

La direttiva sugli indirizzi generali dell'azione amministrativa e sulla gestione per il 2007 è stata emanata il 5 marzo 2007, provvedendo all'assegnazione degli obiettivi e delle risorse, al monitoraggio dell'attività anche mediante un sistema integrato dei controlli strategico, di gestione e di contabilità economica per centri di costo.

La massa impegnabile gestita dal dicastero è stata, nel 2007, di 6.915,2 milioni, pari al 2,3 per cento dell'intero bilancio statale, e risulta concentrata nel conto capitale per oltre i nove decimi. In tale ambito, prevalgono i contributi agli investimenti a favore di amministrazioni pubbliche (3.307,2 milioni) e di imprese (1.239,2 milioni), mentre tra le spese correnti si evidenziano i trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e imprese (447 milioni), oltre agli oneri di funzionamento (217 milioni). L'utilizzo di tali disponibilità si attesta, nel complesso, su livelli elevati, circa il 90 per cento, con una sensibile accelerazione rispetto al precedente esercizio. La spesa corrente raggiunge un livello del 95,1 per cento, mentre quella in conto capitale si ferma all'89,5 per cento.

La gestione di cassa mostra un incremento dell'utilizzo della massa spendibile, che passa dal precedente 33,5 al 37,3 per cento. Ove si considerino le effettive autorizzazioni di cassa (8.648 milioni), i pagamenti evidenziano incidenze notevolmente più elevate, attestandosi complessivamente su 5.406,3 milioni (62,5 per cento, valore identico al precedente esercizio). La dinamica appare più accentuata per la parte corrente.

Circa la gestione dei residui, va segnalata la rilevanza degli effetti derivanti dalla riduzione dei termini di conservazione dei residui propri di conto capitale disposta dalla legge finanziaria per il 2008, che ha comportato una flessione di tali poste contabili di oltre il 25,5 per cento rispetto all'inizio dell'esercizio: da 8.395,1 a 6.256,5 milioni.

3.11.10. Ministero delle comunicazioni

L'atto di indirizzo e di programmazione dell'attività del dicastero è stato emanato soltanto il 16 maggio 2007, contestualmente alla formale assegnazione dei mezzi finanziari, con un anomalo ritardo che non può non aver influito sugli andamenti gestionali.

La massa impegnabile gestita è ammontata a soli 294,6 milioni, pari a meno dell'uno per mille rispetto all'intero bilancio dello Stato: è un dato strutturale che di per sé fornisce sufficienti elementi di razionalità alla scelta del legislatore dell'ultima legge finanziaria favorevole ad una notevole compressione del numero degli incarichi ministeriali con portafoglio, che ha indotto il nuovo Governo ad un opportuno accorpamento nel nuovo dicastero dello sviluppo economico.

Circa tre quarti della spesa attengono alla parte corrente, con netta prevalenza dei trasferimenti alle imprese (oltre 140 milioni) e delle spese di funzionamento (108,1 milioni). Gli interventi di conto capitale riguardano essenzialmente contributi agli investimenti alle imprese (40 milioni) e investimenti diretti (38,1 milioni).

La gestione di competenza presenta elevati indici di utilizzo delle disponibilità, superiori generalmente al 90 per cento, come nel precedente esercizio. Anche gli indici dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni di cassa si manifestano su livelli notevolmente superiori alla media.

Per quanto attiene ai residui, si manifesta anche in questo dicastero una notevole flessione, rispetto al 2006, di quelli in conto capitale, a seguito dei nuovi termini di perenzione amministrativa.

3.11.11. Ministero della difesa

Tale dicastero non è stato interessato dalle misure di spacchettamento degli apparati ministeriali adottate nel 2006. La gestione del 2007 si è svolta, pertanto, nel segno della continuità ordinamentale ed operativa. Non è stato emanato il regolamento di riordino del ministero.

Gli stanziamenti definitivi (22.443 milioni) di competenza del Ministero sono aumentati del 9,3 per cento, quasi due punti e mezzo al di sopra del dato medio registrato nell'evoluzione delle dotazioni della spesa finale.

