

A V V E R T E N Z A

L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato R.G.S.-C.D.C. al 31 maggio 2004, data di presentazione del Rendiconto generale dello Stato alla Corte dei conti.

PAGINA BIANCA

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. Profili istituzionali e notazioni generali.**
- 3. Aspetti finanziari, contabili e gestionali; 3.1 Osservazioni sull'ordinamento contabile; 3.2 Note in materia di auditing finanziario; 3.3 Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa (impegni, pagamenti, residui passivi).**
- 4. Assetti organizzativi, situazione del personale e connessi aspetti di attività istituzionale.**

1. Considerazioni di sintesi.

Per effetto del decreto legislativo n. 303 del 1999 la Presidenza assume la fisionomia di vero e proprio ufficio servente del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del Governo, nonché di indirizzo politico e amministrativo: per conseguenza i compiti e le strutture della stessa Presidenza sono oggetto di un processo di "riconduzione all'essenziale", con il trasferimento ad una serie di ministeri di uffici "operativi" o "gestionali" che, nel tempo, avevano trovato collocazione presso di essa.

Le attribuzioni della Presidenza del Consiglio rivestono, per la Corte, una propria rilevanza, perché attuano sedi specifiche di riscontro delle metodologie, di integrazione delle informazioni e di valutazione complessiva dell'attività delle amministrazioni pubbliche.

Particolare rilievo è da attribuire al coordinamento e alla propulsione dell'attività di Governo per mezzo delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri; in proposito va ribadita la centralità della c.d. "direttiva delle direttive" in un circuito programmatico che richiede una fase di avvio dinamico annuale promossa dalla Presidenza.

Nel quadro dei profili istituzionali si situa, per la sua obiettiva importanza, il nuovo assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza, osservando che con l'emanazione del DPCM 9 dicembre 2002 è stata disposta, tra l'altro, la trasmissione alla Corte del consuntivo unitamente all'invio ai Presidenti delle Camere.

Da ultimo, è da porre in luce che la validità della collocazione istituzionale della Presidenza, nella logica sistemica del decreto legislativo n. 303 del 1999, non è peraltro pienamente confermata dalla permanenza di taluni ambiti di competenze che vengono ancora a sommarsi a quelle di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri.

2. Profili istituzionali e notazioni generali.

2.1. La Corte, nella annuale attività referente al Parlamento, ha sempre seguito – con speciale attenzione – i processi di riforma dell'amministrazione; in tale contesto – come già ricordato - si è collocato, con un suo proprio rilievo, il modello ordinamentale sotteso al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, che ha inteso razionalizzare compiutamente funzioni e strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri in coerenza con i compiti specifici e peculiari di impulso e coordinamento assegnati al Presidente del Consiglio dalla Costituzione; e ciò per assicurare quell'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo contemplata dall'art. 95. I compiti di supporto devoluti alla Presidenza presuppongono, altresì, anche essenziali collegamenti con gli organi costituzionali, le istituzioni europee, il sistema delle autonomie.

E' poi da rilevare che la stessa Amministrazione, in un suo documento del mese di febbraio 2004¹ ha fatto riferimento a precedenti "funzioni improprie", rilevando – in particolare – che le funzioni della Presidenza del Consiglio "sono state il prodotto di una progressiva stratificazione, che ha finito per attribuire all'apparato di Governo competenze gestionali eterogenee ed improprie; il fenomeno ha appesantito la struttura organizzativa della Presidenza, chiamata non solo al perseguimento dei fini istituzionali di indirizzo e coordinamento, ma anche allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva".

I profili istituzionali hanno assunto, indubbiamente, effettivo spessore ed hanno anche comportato l'attribuzione di una forte autonomia organizzativa e contabile; questi stessi profili si sono poi raccordati, nel recente periodo, con ulteriori funzioni di notevole rilievo nella complessiva attività svolta dall'amministrazione pubblica: sono da ricordare – in proposito - l'impulso dell'attività amministrativa, la guida delle iniziative normative, il monitoraggio di programmi ed iniziative essenziali per l'azione di governo, l'attenzione ai temi della finanza pubblica e delle politiche di bilancio. In questo ambito sono emersi – in special modo - gli aspetti che coinvolgono l'attività di indirizzo, le direttive di ordine generale e l'opera di propulsione delle missioni proprie delle singole amministrazioni.

