

dei servizi generali di supporto della stessa Presidenza, di cui al ricordato dPCM del 4 agosto 2003. Le motivazioni a base della decisione sono state supportate da valutazioni anche di natura economica, dovute alla necessitata riduzione delle disponibilità finanziarie in coerenza con i provvedimenti normativi finalizzati al contenimento della spesa pubblica, nonché ai maggiori oneri finanziari determinatisi a seguito dell'istituzione di ulteriori uffici e strutture di missione e di diretta collaborazione nell'ambito della Presidenza, ma anche da valutazioni relative all'inopportunità di procedere ad una sperimentazione organizzativa così rilevante a ridosso della fine della legislatura.

Conseguentemente alla ricordata deliberazione la Presidenza ha 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. Si è – in tal modo – proceduto all'adeguamento delle strutture della Presidenza anche in relazione alle nuove dotazioni organiche della dirigenza.

5.8. In ordine ai servizi strumentali la Corte ritiene di soffermarsi, altresì, sull'attività - nel 2005 - dei servizi in *global service*. Al riguardo possono effettuarsi le valutazioni che seguono:

- in linea di massima, la presenza di un interlocutore unico ha reso possibile una sufficiente semplificazione amministrativa e gestionale, con riflessi sull'efficienza dell'intero sistema;

- attraverso l'interconnessione con i sistemi informativi già presenti si è realizzato un sistema di connessioni tecniche e di flussi operativi e informativi che ha alquanto snellito le procedure precedenti, accorciando i tempi di risposta agli utenti e rendendo semplice il circuito operativo;

- la presenza di uno staff tecnico si è dimostrata di apprezzabile efficacia operativa, soprattutto per gli aspetti connessi con le emergenze;

- è stata garantita la presenza dei presidi tecnologici senza soluzione di continuità e fino alle cessate esigenze presso le sedi più critiche (soprattutto Palazzo Chigi) per gestire emergenze. In più occasioni, nel corso dell'anno, il sistema in *global service* si è dimostrato una risorsa operativa utile per non tenere sotto i livelli di guardia la sicurezza delle sedi;

- quanto, da ultimo, alla manutenzione riparativa è da dire che i molteplici interventi di minuto mantenimento e/o di riparazione sono già ricompresi negli oneri forfetari previsti dai contratti e vengono effettuati in tempi di risposta veloci rispetto alle segnalazioni degli utenti.

5.9. In materia di servizi strumentali si ritiene utile illustrare, anche in relazione alle risorse finanziarie impiegate, taluni programmi specifici sviluppati nel 2005.

5.9.1. In relazione ai progetti di informatizzazione e telefonia è stato implementato il portale dei servizi al quale si può accedere anche tramite palmare; è stata predisposta – altresì – l'architettura affinché il sistema possa interagire con le strutture della Presidenza in modo automatico, semplificando e razionalizzando, a regime, il sistema di gestione dei beni mobili e di facile consumo.

Sono stati avviati inoltre due progetti per l'automatizzazione dei processi operativi, il primo relativo al conferimento delle onorificenze, con l'eliminazione delle schede cartacee individuali, ed il secondo relativo all'attività di monitoraggio dei procedimenti amministrativi ex legge n. 241 del 1990.

L'Amministrazione ha poi provveduto al cablaggio di alcune sedi e per ciascuna di esse sono stati attivati i relativi servizi di fonia e trasmissione dati; con il completamento di tali opere la rete di comunicazione della Presidenza, articolata su 19 sedi, comprende oggi 5.704 punti rete e 98 apparati attivi oltre a 17 centrali telefoniche.

5.9.2. Sempre in materia di logistica, di approntamento di servizi strumentali e di realizzazione di interventi tecnici sono proseguite numerose attività riguardanti il programma di razionalizzazione degli spazi destinati ad uffici avviato negli anni precedenti e finalizzato alla graduale dismissione delle sedi a carattere oneroso a favore di sedi demaniali. In tale ambito si è provveduto ad effettuare:

a) il completamento dei lavori di ristrutturazione, in Roma, della nuova sede della Galleria Colonna ed il conseguente insediamento degli uffici di quattro Ministri senza portafoglio ad essa destinati. Contestualmente è avvenuto il completo rilascio, richiesto per motivi di estrema necessità ed urgenza dall'Agenzia del demanio, della sede di Via Barberini, 38;

b) l'ultimazione dei lavori di ristrutturazione della nuova sede demaniale di via della Mercede, 9;

c) la dotazione per le nuove sedi demaniali dei necessari arredi e complementi di arredo, attraverso l'utilizzo dei sistemi di *e-procurement*, ai sensi del d.P.R. n. 101/2002. Sono state attivate sei aste europee *on line*, con il supporto della piattaforma informatica CONSIP; l'attivazione di tali procedure ha dato dei risultati in termini di semplificazione amministrativa, di trasparenza, di rapidità e di economicità. Si sono, in tal modo, ottenuti ribassi che vanno dal 13,26 per cento per gli arredi di rappresentanza per Ministri e capi dipartimento fino al 61 per cento per gli arredi operativi. Inoltre è stato utilizzato, per gli approvvigionamenti di beni presenti sui cataloghi elettronici CONSIP, il sistema *market place*, ottenendo risparmi medi del 10 per cento rispetto ai costi abituali.

## **6. L'ordinamento contabile e note di auditing finanziario.**

6.1. La Corte osserva preliminarmente che, pur conservando il dPCM 9 dicembre 2002 sostanziale validità, qualora emergessero in futuro sostanziali esigenze di innovazioni in materia di ordinamento contabile della Presidenza, lo strumento più idoneo andrebbe ricercato in un regolamento in senso stretto e, più propriamente, in un regolamento governativo disciplinato dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400, che – per la sua natura di regolamento delegato e previa, ovviamente, la determinazione, con legge, di norme generali regolatrici della materia – consentirebbe specifiche modifiche di sistema, ovvero eventuali revisioni, se necessarie, della disciplina generale della contabilità di Stato in quanto applicata.

6.2. Si sono rivelati, ormai dopo oltre un triennio, adeguati raccordi tra disciplina generale e disciplina specifica (riguardante la prima le amministrazioni dello Stato e la seconda la Presidenza). E' comunque da ribadire la centralità, anche per l'ordinamento contabile della Presidenza, di una armonizzazione con i principi generali della contabilità pubblica, la quale deve perseguire l'intento di rendere coerente la struttura contabile e la disciplina della gestione con l'esigenza di salvaguardare i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale. I capisaldi di riforma attengono, infatti, alla generalità delle amministrazioni pubbliche e, quindi, anche a quelle aventi ordinamento peculiare come la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

6.3. In materia di ordinamento contabile ritiene la Corte di soffermarsi, nuovamente, sull'istituto del "riporto", limitatamente all'ambito afferente alla protezione civile.

In proposito è da ricordare che l'art. 11 del regolamento stabilisce 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.

Al riguardo osserva la Corte - reiterando un suo avviso - 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 sulla riconduzione alla sostanziale nozione di spesa in conto capitale - 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.

6.4. La nota preliminare del bilancio 2005, della quale si è presa cognizione insieme alla nota per l'anno 2006, è caratterizzata da una apprezzabile compiutezza, con puntuali ed utili riferimenti ai diversi Centri di Responsabilità, per i quali dovranno sempre essere implementati approfondimenti in termini di adeguatezza economico-finanziaria. Nella nota preliminare al bilancio di previsione 2006 si rinviengono precisi riscontri della direttiva del Segretario generale.

