

PREMESSA

Il 2006 si presenta come anno atipico per quanto attiene agli aspetti organizzativi e funzionali delle Amministrazioni dello Stato.

Si sono avute, infatti, non solo una profonda ristrutturazione dei Ministeri che, previsti in dodici dal decreto legislativo n. 300 del 1999 ed elevati a quattordici con il decreto legge n. 217, convertito con modificazioni nella Legge n. 317 del 2001, sono stati rideterminati, con il decreto legge n. 181, convertito con modificazioni nella legge n. 233 del 2006, in diciotto, ma anche la novità rappresentata dal fatto che tale diversa articolazione è avvenuta per la prima volta, in misura così rilevante, all'incirca a metà esercizio, con ricadute non secondarie sugli andamenti gestionali. La cennata operazione si è risolta inoltre non solo nell'aumento dei Ministeri, alcuni dei quali hanno ripreso la vecchia denominazione mentre altri sono di nuova configurazione, ma ha comportato anche una diversa ridistribuzione delle funzioni e competenze, che ha coinvolto perfino alcuni fra i Dicasteri che hanno mantenuto la vecchia denominazione. In tale contesto, nel quale è sensibilmente aumentato il numero dei componenti della compagine governativa a livello di Ministri, Viceministri e Sottosegretari di Stato, risultano di molto ampliate le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che va assumendo una connotazione che sembra sempre più discostarsi da quella di solo organo a supporto dell'opera di coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri per concentrare in sé compiti operativi, mentre nel contempo non sempre risulta ben definita e chiara la ripartizione di competenze fra le varie branche dell'Amministrazione, con conseguente necessità di ricorrere talora a forme di "cogestione" e di "avvalimento" delle strutture di un dicastero da parte di altro diverso.

Rinviano, per quanto concerne la nuova organizzazione, all'apposito capitolo della parte generale della Relazione, nel quale sono illustrati non soltanto gli aspetti attinenti al c.d. "spacchettamento" dei Ministeri ma anche le iniziative assunte per assicurare la deliberata "invarianza" della spesa derivante dalla riorganizzazione stessa, mette conto qui soffermarsi sulle implicazioni più propriamente riguardanti l'impostazione, la lettura e la verifica dei conti.

La prima constatazione è che, per l'aumento del numero dei Ministeri e per il conseguente mutare delle rispettive competenze, si è reso necessario rivedere gli stati di previsione deliberati con la legge di bilancio 2006 per i Dicasteri allora esistenti. Con il decreto legge n. 181 del 2006, convertito con modificazione nella legge n. 233 dello stesso anno, il Ministro dell'economia e delle finanze è stato pertanto autorizzato ad apportare, con proprio decreto, i necessari adeguamenti e variazioni agli stati di previsione.

La seconda constatazione è che, con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato il 7 agosto 2006, sono stati istituiti gli stati di previsione dei nuovi Ministeri con esclusione del Dicastero della solidarietà e apportate le variazioni anche a quelli degli altri. Tali variazioni hanno riguardato prevalentemente i Centri di Responsabilità "Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro" e solo marginalmente alcuni altri Centri di Responsabilità chiamati ad assolvere le funzioni istituzionali, tenendo conto dell'esigenza di mantenere l'invarianza della spesa. Del resto la sola parziale adozione nel corso del 2006 dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri cui è stata demandata la riorganizzazione di uffici e funzioni da gestire nella ridisegnata struttura ministeriale, ha reso necessaria detta scelta.

Una ulteriore constatazione è che si è molto attenuata, nel 2006, l'interconnessione fra bilancio di previsione e rendiconto generale, essendo il primo costituito da 14 stati di previsione della spesa ed il secondo da 17 conti consuntivi, che peraltro non rispondono ad una logica unitaria. Così, esemplificando, per alcuni Ministeri (Lavoro e previdenza sociale - Solidarietà) si è avuto nel 2006 un unico rendiconto firmato dai due Ministri, per altri (Istruzione - Università e ricerca) due rendiconti separati, per altri ancora (Infrastrutture - Trasporti; Sviluppo economico - Commercio internazionale) due rendiconti, dei quali il primo riguarda tutti i Centri di Responsabilità ed il secondo, che concerne i Ministeri neocostituiti, le sole strutture di Gabinetto e generali. Nel caso poi di funzioni ripartite in modo diverso rispetto al passato fra Ministeri, generalmente i Centri di Responsabilità che le hanno gestite figurano compresi nei rendiconti dei Ministeri cui le funzioni stesse erano intestate ad inizio esercizio.

Per porre ordine in tale variegata materia al fine di riferire "intorno al modo col quale le varie Amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario", la Corte ha preso atto che, per effetto del decreto legge n. 181 e della legge n. 233 del 2006, fin da detto anno i Ministeri oggetto di referto sono divenuti 18 e che fin dalla seconda metà del 2006 i titolari dei detti Ministeri hanno portato avanti la loro azione di "policy" in termini assolutamente autonomi, evidenziando la distinta identità delle strutture ministeriali.

Sulla base di tale conclusiva considerazione la Corte è venuta nella determinazione di redigere quest'anno le proprie relazioni per Centri di Responsabilità riferiti ai Ministeri quali risultano dal nuovo assetto ordinamentale, che tiene conto della nuova realtà anche se talora gestita attraverso le già ricordate forme della "cogestione" e dell'"avvalimento".

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- 1. Premessa e profili ordinamentali.**
- 2. Il nuovo assetto della Presidenza del Consiglio.**
- 3. I raccordi con il sistema delle Autonomie e nei confronti della UE.**
- 4. I raccordi con le Amministrazioni statali.**
- 5. Il Segretariato generale: le direttive e la funzione di controllo interno.**
- 6. La gestione delle risorse umane e strumentali.**
- 7. Ordinamento contabile.**
- 8. Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa.**
- 9. L'articolazione delle risorse.**

1. Premessa e profili ordinamentali.

La Presidenza del Consiglio è stata coinvolta sotto diversi versanti dal processo avviato dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, sia per quanto riguarda il proprio assetto e l'esplicazione dei nuovi compiti affidati, che per la guida del complessivo processo di riorganizzazione degli apparati ministeriali. Tale processo - come più ampiamente evidenziato nella parte generale di questa relazione dedicata alla organizzazione amministrativa - non solo ha ridisegnato l'ambito operativo dei Ministeri, ma ha avviato un percorso più complesso, segnato da ulteriori tappe normative, che non ancora risulta compiutamente tradotto nella realtà ordinamentale.