In sintesi, e a livello di prima notazione di ordine generale, è altresì da porre in evidenza che per la predisposizione della relazione annuale della Corte al Parlamento sono essenziali momenti di confronto e di verifica con tutte le amministrazioni statali: in questa propria ottica le attribuzioni della Presidenza del Consiglio si qualificano – come già detto – per la loro importanza in quanto sedi di verifica delle metodologie e di confronto delle valutazioni sull'attività delle amministrazioni, prendendo in considerazione le funzioni del Segretario generale, ma anche con riferimento all'opera di coordinamento inserita nell'area della Presidenza, come quella del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento dei controlli interni e degli uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

2.2. La validità della collocazione istituzionale della Presidenza, conforme al decreto legislativo n. 303 del 1999, non è peraltro pienamente confermata dalla permanenza di taluni ambiti di

¹ Relazione del Segretario generale al Presidente del Consiglio dei Ministri, denominata "Stato della Presidenza del Consiglio dei Ministri a metà legislatura" (febbraio 2004); in questo documento sono elencate – preliminarmente - le seguenti dismissioni di competenze di chiara natura tecnico-operativa ed il connesso trasferimento delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali:

- a) dai Commissariati del Governo, nelle Regioni a statuto ordinario e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, al Ministero dell'interno, per 229 unità di personale;
- b) dal Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, soppresso: all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) presso il Ministero dell'ambiente, per 324 unità di personale; al Registro italiano dighe (RID), limitatamente al servizio nazionale dighe, per 115 unità;
- c) dal Dipartimento delle aree urbane e dall'ufficio per Roma capitale – soppressi – al Ministero delle infrastrutture, per 36 unità di personale;
- d) dal Dipartimento per gli affari sociali al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per 50 unità di personale.

competenze che vengono ancora a sommarsi a quelle di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si vuole fare qui riferimento soprattutto al Dipartimento della protezione civile, che è oggetto di una successiva notazione; in una visione espansiva della Presidenza si situa – altresì – il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. Appaiono anche non coerenti con il modello di Presidenza a supporto del Premier il Dipartimento per gli italiani nel mondo (in precedenza trasferito al Ministero degli affari esteri ed istituito con DPCM 3 dicembre 2002), l'Ufficio Nazionale per il Servizio civile, il Dipartimento Nazionale per le Politiche Antidroga e – limitatamente ad alcuni aspetti – il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria.

2.3. La Corte, fin dalle prime fasi di elaborazione della legge 23 agosto 1988 n. 400, ha sempre seguito con particolare attenzione le vicende finalizzate a rendere effettivo il coordinamento e la propulsione dell'attività di Governo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri².

Al riguardo ha finora avuto rilievo cospicuo la c.d. "direttiva delle direttive" nell'ambito di un circuito programmatico che richiede una fase generale di impulso attuata dalla Presidenza. Sono stati infatti percepiti chiari elementi sulla volontà del Governo di rafforzare il processo di attuazione della riforma amministrativa e del bilancio anche attraverso strumenti di coordinamento affidati alla Presidenza, prendendo atto che tale maggiore attenzione si ripercuote - positivamente - sulle iniziative all'interno delle singole amministrazioni pur permanendo, ancora, una forte distanza dalla compiuta operatività del disegno normativo di riforma dell'intero sistema amministrativo.

I predetti elementi sono stati già oggetto di valutazione da parte della Corte in occasione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002 (contenente indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei ministri). Stante quanto precede, deve essere ora osservato che l'anno 2003, e i decorsi mesi del 2004, non hanno registrato finora l'emanazione – a valere per il 2004 - di una nuova direttiva generale, da definire "direttiva madre", dopo quella del novembre 2002. In proposito non può non formularsi una notazione critica, con contestuale auspicio di un ritorno alla precedente cadenza annuale, apprezzata dalla Corte anche in relazione a due specifici aspetti ricompresi nell'ultima direttiva emanata: il primo attiene alla affermazione che tutte le amministrazioni dovranno dotarsi di efficaci sistemi di valutazione dei dirigenti, nonché di sistemi di controllo di gestione; il secondo aspetto riguarda la necessità di sviluppare ulteriormente la politica di semplificazione amministrativa.