E' inoltre da porre in luce che il bilancio recepisce, nella struttura, le modifiche apportate all'organizzazione della Presidenza.

6.4.1. Nella citata nota preliminare per il 2006 tre tematiche appaiono suscettibili di positiva considerazione da parte della Corte.

La prima attiene alla affermazione che il Segretariato generale intende proseguire sulla strada dello sviluppo delle politiche di semplificazione delle procedure amministrative e del miglioramento della regolamentazione, puntando, per la gestione interna, sulla responsabilità e managerialità della dirigenza per incrementare la qualità dei servizi resi ed ottimizzare gli assetti organizzativi ed i costi di gestione; ciò anche alla luce dei nuovi principi introdotti dalla legge n. 15 del 2005 sul procedimento amministrativo e dalla direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 11 febbraio 2005, per l'attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 in materia di protezione dei dati personali.

In secondo luogo, considerando la genericità della affermazione, si ritiene di poter apprezzare che le strategie gestionali individuate saranno calate in obiettivi operativi e programmi di azione diretti al superamento degli aspetti critici delle varie linee di attività, proseguendo - in tal modo - nell'opera di reingegnerizzazione dei processi, di modernizzazione dell'apparato e di snellimento operativo, anche grazie al ricorso costante all'innovazione tecnologica.

Da ultimo appare positivo il potenziamento della progressiva integrazione dei flussi operativi, già intrapresa negli anni precedenti, con l'ulteriore estensione delle procedure di trasferimento automatizzato dei dati tra più Centri di Responsabilità per consentire una migliore programmazione degli interventi ed una gestione più correttamente modulata nel corso dell'intero esercizio.

6.5. Quanto all'auditing finanziario contabile, dispiega rilevanza e può essere positivamente valutata la direttiva per la formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2006, datata 8 settembre 2005.

Di detta direttiva merita autonoma evidenza il seguente punto, che attiene ad un argomento più volte oggetto di attenzione da parte della Corte: "con specifico riferimento al disposto di cui all'art. 6, comma 1, del decreto concernente la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i singoli Centri di Responsabilità, nel determinare le previsioni relative ai fabbisogni finanziari, avranno altresì cura di indicare, con adeguata specificazione, i principali obiettivi che si intendono perseguire - articolati per progetti e funzioni -; e ciò per porre in grado l'Ufficio bilancio e ragioneria di elaborare una nota preliminare al bilancio che risulti, come prescritto per legge, adeguatamente illustrativa delle finalità amministrative della gestione di riferimento e delle valutazioni di massima effettuate in ordine all'attendibilità delle previsioni finanziarie".

6.6. Proseguendo il discorso sull'auditing finanziario la Corte, in questa sede, espone i riscontri dati dalla Presidenza alle osservazioni effettuate nella precedente relazione, privilegiando quelli che sono suscettibili di particolare attenzione nell'ambito del disposto dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994.

6.6.1. L'Amministrazione ha osservato che l'eccessiva semplificazione delle voci di entrata relative alle dotazioni finanziarie per il Servizio civile deriva dalla oggettiva circostanza che il capitolo di bilancio inserito nella tabella del Ministero dell'economia e delle finanze non espone elementi idonei ad enunciare specificazioni più dettagliate. Importanza va, poi, attribuita al tema riguardante sia le voci di entrata, sia quelle di spesa, relative agli investimenti gestiti dalla protezione civile. Sul fronte dell'entrata, le considerazioni della Corte sono state condivise dalla Presidenza; si evidenzieranno pertanto distintamente in futuro, nelle corrispondenti voci di entrata del bilancio autonomo della Presidenza, le risorse destinate agli investimenti di protezione civile per le quali, in effetti, sussistono elementi che consentono di addivenire ad articolazioni specifiche.

E', ancora, da rilevare che con riferimento alla gestione del Fondo di protezione civile, iscritto al cap. 974, l'Ufficio bilancio e ragioneria ha richiesto al Dipartimento della Protezione civile, in sede di programmazione 2006, un maggiore impegno nel definire gli stanziamenti di previsione, nell'intento di attenuare il ricorso ai prelevamenti dal fondo per limitarlo alle specifiche fattispecie emergenziali.

6.6.2. La osservazione della Corte sulla permanenza di un certo numero di capitoli "per memoria" in linea generale è stata condivisa dall'Amministrazione. Fin dall'esercizio 2005 pertanto la Presidenza ha cercato di ridurre il numero di tali capitoli: la loro utilità è stata comunque ritenuta permanente per voci di spesa per le quali, già in fase previsionale, è nota la necessità di riportare l'avanzo di esercizio (es. per fondi assegnati in chiusura della gestione precedente per progetti cofinanziati dall'UE).

6.6.3. E' stata auspicata anche dall'Amministrazione, a seguito di osservazione della Corte, una migliore adeguatezza dei dati esposti nella nota preliminare.

Pertanto per l'esercizio 2006 la predetta nota preliminare al bilancio di previsione è stata redatta seguendo, per quanto possibile, i criteri adottati per la stesura della relazione al conto consuntivo. La Presidenza ha comunque segnalato che appare in certa misura inevitabile che la prefigurazione dei programmi enunciati in sede di nota preliminare possa subire una riconsiderazione sin dalla prima fase gestionale di esercizio, in quanto i dati economico-finanziari che la supportano, pur formalizzati, sono comunque dipendenti da elementi esogeni connessi all'iter di approvazione della legge finanziaria. In proposito, pur prendendo atto delle difficoltà enunciate, si auspica un ulteriore miglioramento nella redazione della nota.

Al riguardo deve – infine – porsi in luce che il comma 171 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha prescritto quanto segue: "nella formulazione delle previsioni di spesa si tiene conto degli esiti del controllo eseguito dalla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, commi 4 e seguenti, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Nelle note preliminari della spesa sono indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte dei conti".

6.6.4. La Presidenza ha posto in evidenza, da ultimo, che la rilevata significativa divaricazione tra le previsioni iniziali e finali deriva, in prevalenza, da assegnazioni integrative per autorizzazioni legislative di spesa sopravvenute, che finanziano nuove e specifiche finalità, nonché da assegnazioni integrative disposte dal Ministero dell'economia e delle finanze a valere

sul fondo di cui all'art. 9 *ter* della legge n. 468 del 1978. Un fisiologico divario tra il dato finanziario delle previsioni iniziali e quello delle previsioni definitive discende, peraltro, ad avviso dell'Amministrazione, anche dall'applicazione dell'istituto del riporto.

6.7. A conclusione delle considerazioni in materia di auditing è da dire che le risultanze del consuntivo sono sostanzialmente condizionate dai dati della protezione civile, che assumono un rilievo essenziale nella dimensione della spesa complessiva sia del bilancio preventivo che del conto finanziario: basta – in proposito – richiamare l'importo delle previsioni definitive complessive di spesa (pari a 4.808 milioni) da raffrontare a quello omologo del solo C.d.R. n. 13 (per 3.078 milioni). Tutto ciò potrebbe deporre – in prospettiva – in favore di una netta separazione della gestione della Presidenza del Consiglio in senso proprio da quella del Dipartimento della Protezione civile, per il quale era già stata prevista la configurazione ordinamentale di agenzia.