Si ricorda che in base al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303¹, la Presidenza del Consiglio aveva assunto la fisionomia di "ufficio servente" del Presidente del Consiglio nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del Governo, nonché di indirizzo politico e amministrativo, con la conseguente attribuzione di una ampia autonomia organizzativa e contabile². Tale disegno - comportante il trasferimento delle strutture con funzioni gestionali - è stato peraltro via via modificato, con la creazione di nuovi Dipartimenti e Uffici, o la rimodulazione delle strutture preesistenti, non sempre collegati alla sola dimensione operativa delle funzioni di Governo, che hanno assunto

¹ V. anche d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, "Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

² Nel nuovo assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza, il dPCM 9 dicembre 2002 recante la "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri" prevede, infatti, la trasmissione alla Corte dei conti del consuntivo della Presidenza unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere (art. 13, comma 6). L'interazione programmatica e di bilancio è alla base della inserzione dell'analisi nella relazione sul rendiconto generale dello Stato.

considerevole spessore, anche finanziario, nella struttura complessiva e nella rappresentazione di bilancio dell'Amministrazione.

L'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio continua a evidenziare una compresenza di funzioni diverse: in base al percorso avviato dal citato DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, si registra infatti per un verso la riconduzione ad altre Amministrazioni di compiti operativi - in materia di Italiani nel mondo (al Ministero degli affari esteri), e di politiche antidroga e di Servizio civile nazionale (al Ministero della solidarietà sociale) - mentre per altro verso, si accompagnano nuove attribuzioni, anche di natura gestionale, e nuove strutture. La attuale configurazione - pur evidenziando il trasferimento ai Ministeri di alcuni Dipartimenti - mostra dunque l'innesto di compiti operativi estranei a quelli esclusivi di supporto alle funzioni costituzionali di direzione e coordinamento dell'attività del Governo, proprie del Presidente del Consiglio, su cui tra l'altro si fondano i provvedimenti normativi relativi al trattamento del personale, sensibilmente differenziato da quello degli altri dipendenti da Amministrazioni dello Stato, incidendo sulla stessa fisionomia dell'apparato e riproponendo problematiche non solo interne, ma anche di impatto esterno.

La Presidenza del Consiglio ha anche il compito di guida e di indirizzo nel complessivo percorso di ammodernamento degli apparati, in relazione alla attuazione delle misure programmatiche nell'azione amministrativa. Complesso ed articolato è il raccordo da un lato nei confronti della UE e, dall'altro, con il sistema delle Autonomie.

2. Il nuovo assetto della Presidenza del Consiglio.

Come anticipato, nella ricognizione del riassetto conseguente al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, mentre sono ricondotti ad altri Ministeri i compiti in materia di Italiani nel mondo (al Ministero degli affari esteri) e di politiche antidroga e di Servizio civile nazionale (al Ministero della solidarietà sociale) - sui quali erano state espresse le riserve nella scorsa relazione della Corte sulla coerenza con il riferito disegno ordinamentale di "ufficio servente" del Presidente³ - risultano invece attribuite nuove funzioni, con conseguente utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali già previste per lo svolgimento delle stesse da parte di altre Amministrazioni. La complessità della ricognizione avviata è accresciuta dal fatto che le nuove competenze sono state assegnate con decretazione d'urgenza e che sensibilmente diverse sono le modalità previste per il loro esercizio, richiedendo dunque una puntuale analisi. Mentre in taluni casi si tratta della semplice vigilanza su enti strumentali, anche con l'utilizzo dell'istituto dell'avvalimento⁴, per molte funzioni si dispone un vero e proprio trasferimento di strutture e del relativo personale alla Presidenza del Consiglio (come per quelle in precedenza di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dei beni e delle attività culturali, del Ministero delle attività produttive).

Complessa, e diversa nelle modalità e nelle ricadute, è dunque tale analisi, con riguardo al concreto esplicitarsi dei processi di attuazione ed alla conseguente verifica

³ In base all' art. 10, rubricato "Riordino dei compiti operativi e gestionali", del d.lgs. n. 303/1999 i compiti - insieme alle corrispondenti strutture e relative risorse finanziarie, materiali ed umane - relativi alle aree funzionali degli Italiani nel Mondo erano stati già trasferiti al Ministero degli affari esteri (poi ricondotti alla Presidenza del Consiglio in base al d.lgs. n. 257 del 31 ottobre 2002); analogo trasferimento era stato disposto, dalla stessa norma, anche per altre aree, tra cui il turismo.

⁴ In particolare il comma 19, lettera a) prevede la vigilanza sull'Istituto del credito sportivo, mentre la lettera b) prevede la vigilanza sull'Agenzia dei segretari comunali e provinciali e sulla Scuola superiore per la formazione e specializzazione dei dirigenti della Pubblica Amministrazione locale.

dell'invarianza dei costi, anche attraverso la strumentazione della contabilità economica, in una prospettiva di verifica in termini non solo di equivalenza finanziaria. Vanno dunque considerati diversamente gli impatti attinenti alla configurazione della Presidenza del Consiglio, con riguardo ai diversi ambiti di riferimento ed alle pregresse attribuzioni.

Si ricorda che il DL n. 63 del 2005, convertito dalla legge 25 giugno 2005, n. 109, aveva attribuito al Presidente del Consiglio (o al Ministro da lui delegato) per l'esercizio delle funzioni inerenti allo sviluppo del Mezzogiorno, la possibilità di utilizzare anche le strutture del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione (allora assegnate al Ministero dell'economia e delle finanze). Tali strutture sono ora intestate al neoistituito Ministero dello sviluppo economico, mentre le funzioni di programmazione economica e finanziaria, non ricomprese nelle politiche di sviluppo e di coesione, sono direttamente attribuite alla Presidenza del Consiglio. Ne è seguita, con il dPCM 31 gennaio 2007⁵, la ricognizione del trasferimento delle strutture ausiliarie della segreteria del CIPE - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (art. 3, comma 7, del decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dell'8 giugno 1999, come modificato dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 gennaio 2006); del Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle Linee Guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS); dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) di cui all'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144; della Segreteria tecnica della Cabina di regia nazionale di cui all'art. 5, comma 3 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 e all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 9 febbraio 1999, n. 61⁶.

Più complessa è l'analisi con riguardo alle funzioni di competenza statale in materia di turismo, già del Ministero delle attività produttive, inizialmente attribuite al Ministero dei beni e delle attività culturali, che sono state poi trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁷. In base al comma 98 dell'art. 2, DL 3 ottobre 2006, n. 262, si precisa che per l'esercizio di tali funzioni è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo - articolato in due uffici dirigenziali di livello generale - che, in attesa dell'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione, subentra nelle funzioni della Direzione generale del turismo, conseguentemente soppressa⁸.

In materia di sport sono trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le funzioni già del Ministero dei beni e delle attività culturali⁹ (articoli 52, comma 1, e 53 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300). Alla delega delle funzioni in materia di sport si accompagna il coordinamento delle politiche in materia di politiche giovanili¹⁰.

Il coordinamento delle politiche per la famiglia è anch'esso attribuito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, insieme al trasferimento delle funzioni di competenza statale già di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ex art. 46 c. 1 lett. c) d.lgs. 300/1999¹¹. Si sono aggiunte nuove attribuzioni di bilancio, in base all'art. 19 del decreto

⁵ Pubblicato nella G. U. 26 marzo 2007, n. 71.