2.4. Riveste tuttora autonoma rilevanza, pur se già menzionata in occasione della passata attività referente, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 febbraio 2003 (denominata propriamente "indirizzo per l'attività di monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo").

La direttiva si sofferma sulla esperienza operativa maturata dalle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri specificamente deputate al monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo. Al riguardo le valutazioni della Corte così si sintetizzano:

² Significative appaiono alcune attribuzioni contemplate nell'art. 5, comma 2, della legge n. 400 del 1988 le quali – almeno da un quinquennio – hanno avuto concreto riscontro. Qui si ricordano, in particolare, tre previsioni contenute nella legge n. 400 che hanno registrato - in genere - una trasposizione negli atti adottati:

- l'indirizzo ai ministri di direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, nonché quelle connesse alla responsabilità di direzione della politica generale del Governo;
- il coordinamento e la promozione della attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo;
- l'adozione di direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici, promuovendo le verifiche necessarie.

- appare sufficientemente privilegiata quella che è stata definita dallo stesso Governo “una basilare esigenza di concretezza”, che consente di articolare il programma su missioni fondamentali, definendo strategie, priorità e tempi di realizzazione;

- punto essenziale è la creazione di un periodico flusso di informazioni e valutazioni - organizzate secondo modelli concordati - che permetta la costruzione, e il tempestivo aggiornamento, di un quadro sintetico di monitoraggio sullo stato di attuazione degli impegni programmatici;

- emerge l'intento della Presidenza finalizzato ad ottenere dai ministri l'attivazione di procedure e sistemi di valutazione degli effetti delle misure legislative, in modo da poter procedere alla rilevazione dell'impatto che le norme, una volta entrate in vigore, produrranno realmente sui diversi settori economici e sociali.

2.5. Nel quadro dei profili istituzionali assume una sua propria, non secondaria, rilevanza anche la direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti ed uffici del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (in ordine ai quali non vi è titolarità politica dei ministri senza portafoglio).

Nella direttiva del Segretario Generale, datata 2 gennaio 2003, la Corte ritiene di dover porre in luce due aspetti non routinari:

1) l'affermazione della necessità di provvedere all'adeguamento dei processi lavorativi delle strutture alle competenze istituzionali, eliminando eventuali duplicazioni ed individuando le procedure che presentano maggiori aspetti di criticità;

2) l'esigenza di potenziamento delle strutture del Segretariato generale con l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, identificando e realizzando interventi diretti all'efficienza dei processi lavorativi e a monitorare in tempo reale le diverse fasi esecutive.

Anche la successiva direttiva del Segretario generale, datata 26 gennaio 2004, è stata vagliata dalla Corte, che ritiene di sottolineare i seguenti aspetti:

- ulteriore, e sempre attuale, esigenza di semplificazione amministrativa intesa come snellimento delle attività poste in essere dall'Amministrazione, con puntuale richiamo alla legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), la quale promuove ancora fortemente il tema della semplificazione;

- necessità di migliorare la qualità dei “servizi resi” interpretando come “servizi” anche quelli ad utenza esclusivamente interna;

- centralità della progettazione e realizzazione di un sistema permanente per la gestione dei fabbisogni di personale pubblico.

2.6. Tra i profili istituzionali va ricompreso, per la sua obiettiva rilevanza, anche il nuovo assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza, rilevando subito che con l'emanazione del DPCM 9 dicembre 2002 è stata disposta, tra l'altro, la trasmissione alla Corte del consuntivo unitamente all'invio ai Presidenti delle Camere (art. 13, comma 6).

Può in tal modo essere soddisfatta l'esigenza di rendere maggiormente 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: a tal fine la Corte – apprezzando la “novella” introdotta - ritiene perciò utile accompagnare la parificazione del rendiconto generale con 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 configurazione assunta dalla stessa Presidenza in base al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303.

