggior rilievo:

- realizzazione di un sistema di monitoraggio telematico degli obiettivi contenuti nella direttiva per l'attività amministrativa degli uffici e dipartimenti del Segretariato generale per l'anno 2001, gestito tramite la rete intranet della Presidenza del Consiglio ed effettuazione del monitoraggio intermedio dello stato di realizzazione degli obiettivi stessi con relativo referto al Segretario generale;

- elaborazione di uno studio, inizialmente rivolto alla valutazione della qualità dei prodotti, e poi esteso alla valutazione della "performance", che interesserà in fase sperimentale cinque uffici campione del Segretariato generale;

- supporto all'innovazione organizzativa, con conseguente sviluppo di un progetto per la creazione di un sistema di rilevazione e programmazione dei fabbisogni di beni, servizi e lavori della Presidenza del Consiglio;

- supporto a rimodulazioni organizzative, con connesso sviluppo di un sistema per la razionalizzazione ed il monitoraggio automatizzato dei flussi di spesa;

- supporto ai dipartimenti esterni affidati a Ministri senza portafoglio per l'emanazione della direttiva e l'impianto della contabilità analitica finalizzata al controllo di gestione.

4.2 Con d.P.C.M. 15 novembre 2001 è stata istituita presso la Presidenza una speciale struttura denominata "Dipartimento nazionale per le politiche antidroga".

Questo nuovo Dipartimento è struttura di missione della Presidenza ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, costituisce una struttura generale ai sensi del decreto del

Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 2000 e svolge la propria attività sino alla scadenza del mandato del Governo in carica; la struttura di missione è posta funzionalmente a supporto del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle politiche antidroga.

Con d.P.C.M. 31 ottobre 2001 è stata istituita, inoltre, presso il Dipartimento della funzione pubblica un'altra struttura di missione con il compito di riorganizzare, coordinare e integrare le attività di comunicazione e informazione ai cittadini, nonché di sperimentare procedure e modelli di eccellenza da mettere, eventualmente, a disposizione di altre pubbliche amministrazioni.

4.3 Il d.P.C.M. 29 ottobre 2001 ha dettato l'organizzazione interna del Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione.

Il Dipartimento, in termini sostanziali, assicura supporto al Presidente del Consiglio o al Ministro delegato, relativamente:

1) alle riforme istituzionali ed elettorali con riferimento, in particolare, agli organi costituzionali o di rilievo costituzionale dello Stato e alla rappresentanza italiana nel Parlamento europeo, nonché al sistema delle autonomie;

2) all'approfondimento delle possibili modalità di conferimento di compiti e di devoluzione di funzioni al sistema delle autonomie (anche con riferimento alle esperienze costituzionali degli altri ordinamenti);

3) alla cura dei rapporti con gli organi di coordinamento delle presidenze delle assemblee degli enti territoriali.

4.4 Nell'ambito degli assetti organizzativi deve farsi riferimento a due nuove figure di ministri senza portafoglio.

4.4.1 In ordine al ministro per l'attuazione del programma di governo va posto in luce che allo stesso spetta, nell'esercizio delle funzioni affidate alla sua responsabilità politica, di attuare le più opportune iniziative di raccordo, monitoraggio e verifica, in modo da assicurare al Governo un quadro aggiornato di informazioni e valutazioni sui tempi e sul grado di realizzazione degli obiettivi indicati e degli impegni assunti.

Il medesimo ministro – di concerto con i Ministri per la funzione pubblica e per l'innovazione e le tecnologie – avvia, altresì, le verifiche sulla idoneità degli strumenti operativi atti a garantire standard qualitativi adeguati.

Il Ministro per l'attuazione del programma, infine, riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri sullo stato degli impegni e sulla funzionalità del sistema dei raccordi informativi,

proponendo gli adeguamenti ritenuti opportuni per la più efficace prosecuzione del monitoraggio in relazione a fasi successive dell'attività di Governo.