⁶ Le strutture oggetto di trasferimento sono individuate nell'allegato 1 del decreto.

⁷ La normativa dispone che il Ministro dello sviluppo economico concerta con il Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione e l'utilizzazione, anche residuale, delle risorse finanziarie da destinare al turismo, ivi comprese quelle incluse nel Fondo per le aree sottoutilizzate.

⁸ V. ddPCM 8 gennaio 2007 e 6 febbraio 2007.

⁹ Nel corso del 2006, le iniziative in materia di sport hanno dunque gravato sul bilancio di tale Dicastero, ricorrendosi a forme di avvalimento.

¹⁰ Per lo svolgimento di tali funzioni, la Presidenza del Consiglio può prendere parte alle attività del *Forum* nazionale dei giovani. V. ddPCM 4 agosto 2006 e 1° dicembre 2006.

¹¹ V. decreti 4 agosto 2006 e 22 novembre 2006.

legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248; il provvedimento ha infatti disposto l'assegnazione di fondi per le politiche della famiglia, per le politiche giovanili e per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità¹².

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sono anche attribuiti - insieme al fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari (d.lgs. 565/1996) - i rapporti con l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, con il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, e l'utilizzo dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile in materia di politiche per la famiglia¹³.

Gli effetti della nuova configurazione si riflettono sui documenti contabili, le cui risultanze sono analizzate nei successivi paragrafi¹⁴. Nel corso del 2006, nelle more dell'adozione definitiva dei provvedimenti ricognitivi delle funzioni trasferite, si è fatto ampio ricorso all'istituto dell'avvalimento. Non risulta ancora intervenuto un provvedimento di riordino complessivo delle funzioni e delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri relative all'esercizio delle nuove attribuzioni assegnate, su cui dimensionare anche la rappresentazione contabile, confermando una situazione di perdurante non definitività dell'assetto organizzativo.

Nell'attuale compagine governativa si unificano le responsabilità politiche nelle deleghe relative ai rapporti con il Parlamento ed alle riforme istituzionali (al Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali) ed in quelle relative alla Funzione pubblica ed alla Innovazione e tecnologie (al Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione¹⁵).

Sempre in base al DL n. 181/2006, convertito con legge n. 233/2006, si dispone poi la soppressione della Commissione e della Segreteria tecnica di cui all'articolo 3, comma da 6 *duodecies* a 6 *quaterdecies*, del DL 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, e successive modificazioni. Contestualmente viene istituita, presso la Presidenza del Consiglio, una Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, con relativa segreteria tecnica, utilizzando lo stanziamento di cui all'articolo 3, comma 6 *quaterdecies*, del decreto-legge n. 35 del 2005, ridotto del 25 per cento¹⁶.

¹² La norma prevede che, al fine di promuovere e realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un fondo denominato "Fondo per le politiche della famiglia", al quale è assegnata la somma di tre milioni di euro per l'anno 2006 e di dieci milioni di euro a decorrere dall'anno 2007. La stessa norma istituisce anche un fondo denominato "Fondo per le politiche giovanili" (al fine di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi) ed un fondo denominato "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità" (al fine di promuovere le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità), a ciascuno dei quali è assegnata la somma di tre milioni di euro per l'anno 2006 e di dieci milioni di euro a decorrere dall'anno 2007.

¹³ Vi è poi l'espressione del *concerto* della Presidenza del Consiglio dei Ministri per talune funzioni di competenza statale già svolte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

¹⁴ V., *infra*, par. 8 e 9.

¹⁵ In proposito, con decreto 16 Aprile 2007 del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione (pubblicato nella G.U. 5 giugno 2007, n. 120) si è disposta la Riorganizzazione del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie.

¹⁶ In base al decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione opera in posizione di autonomia funzionale e svolge, tra l'altro, compiti di supporto tecnico di elevata qualificazione per il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione di cui all'art. 1 del DL 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

In base al DL 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, risulta modificato il comma 4 dell'articolo 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303¹⁷, prevedendo che per lo svolgimento di particolari compiti, per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente possa istituire, con proprio decreto, apposite strutture di missione (la cui durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che le ha istituite, è specificata dall'atto istitutivo), potendo altresì ridefinire le finalità delle strutture di missione già operanti. Si prevede inoltre che per le attribuzioni che implicano l'azione unitaria di più Dipartimenti o Uffici a questi equiparabili, il Presidente possa istituire con proprio decreto apposite "Unità di coordinamento interdipartimentale", il cui responsabile è nominato ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

La stessa normativa prevede che, al fine di monitorare il rispetto dei principi di invarianza e contenimento degli oneri connessi all'applicazione del DL n. 181/2006, convertito con legge n. 233/2006, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri si provvede, a valere sulle disponibilità per l'anno 2006 previste dall'articolo 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, alla costituzione, presso il Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo, di una struttura interdisciplinare di elevata qualificazione professionale, giuridica, economico finanziaria e amministrativa, di non più di dieci componenti, per curare la transizione fino al pieno funzionamento dell'assetto istituzionale conseguente agli intervenuti provvedimenti normativi¹⁸.

Dalla sintetica rassegna appare dunque ancora non compiutamente definito il complessivo dimensionamento delle strutture e della funzionalità degli apparati della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dovendosi monitorare che l'attuazione del processo avviato dal DL 181/2006, convertito con legge n. 233/2006, non porti ad implementazione organizzativa e di costi.

3. I raccordi con il sistema delle Autonomie e nei confronti della UE.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri è affidato un ruolo crescente di raccordo da un lato nei confronti delle Istituzioni comunitarie, dall'altro con il sistema delle Autonomie. In tale ottica l'art. 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, ha previsto la istituzione del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE)¹⁹; con dPCM 9

¹⁷ V. anche d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, "Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

¹⁸ Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 Dicembre 2006 è stata istituita una "Unità di analisi strategica delle politiche di governo", intesa ad assicurare un'azione unitaria per l'integrazione delle attività di studio, analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche e delle iniziative connesse all'attuazione del programma di governo. L'Unità - costituita dal Dipartimento per il programma di governo, dal Segretariato generale, dal Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali, dal Dipartimento per gli affari economici e dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo - ha come compito principale di produrre documenti su temi e obiettivi prioritari per l'azione del Governo.

¹⁹ In particolare, gli artt. 5 e 6 disciplinano rispettivamente la partecipazione delle Regioni e Province autonome e degli Enti locali alla formazione di atti normativi comunitari, con il riconoscimento di un ruolo primario alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali. Tali conferenze sono periodicamente convocate in sessioni speciali (artt. 17 e 18 della legge) per la specifica trattazione dei temi normativi comunitari di interesse rispettivamente delle Regioni e degli Enti locali. Le nuove competenze vanno ad aggiungersi a quelle già regolate dalla legge n. 131 del 2003, di esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 della Costituzione e, per la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, di promozione dell'accesso alla Corte costituzionale nei confronti di leggi regionali ritenute lesive dell'autonomia degli Enti locali.

febbraio 2006 (emanato in base all'art. 2 della citata legge n. 11 del 2005) è stata rivisitata anche la struttura del Dipartimento per le politiche comunitarie.