In connessione con il nuovo ordinamento contabile si pongono i noti temi di fondo che privilegiano l'intreccio tra riforma del bilancio e razionalizzazione amministrativa; in termini generali va pertanto 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 legislazione di riforma e per la stessa Presidenza richiamati, in modo espresso, dal comma 6 dell'art. 7 del più volte citato d.lgs. n. 303 del 1999, 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.

2.7. Un'ultima notazione deve essere effettuata, tra i profili istituzionali, con specifico riferimento all'anno 2003.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata centro propulsore, ai due livelli istituzionale ed amministrativo, nel quadro del semestre di presidenza italiana nell'Unione europea, che ha determinato relazioni internazionali con lo svolgimento di visite di Stato, l'organizzazione di eventi, manifestazioni e convegni, nonché la realizzazione di un programma formativo per i dirigenti di tutte le amministrazioni dello Stato volto ad illustrare il funzionamento ed il coordinamento delle istituzioni europee, nonché le tecniche di negoziazione nella procedura di approvazione degli atti comunitari nei vari Stati membri.

Va segnalato, altresì, che in occasione della presidenza italiana dell'Unione Europea, il Dipartimento per le politiche comunitarie ha assicurato la presenza di propri funzionari nelle relative iniziative governative nonché nei gruppi di lavoro operanti presso la Commissione Europea e presso il Consiglio dell'Unione Europea, al fine di esercitare la funzione di coordinamento dell'azione di Governo.

Intensa è risultata - inoltre - l'attività connessa, oltre che ai rapporti del Governo con le istituzioni europee, ai rapporti dello stesso con il Parlamento e le Regioni per la realizzazione di iniziative tese a diffondere l'informazione sulla problematiche di settore e ad assicurare la collaborazione dei soggetti, pubblici e privati, interessati al processo comunitario.

3. Aspetti finanziari, contabili e gestionali.

3.1. Osservazioni sull'ordinamento contabile.

3.1.1. In via preliminare si osserva che il DPCM 9 dicembre 2002 è stato redatto in conformità all'ordinamento vigente e, in particolare, al dettato dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 ed ai principi desumibili dalla legge 3 aprile 1997, n. 94 e dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

Si deve rilevare l'essenzialità, per l'ordinamento contabile della Presidenza, di un raccordo con i principi generali della contabilità pubblica, il quale deve coniugarsi con l'esplicito intento legislativo di assicurare la coerenza della struttura contabile e della disciplina della gestione con i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale, i cui capisaldi di riforma sono estesi alla generalità delle amministrazioni pubbliche.

In proposito merita di essere testualmente richiamato l'art. 58 del DCM 9 dicembre 2002, il quale così recita: "per quanto non previsto dal presente decreto, l'attività amministrativo-contabile dovrà essere comunque svolta nel rispetto dei principi generali di contabilità pubblica".

3.1.2. Esistono peraltro aspetti tipici, qui da segnalare. Uno è da individuare nell'art. 10 del regolamento contabile, il quale prevede che la somma algebrica delle disponibilità non impegnate e dei maggiori o minori accertamenti di entrata costituisce l'avanzo di esercizio e che l'ammontare di tale avanzo è accertato in sede di conto finanziario.

Va peraltro posto in luce – con debita evidenza – che qualora il predetto avanzo superi del dieci per cento l'importo dello stanziamento autorizzato annualmente per il funzionamento della Presidenza, il Segretario generale propone al Presidente del Consiglio di versare l'eccedenza in entrata del bilancio dello Stato.

Altro aspetto tipico (art. 12) è costituito dal fondo di riserva, destinato, nel corso dell'esercizio finanziario, all'aumento degli stanziamenti di altri capitoli di spesa, nonché allo stanziamento di fondi su capitoli di nuova istituzione; la norma specifica – peraltro – che l'ammontare dello stesso fondo non può superare il cinque per cento del totale delle spese correnti (e tale limitazione appare condivisibile dalla Corte).