## **7. Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa.**

7.1. L'esame del conto finanziario 2005 ha trovato un fondamento, assai valido, nella relazione illustrativa al conto stesso; questa relazione contiene infatti elementi di sicura significatività, che la Corte ritiene di valutare in modo favorevole.

In special modo una parte della relazione consente di essere informati, agevolmente, della concreta utilizzazione delle risorse deputate alle esigenze funzionali della Presidenza. Sono stati rilevati, nella relazione, anche taluni criteri innovativi che potrebbero essere utilmente estesi ad altre amministrazioni statali.

7.2. E' da porre in evidenza, ai fini della completezza dei dati gestionali refluenti nel consuntivo, che nell'anno 2005 è divenuto operativo il sistema di monitoraggio in tempo reale dei provvedimenti di spesa (denominato SGCS), che ha integrato il vigente sistema di contabilità gestionale SICOGE, esteso – quest'ultimo – ad un maggior numero di centri di spesa del Segretariato generale.

E' ugualmente attivo il portale unico per la logistica integrata (denominato SABS), che dal gennaio 2004 consente al competente Dipartimento di gestire, con maggiore rapidità, le numerose richieste di beni e servizi provenienti da tutte le strutture della Presidenza, ivi incluse quelle affidate ai Ministri senza portafoglio ovvero ai sottosegretari di Stato; e ciò può contribuire, notevolmente, ad una migliore, tempestiva, predisposizione del documento contabile.

7.3. Si premette che il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato approvato con dPCM in data 11 maggio 2006; il conto stesso è stato trasmesso al Presidente della Corte dei conti con lettera – del Segretario generale della Presidenza – del 16 maggio 2006 (pervenuta alla Corte il successivo 30 maggio).

Ciò stante, e conformemente alle passate relazioni, l'esame dei dati finanziari muove inizialmente dal versante dell'entrata ponendo in luce – in modo sintetico – quanto segue: le entrate originariamente previste in euro 2.831 milioni, 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 4.813 milioni.

L'aumento di 1.982 milioni rispetto alle previsioni iniziali è riconducibile alle seguenti variazioni incrementali (enunciate in termini contabili sintetici):

- per 531 milioni da finanziamenti disposti dal Ministero dell'economia e delle finanze per l'attuazione di provvedimenti amministrativi e legislativi;
- per 33 milioni da restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari;
- per 1.418 milioni, infine, dall'ulteriore utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti.

Del già citato importo di 4.813 milioni sono stati riscossi 4.809 milioni e sono rimasti da riscuotere 4 milioni circa. Dette risultanze sono da correlare ad una serie di adempimenti amministrativi non caratterizzati da rallentamenti suscettibili di nota, anche se - come è noto - i dati dell'entrata rivestono scarsa significatività proprio per la loro stessa natura di risorse provenienti da adempimenti amministrativi caratterizzati da necessità; in ogni caso non si rilevano distonie, su questo versante, nei raccordi tra Ministero dell'economia e delle finanze e uffici deputati della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Può altresì rilevarsi, in questo primo versante delle entrate, che l'avanzo effettivo di competenza dell'esercizio 2005, ammontante a 1.633.132 euro, risulta nettamente inferiore al 10 per cento dell'importo delle previsioni finali, per l'anno 2005, per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, comprese le variazioni avvenute nel corso dell'esercizio, ammonta a complessivi 675.784.288 euro. Ciò è da porre in relazione con quanto disposto dall'art. 10 del dPCM 9 dicembre 2002, il quale prevede che il Segretario generale - in presenza del superamento del ricordato 10 per cento - proponga al Presidente del Consiglio il versamento dell'eccedenza in entrata del bilancio dello Stato.

7.4. In ordine al versante della spesa il bilancio recava previsioni iniziali per complessivi 2.831 milioni; in correlazione alle maggiori entrate verificatesi sono stati istituiti in prosieguo di tempo, ed in relazione a sopravvenute esigenze, nuovi capitoli di spesa ed incrementati gli stanziamenti di capitoli già presenti in bilancio.

Le previsioni iniziali di spesa hanno fatto registrare, complessivamente, un incremento pari a 1.977 milioni: le previsioni definitive di spesa si sono perciò attestate in 4.809 milioni.

Il versante della spesa dà luogo in termini di competenza alle seguenti risultanze che - per ragioni di completezza espositiva - vengono espresse in euro:

|                       | Previsioni definitive | Impegni          | Differenza       |
|-----------------------|-----------------------|------------------|------------------|
| <b>Parte corrente</b> | 1.842.647.374,08      | 1.550.482.056,94 | 292.165.317,14   |
| <b>Conto Capitale</b> | 2.965.922.672,00      | 1.797.321.192,08 | 1.168.601.479,92 |
| <b>Totale</b>         | 4.808.570.046,08      | 3.347.803.249,02 | 1.460.766.797,06 |

In proposito è da porre in debita evidenza la sussistenza di ritmi gestionali, scaturenti dall'assunzione di impegni, alquanto divaricati in relazione alla spesa di parte corrente nel raffronto con quella di investimento, dove viene a configurarsi un processo di stagnazione che assume un suo proprio rilievo.

Ad ulteriori considerazioni possono dar luogo i rapporti tra pagamenti ed impegni: infatti su un importo complessivo di 3.348 milioni di impegni sono stati effettuati pagamenti per complessivi 2.369 milioni, con determinazione di un totale globale di residui passivi pari a 979 milioni. Questo dato desumibile dalla gestione di competenza fa ritenere che i due comparti (della spesa corrente e di investimento) denotino rapporti di qualche dinamicità tra pagamenti effettuati e totale impegnato (rispettivamente 1.082 milioni su 1.550 milioni per il titolo I e 1.287 milioni su 1.797 milioni per il titolo secondo).

7.5. Per la gestione di residui degli anni precedenti il consuntivo pone in luce le seguenti risultanze - anche qui espresse in euro - integrate con i dati delle diminuzioni intervenute in conformità all'ordinamento contabile:

|                       | <b>Residui iniziali</b> | <b>Somme pagate</b> | <b>Somme rimaste da pagare</b> | <b>Diminuzioni</b> |
|-----------------------|-------------------------|---------------------|--------------------------------|--------------------|
| <b>Parte corrente</b> | 572.730.193,04          | 410.918.370,01      | 148.425.181,06                 | -13.386.641,97     |
| <b>Conto capitale</b> | 603.156.811,19          | 346.145.816,70      | 254.717.190,33                 | -2.293.804,16      |
| <b>Totale</b>         | 1.175.887.004,23        | 757.064.186,71      | 403.142.371,39                 | -15.680.446,13     |

Al riguardo si pone in luce che le menzionate diminuzioni sono da attribuire, per 5 milioni circa a perenzioni amministrative, e per la restante parte, ad annullamenti di impegni provenienti da esercizi precedenti per i quali è venuto meno l'obbligo giuridico.