Il raccordo della Presidenza del Consiglio con il sistema delle Autonomie appare rafforzato in base al DL n. 181/2006, convertito con legge n. 233/2006, che affida al Presidente del Consiglio il potere di iniziativa legislativa²⁰ e di coordinamento in materia di decentramento delle funzioni. Con dPCM 15 giugno 2006 il Ministro per gli affari regionali e le Autonomie locali è stato delegato ad esercitare le funzioni di coordinamento e di indirizzo, con ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri (fatte salve le competenze del Ministro dell'interno), in materia di rapporti con il sistema delle Autonomie; di promozione della collaborazione tra Stato, Regioni ed Autonomie locali e di esercizio coordinato e coerente dei poteri e rimedi previsti in caso di inerzia o di inadempienza, anche ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120 della Costituzione e agli articoli 137 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 15.

Al Ministro per gli affari regionali e le Autonomie locali è anche delegata la convocazione e la presidenza della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (con la regolamentazione dell'organizzazione e del funzionamento delle relative segreterie²¹) e la promozione di formule di coordinamento dei rapporti tra Stato e Regioni e delle intese di cui all'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Allo stesso Ministro competono anche le attività connesse all'attuazione del conferimento delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione e al trasferimento di beni e risorse per l'esercizio delle stesse, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131²². In relazione a tali aspetti opera l'Ufficio per il federalismo amministrativo, istituito con dPCM 24 novembre 2003 (G.U. n. 22 del 28 gennaio 2004),²³ incaricato, oltre che dei compiti per l'attuazione del federalismo amministrativo di cui al capo I della legge n. 59 del 1997, di quelli affidati in relazione all'art. 118 della Costituzione ed all'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Peraltro il processo avviato in relazione a tale complesso percorso, disegnato dal riformato titolo V della Costituzione e dalla richiamata normativa di adeguamento, cui deve accompagnarsi uno snellimento degli apparati centrali, come

²⁰ Risulta presentato dal Governo in data 5 aprile 2007, il disegno di legge recante "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (A.S. n. 1464).

²¹ Non risulta tradotta in formale DL l'esigenza, pur affrontata dal Governo, di una revisione del sistema delle Conferenze (delineato dal d.lgs. n. 281 del 1997), chiamate da disposizioni via via intervenute ad operare come sede di compensazione e di raccordo tra lo Stato ed il sistema delle Autonomie.

²² Al Ministro per gli affari regionali e le Autonomie locali competono altresì le azioni governative dirette alla salvaguardia ed alla valorizzazione delle zone montane di cui all'art. 44 della Costituzione, qualificabili anche come interventi speciali per la montagna, di natura territoriale, economica, sociale e culturale, ai sensi dell'art. 1 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, anche in base ai lavori dell'Osservatorio istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché la proposta dei criteri di ripartizione del Fondo nazionale per la montagna ai sensi dell'art. 2 della legge citata e la covigilanza sull'Istituto nazionale della montagna ai sensi dell'art. 6-bis del decreto-legge 25 ottobre 2002, n. 236, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2002, n. 284. Allo stesso Ministro competono anche i problemi concernenti le piccole isole.

²³ Ad esso è demandato il coordinamento delle attività e delle iniziative delle Amministrazioni statali volte all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire alle Regioni e agli Enti locali; la predisposizione dei provvedimenti necessari per rendere operativi tali conferimenti; il monitoraggio e la soluzione di quesiti giuridico - economici, anche a supporto del federalismo fiscale. Inoltre l'Ufficio cura le attività inerenti all'attuazione del federalismo amministrativo di cui al capo I della legge n. 59 del 1997 ed ai relativi decreti legislativi attuativi, prestando altresì supporto all'attività del Commissario straordinario del Governo per il federalismo amministrativo.

più volte evidenziato nelle relazioni della Corte, non registra ulteriori attuazioni amministrative, dovendosi definire la cornice istituzionale e dei rapporti finanziari.

4. I raccordi con le Amministrazioni statali.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri è affidato un ruolo primario nel complessivo percorso di ammodernamento delle Amministrazioni pubbliche²⁴, che si esplicita nella emanazione di atti programmatici e di indirizzo.

Tra i primi atti emanati, rileva la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 giugno 2006 "Definizione dei criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo, intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per l'anno 2006"²⁵. Con tale direttiva si ridefiniscono i criteri e le priorità di carattere generale, da rispettare per il coordinamento dell'azione amministrativa e per un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, con la finalità prioritaria di assicurare il massimo grado di realizzazione degli obiettivi programmati.

Di rilievo crescente sono i compiti della Presidenza del Consiglio che si definiscono nei processi di programmazione strategica, in relazione alla attuazione, nelle altre Amministrazioni, degli indirizzi relativi alla pianificazione, attribuzione e gestione delle risorse.

Emerge, in particolare, nella direttiva del 12 marzo 2007 e nelle allegate Linee Guida, la sostanziale unificazione delle direttive, prima distinte, relative agli ambiti di programmazione dei processi di programmazione strategica e "di Governo". che sono più diffusamente esaminati nella parte generale di questa relazione della Corte dedicata alla organizzazione della Pubblica Amministrazione (vol. I, cap. VII), con la segnalazione sia degli affinamenti metodologici che delle criticità rilevabili. In particolare sono evidenziati, sia sotto il profilo sistematico, che operativo, i profili problematici relativi a quegli aspetti del raccordo tra programmazione strategica e programmazione "di Governo", tra attività istituzionale ordinaria e nuovi programmi, che richiedono ulteriore riflessione metodologica ed attuativa.

Si segnala la delega del 15 giugno 2006, che affida espressamente al Ministro per l'attuazione del programma di Governo le funzioni di coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, confermando il percorso avviato a partire dalla delega del 28 agosto 2003 e dalla direttiva presidenziale

²⁴ La relazione sullo stato della PA è disciplinata dall'articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, dall'articolo 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93 e dal comma 4 dell'articolo 50 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

²⁵ Gazzetta Ufficiale n. 137 del 15 giugno 2006; nella direttiva si sottolinea che la responsabilità prioritaria nella realizzazione degli obiettivi di ciascun Dicastero di spesa si sviluppa entro gli spazi di flessibilità e di riallocazione riconosciuti dalla vigente normativa contabile, con gli strumenti di controllo e di misurazione correlati, attraverso indicatori di risultato. Sono in particolare richiamate le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con le circolari n. 1 dell'11 gennaio 2006 (Enti pubblici-bilancio di previsione 2006), n. 7 del 14 febbraio 2006 (Gestione del bilancio dello Stato), n. 8 (Patto di stabilità interno) e n. 9 (Spese per il personale delle Amministrazioni regionali, Enti locali, ecc.) del 17 febbraio 2006, n. 10 del 27 febbraio 2006 (Istruzioni regionali sulla redazione del bilancio di previsione economico patrimoniale 2006 delle aziende sanitarie, ospedaliere ed ospedaliero-universitarie), n. 12 del 13 marzo 2006 (Disposizioni in materia di rinnovi di contratti delle pubbliche Amministrazioni per forniture di beni e servizi) e n. 17 del 21 aprile 2006 (Assestamento del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2006). Al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sono affidate specifiche analisi degli effetti delle iniziative di limitazione della spesa richiamate nella stessa direttiva.