3.1.3. Una disposizione suscettibile di autonoma menzione è quella relativa all'istituto contabile del "riporto", più volte analizzato in passato dalla Corte soprattutto in relazione agli assetti ordinamentali delle Regioni a statuto speciale. L'art. 11 del nuovo regolamento stabilisce infatti che le disponibilità non impegnate alla chiusura dell'esercizio sugli stanziamenti in conto capitale, su richiesta motivata del titolare del centro di responsabilità o di spesa, sono riportate, con decreto del Segretario generale, in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti dell'esercizio successivo. L'istituto del riporto viene poi esteso, con il secondo comma dello stesso art. 11, anche alle somme finalizzate per legge e alle somme provenienti dall'Unione europea nonché a quelle assegnate per le attività di protezione civile, ma con riferimento agli stanziamenti di parte corrente.

In proposito osserva la Corte che la predetta estensione amplia un ambito che dovrebbe afferire, più correttamente, soltanto alle spese di investimento; in particolare non appare adeguata – in carenza di specifiche motivazioni – l'astratta applicazione dell'istituto contabile del riporto alle attività di protezione civile, che sono da riconnettere a concrete situazioni di emergenza e di salvaguardia da calamità naturali.

3.1.4. In linea di principio, e in una visione aggiornata della materia di ordinamento contabile, è sicuramente apprezzabile il disposto contenuto nell'art. 59 del DPCM 9 dicembre 2002, che disciplina, con completezza normativa, la progressiva introduzione della contabilità analitica. Ciò stante, appare peraltro alquanto complesso l'andamento "a regime" del sistema, di per sé condivisibile, anche in ragione della necessità di dar vita ad ulteriori attività, con l'ausilio, il coordinamento ed il supporto metodologico dell'ufficio per il controllo interno che, a tale scopo, deve provvedere a realizzare centralmente e ad aggiornare un'apposita banca dati.

3.1.5. Una finale considerazione in ordine all'ordinamento contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri attiene al controllo degli inventari ed alla scheda riepilogativa dei beni mobili (art. 38 del decreto). Al riguardo è da precisare che le risultanze del conto consuntivo della Presidenza del Consiglio non si riconnettono – in ragione della conferita autonomia finanziaria e contabile – ai dati del conto del bilancio del rendiconto generale dello Stato; per la componente conto del patrimonio dello stesso rendiconto generale permane, invece, uno stretto collegamento: ed infatti l'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza trasmette la scheda riepilogativa generale al Ministero dell'economia e delle finanze ai fini dell'inserimento nel conto del patrimonio dello Stato.

3.2. Note in materia di auditing finanziario.

Le note che seguono concernono la attendibilità–affidabilità e regolarità dei dati e delle risultanze contabili, e sono integrate da elementi sulla struttura dello stato previsionale e da osservazioni sulla nota preliminare; ciò per attuare un preliminare esercizio di approccio all'"accountability".

In termini generali, peraltro, può porsi in luce che gli aspetti finanziari e gestionali della Presidenza risultano caratterizzati, quanto alla loro effettiva significatività, dal limite intrinseco della stessa natura dell'amministrazione, che dovrebbe situarsi sempre più nel contesto esclusivamente istituzionale contemplato dall'art. 95 della Costituzione.

3.2.1. La nota preliminare del bilancio 2003, della quale si è presa cognizione insieme alla nota per l'anno 2004, è caratterizzata da una apprezzabile compiutezza, anche se talune considerazioni di fondo rivelano una impostazione eccessivamente semplificata della materia; in particolare dovrebbe essere più puntualmente ricalibrata – in futuro – la seguente considerazione: “il documento tiene conto dell'obiettivo strategico di costituire una struttura moderna e coerente con il ruolo di indirizzo, coordinamento ed impulso dell'attività del Governo che la Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri”

3.2.2. La disamina del bilancio preventivo per l'esercizio 2003, approvato con DPCM del 12 dicembre 2002 (pubblicato nel supplemento ordinario della G.U. n. 27 del 3 febbraio 2003), non dà luogo a considerazioni di interesse generale.

In linea di larga massima, può soltanto 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 molto 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.