Conclusivamente, i residui passivi, accertati al 31 dicembre 2005 sui capitoli di spesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ammontano a 1.382 milioni e risultano così ripartiti:

- somme rimaste da pagare sul conto della competenza 979 milioni
- somme rimaste da pagare sul conto dei residui 403 milioni

Premesso quanto precede in termini di esposizione contabile, la Corte osserva che il quadro desumibile dai dati rivela un grado di smaltimento di un certo significato per la spesa di parte corrente che registra – a fine esercizio – l'importo, ancora da pagare, di 148 milioni. Diversa è la situazione per la spesa di investimento per la quale l'importo dei pagamenti per 346 milioni non realizza ancora una sufficiente incidenza sull'importo iniziale ammontante a 603 milioni.

7.6. Talune considerazioni sono da svolgere dopo le risultanze contabili finora evidenziate; le stesse sono correlate a valutazioni effettuate anche dall'Amministrazione in sede di relazione al conto finanziario 2005, valutazioni che, in linea di massima, appaiono sorrette da accettabile fondamento.

Nel complesso le risultanze totali depurate dai dati relativi alla Protezione civile che, per la specificità delle spese effettuate vanno analizzati separatamente, consentono di enucleare un quadro caratterizzato da una qualche dinamicità, espressa sia dal rapporto tra gli stanziamenti definitivi e gli impegni assunti (circa 70 per cento) che tra questi ultimi ed i pagamenti effettuati (circa 71 per cento). E', poi, da segnalare che il rapporto tra il complesso delle spese strumentali (di beni e servizi e di personale, depurate degli oneri relativi alla diretta collaborazione con i vertici politici) e la spesa totale è pari a circa il 22 per cento.

La già citata relazione dell'Amministrazione si sofferma, con analisi puntuale, su taluni significativi macroaggregati, evidenziando confronti con la gestione dell'anno 2004. Qui appare utile annotare quanto segue:

- 1) l'incremento delle spese per il personale, che può qualificarsi di "line", registra un +14 per cento da correlare agli oneri del primo contratto nazionale di lavoro del personale del comparto Presidenza, nonché del relativo contratto integrativo riferiti all'intero anno 2005 mentre, nel 2004, hanno inciso solo per tre mesi;
- 2) le spese per il personale di staff del Presidente, dei due Vice Presidenti, dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio registrano una crescita (+12 per cento) che è da riconnettere alla messa a regime degli uffici di diretta collaborazione, giustificata dalla creazione, all'indomani della modifica della compagine governativa del 23 aprile 2005, di nuove figure istituzionali (Ministro per le politiche di sviluppo e coesione territoriale, Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento, Sottosegretario per le riforme istituzionali, Sottosegretario per gli affari regionali);
- 3) l'andamento incrementale delle spese per beni e servizi è da riferire ad una precisa scelta strategica pur in una situazione di scarsità di risorse: si implementano, nell'immediato, il carico finanziario per consentire, in futuro, una stabile riduzione di spesa corrente. L'Amministrazione ha infatti inteso proseguire nel programma di razionalizzazione degli spazi destinati agli uffici, avviato negli anni precedenti e

finalizzato alla graduale dismissione delle sedi a carattere oneroso a favore di sedi demaniali, provvedendo anche a dotare gli uffici dei necessari arredi attraverso l'utilizzo di sistemi di *e-procurement*.

7.7. In materia di risultanze gestionali deve evidenziarsi che i mezzi finanziari facenti capo al C.d.R. Segretariato generale (641 milioni), ed effettivamente impegnati per 536 milioni, sono in parte notevole (177 milioni) riferibili agli oneri (diretti e riflessi) per il personale in servizio presso tutte le strutture generali disciplinate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2003, la cui gestione risulta centralizzata presso un unico centro di spesa.

Le spese per l'acquisizione di beni e servizi, per le quali la "gestione accentrata" presso il Segretariato generale 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, si sono attestate in 73 milioni circa. Detta gestione ha consentito, comunque, una razionalizzazione di interventi – per loro natura – frammentati e assai diversificati.

7.8. Una ulteriore notazione sulla gestione concerne il C.d.R. n. 9 (Informazione ed Editoria). Il relativo Dipartimento (struttura operante nell'area funzionale relativa al coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale, informazione e pubblicità nonché dell'attuazione della legislazione relativa alle provvidenze all'editoria e ai prodotti editoriali) ha registrato impegni per 585 milioni a fronte di stanziamenti definitivi per 634 milioni.

Per gli interventi di settore sono stati impegnati 572 milioni destinati:

- alle politiche di sostegno all'editoria ed ai prodotti editoriali, attuate con l'erogazione delle provvidenze previste dalla legge n. 250 del 1990 in favore di giornali quotidiani e periodici e di emittenti radiofoniche nazionali e locali, nonché dalla legge n. 223 del 1990 in favore di emittenti televisive locali. Sono stati, altresì, effettuati i rimborsi in favore dei gestori delle riduzioni tariffarie riconosciute alle imprese radiofoniche e satellitari nonché i rimborsi alle Poste italiane S.p.A. per analoghe riduzioni;
- ai programmi di informazione e comunicazione istituzionale per la realizzazione di campagne pubblicitarie e di particolare utilità sociale o di interesse pubblico;
- agli oneri derivanti dalla stipula di contratti con le principali agenzie nazionali di informazione e con la RAI.

7.9. Altra, specifica, menzione deve effettuarsi per il C.d.R. n. 12 – Innovazione e tecnologie – nell'ambito del quale per l'attività di coordinamento delle politiche di promozione dello sviluppo della "società dell'informazione" sono stati assunti impegni per complessivi euro 185 milioni a fronte di previsioni per 329 milioni e con formazione di rilevanti economie (per 144 milioni).

Parte di essi (per 43 milioni) è da riconnettersi a progetti che incidono sul "Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico" (art. 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3) ammessi al finanziamento su deliberazione del Consiglio dei Ministri per la società dell'informazione. In particolare, sono stati avviati i progetti relativi al "Portale nazionale del turismo" e quello denominato "Non è mai troppo tardi" destinato a promuovere, attraverso lezioni televisive, l'alfabetizzazione informatica e l'utilizzo del computer e di internet.

In occasione delle elezioni amministrative regionali è stata, inoltre, data attuazione alla sperimentazione dello scrutinio elettronico.



**Ministero dell'economia e delle finanze****1. Considerazioni generali e di sintesi.**

**2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili:** 2.1. *Valutazioni preliminari sulla significatività della classificazione di bilancio e sulla coerenza tra le UPB e le missioni del Ministero;* 2.2. *Trasferimenti statali alle Regioni per il finanziamento delle nuove funzioni attribuite;* 2.3. *Valutazione degli andamenti finanziari;* 2.4. *Audit finanziario contabile;* 2.5. *Verifiche di affidabilità.*

**3. Risultati dell'attività gestionale nei principali settori di intervento:** 3.1. *Valutazioni generali sulla programmazione delle attività e sul funzionamento dei Servizi di controllo interno;* 3.2. *I risultati gestionali dei diversi Centri di Responsabilità:* 3.2.1. Dipartimento del tesoro; 3.2.2. Ragioneria generale dello Stato; 3.2.3. Dipartimento politiche di sviluppo e coesione; 3.2.4. Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro; 3.2.5. Dipartimento politiche fiscali; 3.2.6. Guardia di Finanza; 3.2.7. Amministrazione autonoma Monopoli di Stato; 3.2.8. Agenzia delle entrate; 3.2.9. Agenzia delle dogane; 3.2.10. Agenzia del territorio; 3.2.11. Agenzia del demanio - Ente pubblico economico; 3.2.12. Scuola superiore dell'economia e delle finanze; 3.2.13. SECT.