4 febbraio 2003²⁶, cui è seguita la istituzione del Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo (dPCM 3 dicembre 2004)²⁷.

Sotto il profilo organizzativo, in base all'art. 2 del d. P. R. 12 dicembre 2006, n. 315²⁸ - con cui si è proceduto al riordino del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, abrogando l'articolo 7 del decreto legislativo n. 286 del 1999 - si attribuiscono, in particolare, al Comitato i compiti di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica nei Ministeri. Il regolamento prevede espressamente il compito di migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse e di elaborare proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica.

Negli atti di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri è stata ribadita l'esigenza che le Amministrazioni pubbliche assumano comportamenti coerenti con il raggiungimento degli obiettivi programmati, assicurando, tra l'altro, il rispetto degli impegni di contenimento della spesa previsti dalla sequenza dei provvedimenti complessivamente approvati.

Sotto altro versante, si attende l'ulteriore esplicitazione della dimensione operativa dell'Alto Commissariato per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione, istituito in base all'art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3²⁹, di recente rinnovato nella sua composizione.

²⁶ Concernente "Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo" (in G.U. del 21 marzo 2003, n. 67).

²⁷ In base a tale dPCM il Dipartimento provvede alle funzioni di supporto, oltre che del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, ove nominato, anche del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

²⁸ Il provvedimento - emanato in base all'articolo 29, comma 2, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge dall'articolo 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248 - è pubblicato in G.U. n. 38 del 15 febbraio 2007. In base al comma 2 del d.P.R. il Comitato, ai fini del coordinamento delle attività di competenza delle Amministrazioni dello Stato in materia di valutazione e controllo strategico, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, svolge attività di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro da lui delegato, al fine di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica dei Ministeri in relazione alle funzioni di direzione della politica generale e di mantenimento dell'unità d'indirizzo politico ed amministrativo del Governo; promuove l'utilizzo di metodologie e strumenti comuni per la pianificazione strategica delle Amministrazioni dello Stato, la circolazione di informazioni e documenti, il confronto di buone prassi, l'accumulo e la diffusione di conoscenze, anche con riferimento alle esperienze di altri Paesi; elabora metodologie e strumenti per assicurare e migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse nelle Amministrazioni dello Stato; elabora proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica delle Amministrazioni dello Stato; formula, anche su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri, valutazioni specifiche di politiche pubbliche o programmi operativi plurisettoriali. In base all'art. 3 viene disposto che il Comitato duri in carica tre anni, decorrenti dalla data di entrata in vigore del regolamento, e che tre mesi prima della scadenza del termine di durata, il Comitato stesso presenti una relazione sull'attività svolta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai fini della valutazione della perdurante utilità dell'Organismo e della conseguente eventuale proroga della sua durata, comunque non superiore a tre anni. In base all'art. 4 il Comitato si avvale del supporto tecnico del Dipartimento per il programma di Governo e del supporto informativo della banca dati, già costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, accessibile in via telematica e alimentata dalle Amministrazioni dello Stato, alla quale affluiscono le direttive annuali dei Ministri e gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità relativi ai Centri di Responsabilità e alle funzioni obiettivo del bilancio dello Stato.

²⁹ "Disposizioni ordinamentali in materia di Pubblica Amministrazione", pubblicata in G.U. n. 15 del 20 Gennaio 2003, S.O. n. 5. Il regolamento per la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'Alto Commissariato è stato approvato con d.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258. La legge n. 266 del 2005 (Legge finanziaria 2006), al comma 254 dell'unico art. 1 prevede poi la figura di un vice Commissario vicario, un vice Commissario aggiunto, e cinque esperti, tutti scelti tra i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati dello Stato, collocati obbligatoriamente fuori ruolo o in aspettativa retribuita dalle rispettive Amministrazioni di appartenenza, anche in deroga alle norme ed ai criteri che disciplinano i rispettivi ordinamenti, nonché altri dipendenti delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, in posizione di comando secondo i rispettivi ordinamenti. La norma dispone che per tutto il personale destinato all'ufficio del Commissario il servizio è equiparato ad ogni effetto a quello prestato presso le

La dimensione di allargamento alle Regioni ed agli Enti locali si rinviene anche nelle modalità di attuazione delle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2006 è stato istituito il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione ed istituito il "Tavolo" permanente per la semplificazione, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai rappresentanti delle categorie produttive e delle associazioni di utenti e consumatori, nonché da rappresentanti dei Ministeri, della Conferenza dei presidenti delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM; il "Tavolo" è stato poi costituito con dPCM dell'8 marzo 2007³⁰.

5. Il Segretariato generale: le direttive e la funzione di controllo interno.

I processi programmatici all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono scanditi dalla emanazione delle direttive per il funzionamento della complessa macchina amministrativa, che fa capo al Segretario generale. Essi appaiono formulati in coerenza ai più generali atti di indirizzo con riguardo alla programmazione strategica ed al rispetto degli impegni di contenimento della spesa previsti dalla sequenza dei provvedimenti normativi approvati. Rilevano in tal senso sia la direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2006 - emessa in data 24 febbraio 2006, con piani articolati di intervento e la previsione del correlato monitoraggio - che la direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2007, emessa in data 5 marzo 2007. Quest'ultima esplicita un aggancio con le "priorità politiche" del programma di Governo, con riferimento particolare agli obiettivi di realizzazione di "una Pubblica Amministrazione di qualità", in un contesto istituzionale in evoluzione, che deve tenere conto di molteplici fattori, tra cui quelli derivanti dalle indicazioni della politica economica contenute nel DPEF 2007-2011 e dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

Particolare attenzione merita la direttiva del 5 settembre 2006 per la formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2007, che affronta tematiche correlate ad aspetti evidenziati nella scorsa relazione al rendiconto generale dello Stato, che viene richiamata in diversi punti, sia di ordine generale, che più specificamente precisati. Si ricorda nelle "Considerazioni generali" che la Corte ha sottolineato come i tempi ed i modi di realizzazione dell'azione programmatica debbano essere coerenti con i vincoli che derivano dal quadro economico di riferimento, anche in una proiezione ultrannuale. Sempre in relazione alle osservazioni della Corte in ordine alla eccessiva divaricazione fra

Amministrazioni di appartenenza. Non risulta ancora approvato il protocollo di Intesa sulle modalità dell'esercizio delle funzioni dell'Alto Commissario nei confronti delle Autonomie territoriali (v. Conferenza Unificata del 16 Marzo 2006, ove il tema era stato rinviato). L'argomento è ripreso nella relazione dell'Alto Commissario sull'attività svolta nel periodo 1 gennaio- 30 giugno 2006, che evidenzia gli aspetti organizzativi e le problematiche del settore.