3.2.3. Sussistono, e si sono consolidate nel più recente periodo, notevoli divaricazioni tra previsioni iniziali e finali sia nel fronte dell'entrata che su quello della spesa. Nell'esercizio 2003 la previsione delle entrate (2 miliardi e 466 milioni di euro) si è attestata sull'importo definitivo di 4 miliardi e 249 milioni di euro; ciò anche in relazione ad una circostanza (i finanziamenti disposti dal Ministero dell'economia e delle finanze per l'attuazione di provvedimenti amministrativi e legislativi) che non rende edotti della causa sostanziale del fenomeno incrementativo. Analoghi scostamenti, o meglio divaricazioni, si verificano per la spesa. Quanto precede suggerisce di adottare idonee misure correttive soprattutto in ordine alle seguenti situazioni, che sono suscettibili di comportare più tempestive contabilizzazioni: accertamenti successivi al 31 dicembre precedente; ulteriore utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti; assegnazioni fondi provenienti da riscossioni.

3.2.4. Con specifico riferimento alle entrate va posto in luce, altresì, che risulta eccessivamente semplificata la descrizione delle entrate provenienti dal bilancio statale; e ciò in relazione alle voci “Fondo occorrente per gli interventi del servizio civile” e “Fondo occorrente per gli investimenti del Dipartimento della Protezione civile”, entrambi caratterizzati da importi di grande entità.

In relazione a questo ultimo fondo discorso analogo si può sviluppare per il versante della spesa, nel quale il capitolo 974 reca un notevolissimo stanziamento di competenza, ed una correlata, omologa, autorizzazione di cassa in ordine ai quali – a causa della mera denominazione del fondo sinteticamente qualificato “per la protezione civile” - non è agevole dedurre specifiche finalizzazioni.

E' pertanto auspicabile che, in proposito, vengano introdotte adeguate evidenziazioni di carattere contabile, anche per ottenere il necessario grado di trasparenza delle poste di bilancio interessate.

3.2.5. In ordine ai capitoli di spesa, va criticamente rimarcata la presenza eccessiva dei capitoli “per memoria”; questa prassi infatti deve essere oggetto di rigorose delimitazioni e ricondotta nell’ambito di principi generali desumibili dall’ordinamento contabile, i quali impongono la presenza di effettive esigenze gestorie accompagnate dalla impossibilità, temporanea ed interinale, di poter procedere a misurazioni allocative delle risorse necessarie.

Ugualmente con notazione critica va commentata la presenza di capitoli istituiti “per esigenze istituzionali”; infatti la genericità insita nella locuzione è tale da non consentire valutazioni sulla fondatezza della appostazione contabile.

La Corte ritiene, invece, di poter condividere la istituzione di capitoli finalizzati ad “una migliore evidenza degli oneri a carico dell’amministrazione” (soprattutto in relazione ad oneri tributari o previdenziali).

3.2.6. In termini di auditing finanziario contabile è da sottolineare, in positivo, l’affidamento centralizzato della gestione delle competenze fisse ed accessorie riguardanti la generalità del personale al Dipartimento per le risorse umane e l’organizzazione. Sono escluse peraltro le indennità di missione ed i trattamenti economici accessori del personale addetto agli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio e dei Ministri senza portafoglio o Sottosegretari alla Presidenza, di cui all’articolo 7, comma 7, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303; tale esclusione, ad avviso della Corte, non concorre alla finalità di disporre con tempestività – per mezzo di un unico centro di riferimento – dei necessari elementi conoscitivi sull’andamento della spesa.

3.2.7. Una ultima valutazione in termini di auditing finanziario – contabile attiene alla gestione dei residui, dove il grado di smaltimento non rivela elementi di apprezzabile dinamismo; ed infatti per la parte corrente a fronte dei residui iniziali per 508,5 milioni di euro le somme pagate si attestano nell’importo di 219,5 milioni: le somme rimaste da pagare (279,4 milioni) superano pertanto la componente definita nell’anno; ciò induce ad auspicare un maggiore ritmo gestionale. Molto più incisivo è, invece, l’andamento per il conto capitale (317,9 milioni di euro di residui iniziali: 259,1 milioni le somme pagate e 58,8 milioni le somme rimaste da pagare); peraltro per le spese di investimento i dati, per la stessa natura delle spese, rivestono relativa significatività.

Il quadro non del tutto soddisfacente della gestione dei residui è completato dal richiamo all’importo di 483,3 milioni di euro rimasti da pagare sul conto della competenza (a fronte di pagamenti complessivi per 2.471,3 milioni di euro da correlare ad impegni ammontanti a 2.954,7 milioni).