**4. Strumenti: organizzazione e personale:** 4.1. *Modifiche intervenute nell'assetto organizzativo;* 4.2. *Personale:* 4.2.1. *Evoluzione della consistenza e della distribuzione del personale in relazione alle politiche di contenimento della spesa;* 4.2.2. *Contrattazione integrativa: ammontare del fondo unico per l'esercizio di riferimento e distribuzione delle risorse tra le diverse finalità;* 4.2.3. *La dirigenza.*

**5. Attività contrattuale e nuove tecnologie:** 5.1. *Attività contrattuale:* 5.1.1. *Attività di razionalizzazione degli acquisti – convenzioni CONSIP e mercato elettronico;* 5.2. *Nuove tecnologie:* 5.2.1. *Valutazione sullo stato complessivo della informatizzazione dell'Amministrazione in relazione al piano di e-government;* 5.2.2. *Valutazioni concernenti il nuovo contratto quadro di servizi con SOGEI S.p.A.;* 5.2.3. *Principali realizzazioni nel campo dell'informatica nell'esercizio 2005.*

**1. Considerazioni generali e di sintesi.**

L'art. 1, comma 2, del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006 ha previsto il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico (nuova denominazione assunta dal Ministero per le attività produttive) delle funzioni indicate all'art. 24, comma, 1 lett. c) del d.lgs. n. 300 del 1999 (corrispondenti all'area di operatività del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione) -

fatta eccezione per le funzioni di programmazione finanziaria - nonché delle risorse umane finanziarie e strumentali necessarie all'esercizio delle predette attività.

La Segreteria del Comitato interministeriale per la programmazione economico finanziaria, anche essa in precedenza collocata presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, è trasferita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Proprio in relazione alla necessità di attendere, in vista di eventuali mutamenti nel quadro politico, decisioni preliminari concernenti il mantenimento in un'unica struttura di tutte le attribuzioni attualmente rientranti nella competenza del Ministero, la predisposizione del regolamento di organizzazione previsto dall'art. 2 del d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173, è stata di fatto rinviata alla nuova legislatura e dovrà avvenire sulla base delle modifiche da ultimo intervenute nell'assetto e nelle competenze del Ministero stesso.

Permane, all'attualità, un assetto organizzativo che vede la concentrazione delle funzioni strumentali ai compiti svolti dagli uffici facenti parte dell'area ex tesoro in una struttura di livello dipartimentale, parificata, quindi, per collocazione e importanza alle maggiori unità organizzative del Ministero.

Il mancato completamento del riordino amministrativo si riflette sulla struttura del bilancio che vede concentrate in uno specifico Centro di Responsabilità le risorse necessarie al funzionamento di una parte precipua dell'intero apparato, rendendo difficoltosa la ricostruzione complessiva dei costi effettivi delle diverse missioni istituzionali.

A quasi un decennio di distanza dall'entrata in vigore della normativa concernente il riordino del sistema di classificazione del bilancio, l'identificazione dei Centri di Responsabilità competenti a gestire le risorse complessivamente assegnate al Ministero presenta talune criticità da correlare, da un lato, all'intervenuto progressivo accorpamento nel Ministero dell'economia e delle finanze di precedenti apparati amministrativi, dall'altro, al conseguente difficile processo di riassetto organizzativo, a tutt'oggi non ancora definitivamente compiuto.

Non tutte le disponibilità allocate nei diversi C.d.R. trovano, infatti, rispondenza in una effettiva attività gestionale, per la presenza di UPB e capitoli che continuano ad essere gestiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione alle difficoltà di un loro inserimento all'interno del bilancio autonomo della predetta struttura, organizzato per contenere esclusivamente le risorse necessarie al finanziamento dei nuovi ridotti compiti di coordinamento politico amministrativo della attività di governo.

Le risorse necessarie al funzionamento di unità organizzative dotate di autonomia di bilancio e considerate quali dirette destinatarie della direttiva del Ministro per l'azione amministrativa (Scuola superiore dell'economia e delle finanze e SECIT) sono collocate all'interno di altri Centri di Responsabilità in un unico capitolo che ricomprende spese di funzionamento ed oneri di personale.

La individuazione delle unità previsionali di base e in particolare di quelle ricomprese nel macroaggregato "interventi", presenta un forte grado di disomogeneità, in quanto basata di volta in volta sulla classificazione economica, su quella amministrativa, sull'oggetto specifico della spesa, sui soggetti beneficiari dei trasferimenti.

Va, quindi, valutata la fattibilità di un'opera di significativa manutenzione della classificazione delle risorse stanziata nello stato di previsione del Ministero - che secondo i dati di consuntivo ricomprende oltre il 71 per cento della complessiva spesa a carico del bilancio dello Stato - da compiere in modo concomitante e coerente con l'auspicato completamento dell'assetto organizzativo.

La gestione contabile dell'esercizio 2005 ha evidenziato, a livello generale, una riduzione degli stanziamenti definitivi di competenza (488,9 miliardi) pari al 3,8 per cento in meno rispetto al precedente esercizio finanziario, fenomeno imputabile alla forte contrazione delle risorse stanziata nel C.d.R. 5 - Politiche di sviluppo e coesione -.

L'analisi dei dati contabili disaggregati per categorie economiche, segnala l'elevata incidenza delle risorse destinate al rimborso delle passività finanziarie (201,4 miliardi, che rappresentano il 41,2 per cento dello stanziamento del MEF ed il 29,3 degli stanziamenti complessivi di bilancio dello Stato) e dei trasferimenti ad altre amministrazioni (17,8 per cento) e un significativo aumento, rispetto ai dati definitivi relativi al precedente esercizio, delle disponibilità per consumi intermedi (+10,3 per cento se si considerano le previsioni iniziali e +11,4 per cento considerando le variazioni in aumento intervenute in corso di esercizio).

Gli indicatori finanziari non registrano significative variazioni rispetto al 2004.

L'audit finanziario evidenzia l'effettuazione di regolazioni contabili e debitorie, la presenza di numerosi capitoli fondo oltre quelli istituzionalmente previsti dalla legge n. 468 del 1978, il perdurare del fenomeno di eccedenze di spesa sui capitoli gestiti tramite ruoli di spesa fissa, talune criticità e problematiche, evidenziate in sede di controllo preventivo, sui presupposti per l'utilizzo del "Fondo spese impreviste" e del "Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa connesse con le leggi permanenti di natura corrente".

La specifica attività di audit contabile condotta secondo una metodologia già sperimentata nel precedente esercizio, attraverso l'esame di tutta la documentazione relativa a mandati di pagamento concernenti spese contrattuali insistenti sui capitoli maggiormente rappresentativi dell'attività svolta dal Ministero, ha consentito, nei limiti di significatività del campione, di verificare la conformità alla normativa di settore dell'intera sequenza contabile (corretta imputazione della spesa, regolarità contabile degli atti presupposti fino all'adozione dell'impegno di spesa e delle conseguenti fasi della liquidazione dell'ordinazione e del pagamento).