³⁰ Il "Tavolo" si articola, oltre che nella sede plenaria, in due sezioni semplici, rispettivamente per le questioni riguardanti le Regioni e le Autonomie locali, e per quelle concernenti le categorie produttive e le associazioni di consumatori. La prima svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e di impulso, nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione, per quanto attiene alle Regioni ed agli Enti locali; essa viene consultata in merito alle questioni relative all'attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di semplificazione, al fine di garantire un processo partecipato, da parte di tutti i soggetti interessati e può essere incaricata di svolgere funzioni istruttorie per la definizione di intese e accordi, da sancire in sede di Conferenza Unificata. La sezione per le questioni concernenti le categorie produttive e le associazioni di consumatori ha la finalità di garantire un'efficace azione di consultazione e raccordo tra il comitato ed i soggetti rappresentativi degli interessi della società civile. Il "Tavolo" e le sezioni che lo compongono possono articolarsi in gruppi di lavoro.

previsioni iniziali e finali - riconducibile sia alle integrazioni disposte in corso di gestione, che al ricorso all'istituto del riporto dell'avanzo dell'esercizio precedente - si raccomanda (punto 3 "Criteri per la definizione delle proposte") di evitare eccessive divaricazioni tra previsioni iniziali e finali (sia per quanto attiene all'entrata che alla spesa). A tale divario concorre in maniera sensibile l'applicazione dell'istituto del riporto, di cui all'articolo 11 del dPCM 9 dicembre 2002: è opportuno dunque il richiamo, nella direttiva, a limitarne il ricorso alle ipotesi espressamente contemplate.

Anche in relazione all'auspicio della Corte dei conti di una migliore leggibilità delle poste di bilancio - e più specificamente di quelle relative alle dinamiche programmatiche e di spesa della Protezione civile³¹ - si dispone, infine, nella direttiva (punto 11 "Protezione civile") che il Dipartimento della Protezione civile effettui una programmazione anche ultrannuale, tenendo conto delle obbligazioni già assunte e limitando il ricorso al cap. 974³².

La direttiva ribadisce, in coerenza con quanto chiesto alle Amministrazioni dello Stato fin dalla citata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 giugno 2006, finalizzata all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, gli obiettivi di riduzione della spesa dell'apparato, con riguardo specifico ai consumi intermedi ed alle spese per incarichi di studio, consulenza a soggetti estranei all'Amministrazione, relazioni pubbliche, mostre, pubblicità, convegni e rappresentanza. Per la attuazione di tali misure si richiama, sempre nella direttiva, il ruolo dell'Ufficio di bilancio e ragioneria, chiamato ad assicurare, d'intesa con i singoli Centri di Responsabilità (C.d.R.), il rispetto delle limitazioni previste.

6. La gestione delle risorse umane e strumentali.

Va premesso che le spese per l'acquisizione di beni e servizi rientrano nella "gestione accentrata" presso il Segretariato generale, che ricomprende anche le risorse strumentali impiegate dagli altri Centri di Responsabilità (con le sole eccezioni del Dipartimento della Protezione civile e del Dipartimento della funzione pubblica). Per esse si registrano sul C.d.R. 1 "Segretariato generale" 67.121.260,94 euro in termini di impegno, riferite in gran parte all'Ufficio per l'acquisizione dei beni e servizi e per la gestione degli immobili (33.012.354,55 euro) ed al Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici (15.830.336,38 euro). Dal consuntivo, peraltro, risultano allocazioni di spesa anche per altri C.d.R., suggerendo l'opportunità di una maggiore esplicitazione dei criteri di contabilizzazione, utile anche ai fini di una più agevole ricognizione per l'intero macroaggregato. Analoga esigenza di riagggregazione emerge per la spesa relativa al personale, per la quale, sempre sul C.d.R. 1, risultano impegnati 201.734.320,27 euro, destinati al pagamento delle competenze al personale di ruolo gestiti in forma accentrata dal Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici³³.

³¹ V. anche Corte dei conti, sez. contr. sulla gestione, delibera n. 6/2007, più ampiamente esaminata nel capitolo della presente relazione dedicato al Ministero dell'ambiente.

³² Sul capitolo di parte capitale 974, denominato "Fondo per la Protezione civile", sono allocate le risorse destinate ad integrare, in corso d'anno, i vari capitoli di bilancio che, in relazione alle attività di gestione per l'insorgere di eventi emergenziali, dovessero rilevarsi deficitari.

³³ Le spese relative alla diretta collaborazione sono in parte rinvenibili sul C.d.R. 1, con riguardo alle Segreterie particolari organismi istituzionali, in parte in altri C.d.R.; in proposito, nella relazione allo stesso consuntivo si indica una diminuzione di 2.858.796 euro, derivante dalla riorganizzazione degli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato (in base al dPCM n. 155/BIL del 23 novembre 2006). Nella stessa relazione si evidenzia una diminuzione per complessivi euro 9.005.857 in relazione dall'attuazione dei commi 9 e 10 dell'articolo 1 della legge 266/2005 (Legge finanziaria 2006), relativi a compensi per esperti, incarichi speciali, studi, convegni e rappresentanza (per euro 5.109.844, derivanti dai ddPCM n. 1/BIL dell'8 febbraio

Si ricorda che con decreto del Presidente del Consiglio 11 luglio 2005 è stato ridefinito l'assetto organizzativo con la creazione di una struttura generale specificamente dedicata alla gestione degli immobili e all'approvvigionamento dei beni e dei servizi, con esclusione di quelli di natura informatica, disponendo la soppressione del Dipartimento per le risorse umane e strumentali e la contestuale istituzione del Dipartimento per le risorse umane ed i servizi informatici e dell'Ufficio per l'acquisizione dei beni e servizi e per la gestione degli immobili. Anche alla luce dell'impatto sulle strutture e sul personale degli effetti innescati dal processo avviato - e non ancora concluso - dal DL n. 181/2006, convertito con legge n. 233/2006, di cui sopra si è riferito, restano dunque da valutare compiutamente gli effetti in termini di efficacia, di funzionalità e di costi delle procedure in discorso.

Nel 2006, si registra la stipula di due contratti collettivi conclusi - entrambi - in data 13 aprile 2006, che si riflette sull'aumento delle spese per il personale. Si tratta degli oneri derivanti dall'applicazione del CCNL al personale dirigente (quadriennio normativo 2002/2005-bienni economici 2002/2003 e 2004/2005³⁴) e al personale non dirigente (biennio economico 2004/2005³⁵). La loro applicazione richiede dunque - come sistematicamente previsto nel sistema ordinamentale - un costante monitoraggio da parte del servizio di controllo interno, in particolare per la verifica dell'effettivo incremento di produttività cui sono correlati i miglioramenti previsti³⁶.