3.3. Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa (impegni, pagamenti, residui passivi).

3.3.1. La disamina dei dati finanziari³ muove, inizialmente, dal versante dell’entrata, ponendo in luce – sinteticamente – quanto segue: le entrate originariamente previste in euro 2.465.527.216, corrispondenti alla dotazione delle unità previsionali di base 3.1.5.2 (Presidenza del Consiglio dei Ministri), 3.1.5.14 e 3.2.10.2 (Editoria), 3.1.5.15 e 3.2.10.3 (Protezione civile) e 3.1.5.16 (Servizio civile) dello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, nonché ad una quota di avanzo di esercizio degli anni precedenti, sono state definitivamente accertate per effetto di successive variazioni in euro 4.249.112.988.

³ Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato approvato con DPCM in data 3 giugno 2004; il conto stesso è stato trasmesso al Presidente della Corte dei conti con Nota – del Segretario Generale della Presidenza – Prot. UBR/13193/04/5.1 del 7 giugno 2004.

In ordine al predetto complessivo importo sono stati riscossi euro 4.100.877.815, mentre sono rimasti da riscuotere euro 148.235.172; le risultanze che precedono denotano pertanto adempimenti non caratterizzati da rallentamenti o inerzie burocratiche suscettibili di nota.

Deve, altresì, rilevarsi che l'avanzo effettivo di competenza dell'esercizio 2003, ammontante ad euro 38.744.740, risulta nettamente inferiore al 10% dell'importo dello stanziamento autorizzato, per l'anno 2003, per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, comprese le variazioni avvenute nel corso dell'esercizio, ammonta a complessivi euro 601.403.462. Ciò è da porre in relazione con quanto disposto dal già menzionato art. 10 del DPCM 9 dicembre 2002, il quale prevede che il Segretario generale – in presenza del superamento del ricordato 10% - proponga al Presidente del Consiglio il versamento dell'eccedenza in entrata del bilancio dello Stato.

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

	Previsioni definitive	Impegni	Differenza
Parte corrente	1.846.141.683,77	1.390.524.773,98	455.616.909,79
Conto Capitale	2.254.943.238,01	1.564.232.834,57	690.710.403,44
Totale	4.101.084.921,78	2.954.757.608,55	1.146.327.313,23

In proposito è da rilevare la sussistenza di ritmi gestionali – scaturenti dall'assunzione di impegni – non troppo disomogenei sia in relazione alla spesa di titolo I che a quella di investimento; comunque il dato delle differenze tra impegni e previsioni definitive sembra deporre per una articolazione non del tutto divaricata nei due comparti di spesa.

E' inoltre da rilevare – come già anticipato - che sull'importo impegnato pari ad euro 2.954.757.608 sono stati effettuati pagamenti per complessivi euro 2.471.368.594; si determina pertanto un totale globale di residui passivi pari ad euro 483.389.014. Questo dato desumibile dalla gestione di competenza dà luogo ad una valutazione non negativa degli adempimenti amministrativi, considerato che i due comparti (della spesa corrente e di investimento) denotano rapporti di dinamicità tra pagamenti effettuati e totale impegnato (rispettivamente 1.149,7 milioni su 1.390,5 milioni per il titolo I e 1.321,6 milioni su 1.564,2 milioni per il titolo secondo).

Per la gestione di residui degli anni precedenti il consuntivo pone in luce le seguenti risultanze:

	Residui iniziali	Somme pagate	Somme rimaste da pagare	Differenze ⁴
Parte corrente	508.544.329,37	219.534.610,61	279.474.619,97	-9.535.099,79,79
Conto Capitale	317.961.058,08	259.112.580,26	58.823.469,17	-25.008,65,65
Totale	826.505.387,45	478.647.190,87	338.298.088,14	-9.560.108,44,44

Il quadro che precede rivela un grado di smaltimento di qualche significato per la spesa di investimento che registra – a fine esercizio – l'importo, ancora da pagare, di 58,8 milioni di euro. Di segno diverso è la situazione per la spesa corrente per la quale i pagamenti per 219,5 milioni di euro non consentono di realizzare una sufficiente incidenza sull'importo iniziale ammontante a 508,5 milioni di euro (e qui si richiama la precedente notazione in materia di auditing).