Con riferimento al circuito di programmazione delle attività gestionali dei diversi Centri di Responsabilità, l'unificazione dei Servizi di controllo interno in una unica struttura, processo del quale nella precedente relazione sono stati ampiamente esaminati gli effetti, di dimagrimento complessivo degli apparati e della relativa spesa, ha consentito di consolidare per l'intero Ministero l'adozione di unitarie metodologie di programmazione e di verifica dei risultati operativi.

Va dato atto al SECIN, come evidenziato anche dall'Ufficio di controllo preventivo, di significativi miglioramenti nel contenuto della direttiva e della costante attenzione dimostrata alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti sia in sede di controllo sulla gestione, sia nell'ambito dell'attività di referto sul rendiconto generale dello Stato, in linea con l'esigenza di una complessiva integrazione dell'intero sistema dei controlli.

La direttiva appare tuttavia ancora carente di un reale contenuto programmatico inteso come capacità non solo di fotografare e rendere misurabili le attività istituzionali svolte dai diversi Dipartimenti, ma di rimodulare, con una visione dall'esterno ed evitando i condizionamenti conservativi provenienti dagli apparati, le priorità e le strategie di azione e il riparto delle risorse necessarie all'assolvimento dei diversi obiettivi, graduati secondo la rilevanza strategica delle diverse attività di competenza.

Si confermano, inoltre, perduranti difficoltà a raccordare la programmazione amministrativa con quella finanziaria.

Sotto il profilo gestionale, con riferimento alla valutazione dei risultati conseguiti con le attività di cartolarizzazione, la Sezione di controllo sulla gestione ha evidenziato che l'unico obiettivo perseguito dall'Amministrazione è stato quello di ottenere un rapido realizzo finanziario, attraverso la vendita degli immobili di più facile dismissione.

La Sezione ha altresì sottolineato la scarsa trasparenza delle operazioni, la sottostima del prezzo di cessione di alcuni beni, perplessità sulla scelta di privilegiare comunque gli inquilini non sempre da considerare come appartenenti a fasce sociali deboli, un ampio divario tra il valore del portafoglio ceduto alle società veicolo ed i corrispettivi realizzati, un elevato ricorso

ad attività di consulenza esterna, il minor impatto dell'operazione rispetto a quanto ipotizzato, sul miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Con riferimento all'attività di programmazione e gestione delle risorse destinate al riequilibrio regionale, va dato atto dei positivi risultati conseguiti dall'Italia in sede di negoziato per la definizione delle linee programmatiche del bilancio dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013 in termini di entità complessiva delle risorse assegnate per le predette finalità.

L'attività di concreto riparto delle predette risorse tra i diversi possibili impieghi operata dal CIPE è risultata a posteriori di non facile ricostruzione, non sempre accompagnata da preventive analisi costi benefici, dall'individuazione di reali priorità strategiche, da una verifica di fattibilità delle iniziative finanziate.

Si conferma anche per il 2005 l'elevato grado di operatività delle Agenzie fiscali e della Guardia di Finanza, e la validità dello strumento delle convenzioni per la individuazione dettagliata di obiettivi operativi e la successiva valutazione dei risultati conseguiti. Con riferimento all'Agenzia delle dogane permangono talune criticità legate alla necessità di implementare ed affinare i controlli ed il monitoraggio nei confronti dei soggetti beneficiari di procedure agevolate, con particolare riferimento ad un eventuale improprio utilizzo del ricorso all'attività degli spedizionieri doganali.

Con riferimento alla gestione del personale, va sottolineato come nonostante la avvenuta rideterminazione degli organici permane una rilevante scopertura dei posti di funzione specie con riferimento alle qualifiche più elevate.

Relativamente alla dirigenza, la previsione normativa contenuta nell'art. 19, comma 6, del d.lgs. 165 del 2001 relativa alla possibilità di un conferimento di incarichi dirigenziali ad estranei all'Amministrazione, risulta in massima parte utilizzata in favore di funzionari appartenenti ai ruoli del Ministero.

Il programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche amministrazioni registra, nel corso del 2005, un significativo riavvio del sistema delle convenzioni CONSIP, con la sottoscrizione di 35 nuovi contratti quadro e un progressivo incremento del ricorso al mercato elettronico presso il quale sono disponibili 771 cataloghi, per un totale di 190.484 articoli. Nel corso dell'esercizio risultano effettuate 9.677 transazioni per un valore complessivo di 29,8 milioni.

L'attività relativa all'acquisto di beni e servizi per il funzionamento delle strutture del Ministero, alla luce anche di quanto segnalato dall'Ufficio di controllo preventivo, non ha evidenziato particolari criticità o patologie meritevoli di essere evidenziate.

Con riferimento all'impiego di nuove tecnologie, all'attualità, come documentato dal "Rapporto sullo stato dell'informatizzazione della Pubblica Amministrazione" edito dal CNIPA, entrambe le aree del Ministero dell'economia si caratterizzano per un elevato grado di informatizzazione in linea con il programma di *e-government*.

Per quanto attiene all'informatica tributaria in sede di parere di congruità sul rinnovo del contratto quadro di servizi, il CNIPA non ha mancato di evidenziare che la particolare situazione in cui opera, pone SOGEI S.p.A. in condizioni favorevoli rispetto alle altre società presenti sul mercato ICT, con particolare riferimento alla assenza di costi commerciali per l'acquisizione della clientela, alla garanzia di una continuità delle prestazioni che azzerà il rischio degli investimenti, alla disciplina delle anticipazioni che possono arrivare fino al 90 per cento, richiamando l'attenzione dell'Amministrazione sulla conseguente necessità di considerare quanto esposto al fine di una più congrua determinazione del prezzo dei singoli servizi. L'Amministrazione ha tenuto conto delle osservazioni del CNIPA in sede di stipula del contratto definitivo.

## **2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili.**

### **2.1. Valutazioni preliminari sulla significatività della classificazione di bilancio e sulla coerenza tra le UPB e le missioni del Ministero.**

A quasi un decennio di distanza dall'entrata in vigore della normativa concernente il riordino del sistema di classificazione del bilancio dello Stato, si ritiene opportuno premettere, alla tradizionale analisi sull'andamento della gestione finanziaria e contabile dell'esercizio 2005, alcune considerazioni in ordine alla verifica del concreto conseguimento degli obiettivi posti dalla legge 3 aprile 1997, n. 94 e dal successivo d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279, con particolare riferimento alla costruzione delle unità previsionali di base quali aggregazioni finalizzate a raggruppare in omogenei macroaggregati le risorse necessarie all'espletamento delle missioni istituzionali maggiormente significative dei compiti attribuiti all'Amministrazione. La nuova classificazione, infatti, avrebbe dovuto consentire adeguata significatività al voto parlamentare sulle singole UPB, maggior flessibilità gestionale, migliore leggibilità dei dati di bilancio e del rendiconto, una più agevole ricostruzione degli andamenti della gestione contabile, coerenza tra la programmazione delle risorse e quella delle attività amministrative, esatta individuazione delle responsabilità e dei costi correlati a ciascuna funzione espletata dalla struttura.

La predetta analisi appare particolarmente significativa con riferimento allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che ricomprende per l'esercizio 2005 oltre il 71 per cento della spesa complessiva del bilancio dello Stato.