4.4.2 Sempre nell'ambito di competenze ed attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'anno 2001 registra l'affermazione di una ulteriore figura istituzionale nell'ambito del Governo: quella del Ministro per l'innovazione e le tecnologie (d.P.R. 10 giugno 2001 e d.P.C.M. 11 giugno 2001), al quale ha fatto seguito l'istituzione – presso la stessa Presidenza – di un apposito dipartimento (con denominazione identica all'incarico conferito al ministro).

Per inquadrare la nuova figura, occorre richiamarsi al d.P.C.M. 9 agosto 2001, appunto di delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di innovazione e tecnologie al relativo ministro senza portafoglio.

Qui peraltro si fa soltanto riferimento, in termini generali, alla delega delle funzioni – in relazione alle amministrazioni pubbliche - di indirizzo, coordinamento e impulso nella definizione ed attuazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione, nonché delle funzioni di valutazione delle proposte formulate dalle amministrazioni e di controllo sull'attuazione e sull'impiego delle relative risorse (in relazione specifica alle innovazioni connesse all'uso delle tecnologie dell'informazione e comunicazione).

Quanto al d.P.C.M. del 27 settembre 2001, istitutivo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, ne va rimarcato il carattere “a tutto campo” per fornire supporto all'opera del ministro.

Il Dipartimento, in particolare, cura il supporto (oltre che per la generale definizione di una strategia unitaria per la modernizzazione del Paese attraverso le tecnologie) per la elaborazione, il monitoraggio e la verifica dell'attuazione dei piani d'azione volti, attraverso il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, a migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle pubbliche amministrazioni e l'elaborazione, la promozione, l'aggiornamento, il monitoraggio e la verifica del piano d'azione “governo elettronico”.

4.5 Da ultimo la Corte, come già premesso, ritiene di soffermarsi sul decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recante “Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile”.

Al riguardo si osserva che la scelta di ricondurre una struttura con compiti operativi, connotati da atipie ordinamentali e gestionali, nella Presidenza del Consiglio dei ministri

contrasta con il precipuo ruolo di supporto della stessa Presidenza alle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio.

Si reputa – pertanto – necessario suggerire l'opportunità di allocare, con gli idonei atti normativi, le strutture di protezione civile nel pertinente alveo del Ministero dell'Interno. In tal senso depono altresì, in modo inequivoco, la competenza da tempo devoluta, attraverso deleghe consolidate e per così dire "routinarie", al Ministro dell'interno con configurazione di una sostanziale estraneità del Presidente del Consiglio nel settore.

Conclusivamente, la Corte – in base al disposto contenuto nell'ultimo periodo dell'art. 41 del T.U. approvato con R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 – espone quindi alle valutazioni del Parlamento e del Governo l'opportunità di addivenire ad una conseguente riforma ordinamentale.

PAGINA BIANCA

L'ATTIVITA' DEI MINISTERI

PAGINA BIANCA

MINISTERI ISTITUZIONALI

PAGINA BIANCA

Ministero della giustizia

Sintesi e conclusioni.

1. Il quadro della riforma: 1.1 *Il giudice unico di primo grado;* 1.2 *Le sezioni stralcio;* 1.3 *Il giudice di pace.*

2. Quadro di riferimento programmatico: 2.1 *Le note preliminari e le direttive generali del Ministro.*

3. Analisi dei risultati di consuntivo: 3.1 *Profili generali;* 3.2 *Esposizione dei risultati contabili secondo la classificazione funzionale;* 3.3 *Analisi della spesa per Centri di Responsabilità.*

4. Personale.

5. Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria: 5.1 *Personale;* 5.2 *I corsi di formazione;* 5.3 *Il lavoro nell'ambito del sistema carcerario e i corsi di formazione per i detenuti e le misure alternative alla pena detentiva;* 5.4 *L'edilizia penitenziaria.*

6. Giustizia Minorile: 6.1 *Personale;* 6.2 *Attività istituzionale.*

7. Informatica.

PAGINA BIANCA