Sulla attività dei diversi centri di responsabilità sono da svolgere specifiche notazioni in ordine alle spese correnti: il Segretariato generale con 416,6 milioni di euro in termini di impegni ha svolto intensa attività gestionale in relazione ai 497,5 milioni di previsioni definitive; notevoli anche si rivelano i dati della Funzione Pubblica: 43,6 milioni di impegni su 47,8 milioni di previsioni, con formazione di soli 4,2 milioni di economie. Considerazioni di

⁴ Il dato differenziale inerisce a fenomeni di mero ordine contabile, principalmente dovuti a riaccertamenti dei residui.

minore dinamicità devono invece svilupparsi per l'Informazione e l'Editoria con impegni per 561 milioni circa da raffrontare a disponibilità per 733,1 milioni.

Il ritmo gestorio del CdR "Innovazioni e tecnologie" non è di scarso rilievo, spuntando un importo degli impegni di 27 milioni circa rispetto alle previsioni definitive (33,4 milioni).

Da ultimo sono da porre in luce, ma stavolta nel comparto delle spese qualificate in conto capitale, i dati della Protezione civile: 1.516,4 milioni di euro di impegni da correlare a previsioni finali di 2.044 milioni, con pagamenti per 1.302,3 milioni. Alquanto riflessiva, sempre per le spese di investimento, è invece la situazione dell'Informazione e dell'Editoria: 12,7 milioni di impegni a fronte di 92 milioni circa di previsioni finali, con molto modesta entità di pagamenti.

4. Assetti organizzativi, situazione del personale e connessi aspetti di attività istituzionale.

4.1. Premessa.

In relazione alle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri può confermarsi - facendo peraltro ampio rinvio alle successive considerazioni in ordine a talune significative atipicità ordinarie - che il DPCM del 23 luglio 2002 ha definito gli assetti organizzativi di dipartimenti ed uffici, dando luogo ad una collocazione di carattere sistematico. Appare anche rilevante, in proposito, il dettato dell'art. 7 del predetto DPCM, in base al quale il Segretario generale convoca e presiede la conferenza dei capi delle strutture generali ai fini del parere sul progetto di bilancio della Presidenza (secondo le indicazioni del decreto sull'ordinamento finanziario e contabile), nonché per l'esame di problematiche di carattere generale a fini di coordinamento.

La Corte manifesta comunque l'avviso che le strutture generali della Presidenza, anche sulla linea delle direttive del Segretario generale menzionate nel paragrafo dei profili istituzionali, dovrebbero conformarsi sempre più verso:

- un costante, dinamico, riassetto strutturale ed organizzativo in coerenza con le missioni istituzionali della Presidenza di supporto alle attribuzioni del Presidente del Consiglio;
- una semplificazione, uno snellimento ed un miglioramento delle attività, attraverso una adeguata diffusione della cultura della responsabilità e managerialità della dirigenza.

4.2. Non pochi sono stati, nel 2003 e fino a data corrente, gli atti normativi incidenti sugli assetti organizzativi della Presidenza. Alcuni vengono qui evidenziati, mentre altri sono ricompresi, nel prosieguo della trattazione, nell'ambito delle specifiche sedi di competenze.

4.2.1. La legge 16 gennaio 2003, n. 3, ha istituito l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, alle dirette dipendenze funzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri.

E' previsto al riguardo che il Governo adotti, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, volto a determinare la composizione e le funzioni dell'Alto Commissario al fine di garantirne l'autonomia e l'efficacia operativa.

In ordine a questa nuova figura va ricordato che la legge prescrive, tra i principi fondamentali per lo svolgimento delle funzioni dell'Alto Commissario, l'obbligo di rapporto all'autorità giudiziaria e alla Corte dei conti nei casi previsti dalla legge.

4.2.2. Con decreto del Ministro degli Affari Regionali del 22 luglio 2003 sono stati disciplinati l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, e sono stati individuati gli uffici di livello dirigenziale. Tale provvedimento assume un suo proprio rilievo per la fase istituzionale conseguente alle novelle contenute del titolo V della Costituzione.