Già ad un primo livello di classificazione la identificazione dei Centri di Responsabilità competenti a gestire le risorse complessivamente assegnate al Ministero presenta talune criticità da correlare, da un lato, all'intervenuto progressivo accorpamento nel Ministero dell'economia e delle finanze di precedenti apparati amministrativi, dall'altro, al conseguente difficile processo di riassetto organizzativo, a tutt'oggi non ancora definitivamente compiuto.

Si rileva, infatti, un disallineamento tra i C.d.R. e i soggetti destinatari della direttiva del Ministro per l'azione amministrativa, con conseguente difficoltà a correlare gli stanziamenti alla attività di una struttura effettivamente responsabile della gestione delle risorse assegnate.

Non tutte le disponibilità allocate nei diversi C.d.R. trovano rispondenza in una effettiva attività gestionale per la presenza di UPB e capitoli che continuano ad essere gestiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione alle difficoltà di un loro inserimento all'interno del bilancio autonomo della predetta struttura, organizzato per contenere esclusivamente le attività necessarie al funzionamento ed allo svolgimento dei nuovi ridotti compiti di coordinamento politico amministrativo della attività di governo, con esclusione di compiti di amministrazione attiva.

In particolare:

- Il C.d.R. 1 "Gabinetto ed altri uffici di diretta collaborazione con il Ministro" contiene, oltre alle risorse necessarie al funzionamento dei diversi uffici, anche lo stanziamento necessario alla operatività del SECT (cap. 1140), considerato quale autonomo Centro di Responsabilità nella direttiva generale del Ministro per l'azione amministrativa.

Il predetto capitolo raggruppa in modo promiscuo oneri di personale e somme necessarie all'acquisto di beni e servizi. Le disponibilità vengono interamente trasferite al SECT e rappresentano la principale posta di entrata di un autonomo bilancio, affidato alla responsabilità gestionale dei competenti organi del servizio.

All'interno del predetto C.d.R. sono, inoltre, inserite due unità previsionali, ciascuna delle quali comprendente un unico capitolo fondo avente la medesima denominazione dell' UPB (rispettivamente 7003 e 7005 ), per un totale complessivo di risorse pari a 259,8 milioni (circa il 67 per cento dell'intero stanziamento del centro) destinate al finanziamento di incentivi alle imprese e ad interventi per la difesa del suolo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> I due capitoli, secondo il nomenclatore della spesa, trovano rispettivamente fondamento nelle leggi 18 maggio 1989, n. 186 e 31 gennaio 1994, n. 97 il primo e nelle leggi 7 agosto 1997, n. 266 e 27 dicembre 1983, n. 730 il secondo.

Le disponibilità presenti vengono trasferite alle amministrazioni interessate con decreti di variazione di bilancio.

L'inserimento dei predetti capitoli all'interno del Centro di Responsabilità "Gabinetto" rappresenta una evidente deroga al principio in base al quale il C.d.R. n. 1 non svolge compiti di amministrazione attiva, neppure sotto il profilo di ripartire risorse ad altri soggetti, e rende difficile una immediata leggibilità del dato contabile delle risorse globalmente assegnate al Gabinetto, con conseguente difficoltà ad effettuare analisi comparative e confronti con il costo di altre analoghe strutture presenti nei vari ministeri.

- Con riferimento al C.d.R. n. 3 "Amministrazione generale e servizi del Tesoro" la classificazione di bilancio riproduce l'anomalia organizzativa di una struttura di livello dipartimentale chiamata a svolgere funzioni esclusivamente strumentali ed ausiliarie rispetto alle altre unità organizzative di livello analogo operanti nell'area tesoro; anomalia che avrebbe dovuto essere sanata con l'emanazione del regolamento previsto dall'art. 2 del d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173 della legge, la cui bozza prevedeva la soppressione della struttura dipartimentale ed il riparto delle competenze relative tra gli altri Centri di Responsabilità, con attribuzione dei compiti strumentali a specifiche articolazioni minori degli altri Dipartimenti.

La predetta problematica, più dettagliatamente esaminata nel capitolo relativo all'organizzazione, ripropone la tematica della difficile collocazione - in un assetto organizzativo articolato per Dipartimenti - delle funzioni e dei compiti strumentali all'intera struttura ministeriale.

Sotto il profilo contabile non sempre risulta facile evincere se le diverse UPB inserite nel C.d.R. n. 3 all'interno dell'aggregato "funzionamento" abbiano riguardo alle sole esigenze del IV Dipartimento, o a tutti i Centri di Responsabilità appartenenti all'area tesoro.

- Come già osservato nelle precedenti relazioni, all'interno del C.d.R. n. 6 "Politiche fiscali" sono allocate le risorse necessarie al funzionamento della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, risorse di fatto non gestite dal Dipartimento. Anche la Scuola superiore, infatti, al pari del SECIT, è dotata di autonomia organizzativa e di bilancio ed è considerata quale autonomo Centro di Responsabilità nella direttiva del Ministro. A seguito del riordino organizzativo del Ministero, la Scuola, inoltre, svolge la propria attività non solo nelle materie fiscali, ma anche nei settori di competenza dell'area tesoro, provvedendo alla formazione specialistica di tutti i funzionari del Ministero nonché all'approfondimento di tematiche riguardanti la promozione e lo sviluppo dell'industria italiana.

Gli ultimi tre Centri di Responsabilità non trovano corrispondenza in una struttura organizzativa di livello dipartimentale presente nell'organigramma del Ministero, in quanto raggruppano una serie eterogenea di spese in precedenza gestite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e non più riferibili alle nuove funzioni attribuite al predetto organismo. Il C.d.R. 9, in particolare, raggruppa in diverse UPB le somme necessarie al funzionamento dell'Avvocatura generale dello Stato, organismo non dotato, a differenza delle altre magistrature amministrative, di un proprio autonomo bilancio, chiamato, quindi a gestire le risorse necessarie al proprio funzionamento sulla base dei vincoli di destinazione derivanti da una classificazione delle voci di spesa analoga a quella utilizzata per un qualsiasi Centro di Responsabilità del Ministero. Il C.d.R. 11, in via di soppressione, è stato istituito al fine di consentire una gestione stralcio, esclusivamente in conto residui, di modeste somme (93.00 euro in tutto) ancora da erogare ai Servizi tecnici nazionali, in precedenza collocati all'interno di un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, in seguito, riorganizzati e riaccorpati attraverso la creazione di nuovi enti o il loro inserimento in altre strutture ministeriali.

---

Nel bilancio di previsione per il 2006 il capitolo 7003 risulta soppresso, mentre le disponibilità del capitolo 7005 evidenziano una significativa riduzione (- 77,6 per cento).

Il C.d.R. n. 12 “Servizio per la gestione delle spese residuali” evidenzia, sin dalla denominazione, la funzione di mero contenitore di voci di spesa in precedenza gestite dalla Presidenza del Consiglio, non omogenee e difficilmente collocabili all'interno degli altri C.d.R. del Ministero. Oltre alle spese riservate del SISMI, del SISDE e del CESIS (530 milioni complessivi pari al 97 per cento del totale), il Centro raggruppa in modo disordinato e discontinuo, unità previsionali relative al funzionamento della Scuola superiore della Pubblica amministrazione, del FORMEZ, dell'ARAN, ai compensi da corrispondere ancora ai dirigenti collocati a disposizione del soppresso ruolo unico, nonché numerose gestioni stralcio (per lo più con movimentazioni del solo conto residui) relative a programmi di intervento per la difesa del suolo e a provvidenze ed incentivi alla ripresa economica di scarsa entità e significato.