In materia di esigenze logistiche, dei servizi generali di supporto e, più in generale, dei servizi strumentali, si ricorda la decisione della Presidenza, formalizzata con decreto del Segretario generale del 27 settembre 2005, di non procedere all'aggiudicazione della gara relativa al progetto pilota di esternalizzazione e gestione dei servizi generali di supporto della stessa Presidenza, di cui al dPCM del 4 agosto 2003, il che segnala l'opportunità di una più generale riflessione su tali moduli contrattuali³⁷.

7. Ordinamento contabile.

L'esigenza di un riadeguamento dell'ordinamento contabile è avvertita dalla stessa direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2007, del 5 marzo 2007, che assegna espressamente, quale obiettivo per l'Ufficio di bilancio e ragioneria, l'istruttoria finalizzata alla revisione del dPCM 9 dicembre 2002 recante la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In tale occasione potranno essere ulteriormente affrontati gli spunti enucleabili dalle relazioni della Corte, su richiamati,

2006 e n. 33/BIL del 10 aprile 2006 e per euro 3.896.013, derivanti dai ddPCM 79/BIL del 25 luglio 2006 e 195/BIL del 29 dicembre 2006, emanati in attuazione dell'articolo 27 del decreto-legge 223/2006, che ha ulteriormente ridotto le spese di cui agli stessi commi 9 e 10).

³⁴ Sul piano dei riflessi finanziari, nel rendere certificazione positiva, la Corte ha espresso, nelle osservazioni rappresentate nel relativo rapporto (del. n. 22/CONTR/CL/O6 del 6 giugno 2006), la raccomandazione "di attivare le necessarie operazioni di monitoraggio per la responsabile attuazione della c.d. clausola di salvaguardia" (art. 62 del CCNL)".

³⁵ CCNL per il personale del comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri per il biennio economico 2004-2005, che si applica a tutto il personale non dirigente a tempo indeterminato e a quello a tempo determinato del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 2 del CCNL per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto il 18 dicembre 2002), già destinatario del CCNL sottoscritto in data 17 maggio 2004, relativo al precedente biennio economico 2002 - 2003 (Del. N.23/CONTR/CL/O6 del 7 giugno 2006).

³⁶ E' intervenuta la sigla, in data 14 novembre 2006, dell'accordo tra l'Amministrazione e le Organizzazioni sindacali rappresentative per la definizione di materie oggetto di contrattazione integrativa ai sensi degli articoli 4 e 5 del CCNL sottoscritto il 17 maggio 2004, seguita dal primo contratto integrativo relativo al personale del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il biennio economico 2004-2005.

³⁷ Tali esigenze hanno indotto a procedere ad una valutazione dell'efficacia e dell'efficienza anche dei contratti di *global service*, come indicato tra gli obiettivi assegnati dalla direttiva generale per l'azione amministrativa in data 24 febbraio 2006 all'Ufficio per l'acquisizione dei beni e servizi e per la gestione degli immobili.

orientati alla finalità di una migliore leggibilità delle poste di bilancio ed alla opportunità di una riagggregazione classificatoria in linea con le più generali prospettive del sistema contabile. Problematica in parte già evidenziata, ma che richiede ulteriore definizione, sia operativa che di rappresentazione contabile, è quella del dimensionamento del ricorso all'impiego del riporto, di cui sopra si è fatto cenno.

8. Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa.

Il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio per l'anno 2006, approvato con decreto del Presidente del Consiglio 12 dicembre 2005, aveva previsto entrate globali pari a 2.636.621.900 euro, già comprensive di una quota dell'avanzo di esercizio degli anni precedenti (66.893.900 euro).

Esso si basava su una previsione iniziale di entrate provenienti dal bilancio dello Stato indicate in 2.569.728.000 euro, poi definite, a seguito della approvazione della manovra di bilancio, in un ammontare pari a 2.516.817.630 euro, corrispondente alla somma delle risorse così allocate sulle Unità Previsionali di Base (UPB) relative allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze³⁸:

- 3.1.5.2 Presidenza del Consiglio dei Ministri, euro 304.302.000;
- 3.1.5.14 Editoria (parte corrente), euro 351.790.000;
- 3.1.5.15 Protezione civile (parte corrente) euro 207.760.000;
- 3.1.5.16 Servizio civile nazionale, euro 40.180.000;
- 3.2.10.2 Editoria (conto capitale) euro 69.690.260;
- 3.2.10.3 Protezione civile (conto capitale) euro 1.543.095.370.

All'adeguamento delle poste del bilancio preventivo, in seguito alla approvazione della Legge finanziaria, sono seguite ulteriori variazioni, mediante appositi decreti del Presidente del Consiglio, che hanno portato le entrate dell'esercizio 2006 a 4.379.023.900,37 euro. Il consistente incremento, pari a 1.742.402.000,37 euro rispetto alle previsioni iniziali, è derivato per la gran parte (1.408.775.093,77 euro) dall'applicazione della disciplina prevista dagli articoli 10 ("Avanzo di esercizio") ed 11 ("Riporti") del dPCM 9 dicembre 2002³⁹. Oltre a tale applicazione, ulteriori risorse, pari ad euro 311.811.801,00 derivano da finanziamenti disposti dal Ministero dell'economia e delle finanze per l'attuazione di provvedimenti legislativi e amministrativi, anche da collegare a specifiche ordinanze di Protezione civile disposte a seguito di calamità naturali e situazioni emergenziali sulle UPB 3.1.5.15 e 3.2.10.3 (Protezione civile)⁴⁰. Variazioni

³⁸ Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze risultano destinati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 11 capitoli, di cui uno per il funzionamento, n. 7 per la Protezione civile e n. 2 per il Dipartimento per l'Editoria ed uno per il Servizio civile nazionale.

³⁹ In base a tali disposizioni, l'avanzo risulta essere costituito dalla "somma algebrica delle disponibilità non impegnate e dei maggiori o minori accertamenti di entrata". Secondo quanto disposto poi dall'articolo 11, "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. Le somme finalizzate per legge e le somme provenienti dall'Unione Europea nonché quelle assegnate per le attività di protezione civile non impegnate alla chiusura dell'esercizio sugli stanziamenti di parte corrente sono riportate con decreto del Segretario generale in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti dell'esercizio successivo".

⁴⁰ Per quelle concernenti la UPB 3.1.5.2 (Presidenza del Consiglio dei Ministri) le variazioni di assegnazioni - che dal conto consuntivo del Ministero dell'economia e delle finanze disposte in corso d'anno risultano complessivamente pari a 158.353.381 euro (in conto competenza) - si segnalano le seguenti: decreto legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, recante "Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche" (euro 34,6 ml); legge 24 marzo 2001, n. 89, recante "Previsione di equa riparaione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e

per euro 21.815.105,60 sono, infine, da ascrivere a restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari.

Delle entrate, complessivamente accertate in 4.379.023.900,37 euro, sono stati riscossi 4.313.041.900,35 euro, mentre rimangono da riscuotere 65.982.000,02 euro, quasi totalmente (62.933.563 euro) riferite alle entrate provenienti dal bilancio dello Stato.

(in migliaia)

	Previsioni iniziali 2006	Variazioni	Previsioni finali	Entrate accertate	Somme riscosse	Somme rimaste da riscuotere	Maggiori entrate accertate
Entrate provenienti dal bilancio dello Stato	2.569.728	311.812	2.881.540	2.881.540	2.818.606	62.993	62.993
Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari	0	21.815	21.815	21.815	18.767	3.048	3.048
Avanzo d'esercizio	66.894	1.408.775	1.475.669	1.475.669	1.475.669	0	0
TOTALE ENTRATE	2.636.622	1.742.402	4.379.024	4.379.024	4.313.042	65.982	65.982

In parallelo all'andamento delle entrate si riscontra quello della spesa: il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno finanziario 2006 recava, per la spesa, previsioni iniziali per complessivi 2.636.621.900,00 euro, mentre le previsioni finali di spesa, in conseguenza soprattutto delle riassegnazioni disposte in base alla richiamata disciplina, pari a circa 1.475.668.993,77 euro, hanno fatto registrare un incremento pari a 1.676.420.000,35 euro, per cui si sono attestate ad euro 4.313.041.900,35 euro.

Quanto alla dinamica della spesa si registrano impegni pari a 3.261.300.042,45 euro; sono stati effettuati pagamenti per complessivi 2.381.044.354,98 euro, con residui passivi pari a 880.255.687,47 euro, ed economie per euro 1.051.741.858.

(in migliaia)

	Previsioni iniziali 2006	Variazioni	Previsioni finali A	Impegni B	Pagamenti C	Somme rimaste da pagare(residui) d=b-c	Economie E=a-b
Spesa corrente	1.205.425	594.765	1.800.190	1.499.897	1.032.956	466.940	300.293
Spesa in conto capitale	1.431.197	1.081.655	2.512.852	1.761.403	1.348.088	413.315	751.449
TOTALE SPESA	2.636.622	1.676.420	4.313.042	3.261.300	2.381.044	880.255	1.051.742

modifica dell'articolo 75 del codice di procedura civile" (euro 8,6 ml); legge 16 gennaio 2003, n. 3, articolo 27, commi 2 e 3, relativi ai progetti strategici nel settore informatico (euro 43 ml in conto competenza ed euro 7,343 ml in conto residui); applicazione CCNL (euro 10,129 ml in conto competenza ed euro 14 ml in conto residui); delibere CIPE n. 20/2004, n. 35/2005, n. 54/2005 e n. 1/2006 (euro 32,2 ml in conto competenza ed euro 1,7 ml in conto residui); DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale" (euro 9 ml); legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge finanziaria) articolo 26, comma 1 (euro 4,2 ml in conto residui); legge 9 gennaio 2006, n. 7, recante "Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile" (euro 4 ml); legge 20 maggio 1985, n. 222, recante "Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi" (8 per mille - euro 10,5 ml in conto residui).

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

(in migliaia)					
	Residui al 1/1/2006 a	Pagamenti in conto residui b	Somme rimaste da pagare c	Totale d=b+c	Economie sui residui e=a-d
Spesa corrente	601.790	435.466	137.955	573.421	28.368
Spesa in conto capitale	780.097	428.290	350.945	779.234	863
TOTALE	1.381.887	963.756	488.900	1.352.655	29.231

I residui passivi, accertati al 31 dicembre 2006, ammontano, dunque, a 1.369.155.744,68 euro - cui concorrono 880.255.687,47 euro dal conto della competenza e 488.900.057,21 euro rimasti da pagare sul conto dei residui - evidenziando una flessione rispetto ai 1.381.887.000 euro di residui ad inizio esercizio.

Al 31 dicembre 2006 risultano economie pari a 1.051.741.857,90 euro, di cui 300.293.170,58 di parte corrente e 751.448.687,32 di conto capitale; tale somma è comprensiva delle quote di pertinenza dell'Editoria (euro 12.341.659,51) e della Protezione civile (euro 697.406.660,18).

Si registra dunque una diminuzione delle disponibilità non impegnate a fine esercizio 2006 (1.051.741.857,90), rispetto a quelle del precedente esercizio (1.460.766.797). Analogamente diminuisce il ricorso alle risorse destinate al ripianamento delle previsioni di spesa per il 2007 (25.000.000) rispetto a quelle utilizzate per il ripianamento delle previsioni di spesa per il 2006 (66.893.900).

In tale percorso di coerente allineamento alle indicazioni già espresse dalla Corte, volto a dimensionare l'utilizzazione dell'avanzo dell'esercizio, con riguardo alle ipotesi contemplate dal decreto 9 dicembre 2002, risulta utile, anche ai fini di una migliore leggibilità delle poste di bilancio nei documenti contabili, una rappresentazione il più possibile disaggregata della riallocazione delle diverse somme resesi disponibili.

9. L'articolazione delle risorse.

A tale quadro d'insieme può seguire un'analisi più dettagliata con riguardo ai Centri di Responsabilità amministrativa della Presidenza del Consiglio, alla luce del nuovo assetto organizzativo seguito al DL n. 181/2006, convertito con legge n. 233/2006. Come si è detto, tale riordino ha determinato una complessa fase attuativa - in parte ancora non compiuta - che si riflette nella stessa articolazione dei documenti contabili.

Nel bilancio consuntivo risultano inseriti capitoli specifici per le nuove politiche settoriali confluite nella Presidenza: si tratta del C.d.R. 16 "Politiche per la famiglia" e del C.d.R. 17 "Politiche giovanili ed attività sportive", istituiti con i ddPCM nn. 64 /BIL e 65 /BIL dell'8 giugno 2006.

Il bilancio di previsione 2007, rispetto alla struttura previsionale del bilancio 2006, evidenzia la costituzione di nuovi Centri di Responsabilità amministrativa: oltre ai C.d.R. 16, "Politiche per la famiglia", e del C.d.R. 17 "Politiche giovanili e attività sportive", presenti, come si è detto, anche nel consuntivo 2006, si rinviene anche il C.d.R. 18 "Sviluppo e competitività del turismo", con la soppressione di quelli relativi agli italiani nel mondo (C.d.R. 11) e alle politiche di sviluppo e coesione (C.d.R. 15)⁴¹.

Un'analisi più dettagliata viene svolta con riguardo ai C.d.R. 9 (Informazione ed Editoria) e 13 (Protezione civile), in quanto le relative risorse sono specificamente alimentate dal Ministero dell'economia e delle finanze.

⁴¹ Il C.d.R. 14 "Politiche antidroga" è mantenuto in bilancio per la sola gestione dei residui.