Va infine segnalato il frequente ricorso all'istituto della cosiddetta gestione unificata di capitoli formalmente collocati all'interno di un C.d.R., ma di fatto gestiti da una diversa struttura, modalità organizzativa consentita dall'art. 4 del d.lgs. 279 del 1997 e utilizzata con particolare riferimento agli acquisti di beni e servizi necessari al funzionamento dei diversi dipartimenti dell'area tesoro, attività di fatto accentrata presso il IV Dipartimento, l'unico dotato di strutture tecniche competenti a seguire le varie fasi della procedura di acquisto.

All'interno dei Centri di Responsabilità, l'aggregazione dei capitoli nelle diverse UPB, con particolare riferimento a quelle ricomprese nel macroaggregato “interventi”, si rivela disordinata, discontinua, non omogenea e non in grado di rappresentare in modo significativo le missioni dei Centri di Responsabilità e delle loro minori articolazioni.

La denominazione adottata per individuare le unità previsionali contiene, infatti, di volta in volta, riferimenti ai soggetti destinatari dei trasferimenti, alle finalità generali dell'intervento, all'oggetto specifico della spesa descritto in modo dettagliato, agli estremi della legge di spesa, alla classificazione economica dell'attività relativa alla minore struttura amministrativa incaricata della gestione.

Numerose sono le UPB che contengono al loro interno un unico capitolo avente la medesima denominazione dell'unità stessa; frequente l'utilizzo di denominazioni analoghe, talvolta coincidenti, per individuare diverse unità previsionali all'interno del medesimo C.d.R. ovvero di capitoli aventi denominazioni più generiche della unità previsionale di riferimento, in contrasto con il principio di progressiva specializzazione della classificazione.

A competenze analoghe riferibili all'attività istituzionale dei diversi C.d.R. corrispondono UPB diverse, spesso collocate a notevole distanza una dall'altra ed inframezzate da altre che hanno evidente riferimento ad altre tipologie di interventi.

Ancor più disomogeneo il riparto delle disponibilità nei singoli capitoli, non sempre correlati alla individuazione dell'oggetto specifico della spesa o a interventi previsti da singole leggi.

Maggiormente omogenea e più rispondente ai criteri posti nelle leggi di riforma del bilancio si presenta la classificazione della spesa inserita nel C.d.R. n. 7 “Guardia di Finanza”, costituito da un numero limitato di UPB (13), costruite in modo tale da aggregare voci di spesa omogenee, inserite all'interno di uno stanziamento che comprende, peraltro, esclusivamente le disponibilità necessarie a garantire l'operatività ed il potenziamento del Corpo e non contiene risorse da trasferire ad altri organismi amministrativi.

La disomogeneità della classificazione rende poco significativo il voto parlamentare su ciascuna singola UPB e non consente, sul piano gestionale, quella necessaria flessibilità che la riforma aveva voluto garantire, attraverso la previsione di una procedura semplificata per le variazioni aventi ad oggetto lo spostamento di disponibilità da un capitolo all'altro all'interno della stessa unità previsionale nel presupposto di un significativo accorpamento di voci di spesa riferibili alla medesima tipologia di interventi.

Deriva soprattutto da quanto sopra evidenziato una estrema difficoltà di lettura del bilancio e, soprattutto, del rendiconto, che richiede una non facile opera di riconciliazione tra gestione contabile ed attività operativa.

Anche il criterio di riparto delle somme all'interno delle diverse funzioni-obiettivo, come già evidenziato nella precedente relazione, non consente una chiara ed immediata riconducibilità della spesa agli obiettivi programmatici indicati nei documenti economico-finanziari.

In relazione alla concentrazione nello stato di previsione del MEF di oltre il 71 per cento della complessiva spesa del bilancio statale, appare difficile individuare, partendo dalle funzioni obiettivo, le effettive missioni istituzionali del Ministero, all'interno di una metodologia classificatoria che privilegia talvolta la destinazione finale delle risorse e, quindi, i compiti tipici della struttura amministrativa destinataria dei trasferimenti e in altri casi l'attività di regolazione, programmazione e supporto ai compiti istituzionali di altri soggetti svolta dall'amministrazione che opera i trasferimenti.

La spesa complessivamente gestita dal Ministero dell'economia e finanze, e in particolare quella ricompresa nel C.d.R. n. 2 "Tesoro", è in pratica ripartita tra pressoché tutte le funzioni obiettivo, con percentuali talvolta estremamente modeste, sulla base di stime difficilmente verificabili nella loro rispondenza oggettiva alla diversa rilevanza ponderata dell'attività in concreto svolta da ciascuna struttura per le singole specifiche finalità.

Si rileva, poi, una generale disattenzione nella ricerca delle categorie più significative per rappresentare da un punto di vista funzionale le attività tipiche di ciascuna articolazione organizzativa, con tendenza a privilegiare voci estremamente generiche o addirittura residuali, quali quelle indicate nei codici 1.3.4.9. "altre attività dirette e servizi di supporto al altre amministrazioni", 4.9.1 "affari economici non altrimenti classificabili", o quelle generiche di ausilio ad altri apparati amministrativi.

In merito a talune specifiche improprietà riscontrate nella codifica di alcune voci di spesa, ricomprese all'interno di Centri di Responsabilità appartenenti sia all'area finanze che all'area tesoro, si fa rinvio a quanto evidenziato nella relazione relativa al precedente esercizio finanziario.

Costituisce significativa eccezione anche in tal caso la classificazione adottata dalla Guardia di Finanza, il cui stanziamento complessivo risulta ripartito tra numerose e diversificate funzioni obiettivo, con una classificazione che si spinge fino al V livello (dalla difesa militare alla tutela dell'ambiente, alla lotta alla criminalità), sulla base però di un'effettiva programmazione delle attività e di una seria successiva verifica delle ore uomo concretamente impiegate per ciascuna missione.

Pur tenendo conto della necessità di garantire la continuità programmatica e gestionale del bilancio, attraverso la possibilità di un confronto storico tra l'andamento delle diverse unità previsionali e dei diversi capitoli, emerge da quanto sopra la necessità di valutare la fattibilità di una significativa e robusta opera di manutenzione della classificazione sinora adottata, da compiere in modo concomitante e coerente con l'auspicato completamento dell'assetto organizzativo del Ministero.

Allo stato appare difficile ricostruire, partendo dai dati di consuntivo contabile, la leggibilità di un percorso unitario di programmazione e di verifica dei risultati, basato sulla doverosa coerenza tra la pianificazione delle risorse disponibili - affidata alla nota preliminare, alla legge di bilancio ed al rendiconto di ciascun esercizio finanziario - e la programmazione operativa delle attività - incentrata sulla direttiva del Ministro per l'azione amministrativa e la successiva attività di monitoraggio e verifica del raggiungimento dei risultati di competenza dei servizi di controllo di gestione e del SECIN - che, all'attualità, seguono nella maggior parte dei casi percorsi affatto paralleli e faticano a trovare momenti di riconciliazione e concordanza.