Aumenta dal 4,3 al 4,4 per cento l'incidenza delle risorse assegnate al Ministero sul totale di bilancio.

Il dicastero ha avuto a disposizione, comunque, una massa impegnabile di 22.596 milioni.

La parte largamente prevalente delle dotazioni era costituita dalla spesa corrente (19.319 milioni), che peraltro ricomprende al suo interno, sulla base di convenzioni internazionali, anche una quota degli oneri di investimento.

A consuntivo gli impegni effettivi totali sulla massa impegnabile corrispondono a 21.721 milioni, gli impegni effettivi a 21.569 milioni ed i pagamenti complessivi a 22.096 milioni.

Il dato saliente della gestione è tuttora segnato dall'utilizzo diffuso delle contabilità speciali, che comporta non poche criticità nel quadro di conoscenza della spesa periferica, anche se iniziative per migliorare la situazione sono state attivate nel corso del 2007.

Particolarmente penalizzanti, come viene dettagliatamente analizzato nel volume II, si sono mostrate, per l'operatività di alcuni settori dell'Amministrazione, le forti limitazioni al livello delle entrate riassegnabili.

La gestione del Ministero è pressoché integralmente concentrata – sia sulla competenza che sulla cassa - su tre categorie di spesa: redditi da lavoro dipendente (14.552 e 14.482 milioni), consumi intermedi (2.717 e 3.161 milioni) ed investimenti fissi lordi (3.049 e 3.213 milioni).

Peggiora il rapporto fra impegni effettivi e stanziamenti definitivi di competenza (dal 98,6 al 96,1 per cento).

Per contro la gestione di cassa evidenzia un miglioramento dell'indicatore di utilizzo della massa spendibile (dal 79,7 all'81,1 per cento), sospinto dal più favorevole andamento del conto capitale (dal 38,9 al 59,3 per cento).

Diminuisce di oltre un quarto lo stock dei residui complessivi, solo parzialmente favorito dai nuovi termini di perenzione dei residui propri di conto capitale (390 milioni).

3.11.12. Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

L'assegnazione dei mezzi finanziari è avvenuta, con decreto ministeriale del 10 gennaio 2007, contestualmente all'indicazione degli obiettivi strategici da parte del Ministro, nell'ambito delle seguenti priorità politiche definite in seno al Governo:

- riduzione della spesa;
- visibilità dei risultati;
- sostegno alle imprese;
- difesa e valorizzazione delle produzioni;
- tracciabilità delle produzioni;
- *governance* del territorio.

Per ciascuna priorità, sono stati indicati obiettivi strategici propri di ciascun centro di responsabilità ovvero intersettoriali; indicatori di carattere finanziario o di altro tipo sono stati associati a ciascuno di tali obiettivi, come strumenti di valutazione delle *performances*. Infine, è stato disposto il monitoraggio a cadenza quadrimestrale da parte del servizio di controllo interno.

Il dicastero si colloca nella fascia delle strutture amministrative aventi una significativa incidenza sul bilancio statale, avendo gestito nel 2007 mezzi finanziari, in termini di massa impegnabile, superiori a 2.211 milioni (0,45 per cento del totale), dei quali circa i tre quinti afferenti al conto capitale, concentrati nei contributi agli investimenti a favore di imprese (541,3 milioni) e di enti pubblici (272,5 milioni), nonché in investimenti diretti (338 milioni).

Nell'ambito delle spese correnti, si evidenziano oneri di funzionamento per oltre 635 milioni, sui quali incide il personale in maniera preponderante (oltre 500 milioni); il resto riguarda essenzialmente trasferimenti ad imprese ed enti pubblici.

La gestione di competenza non sembra evidenziare particolari problematiche, con elevati indici di utilizzo delle disponibilità, che presentano, rispetto al precedente esercizio, *performances* migliori per le spese correnti e lievemente più contenute per il conto capitale. In tale quadro complessivo, una certa dissonanza si manifesta in relazione alle relativamente elevate economie di spese per consumi intermedi, che generalmente riguardano acquisti di beni e servizi per il funzionamento della struttura amministrativa. L'entità di tali economie, quasi 6,9 milioni, potrebbe significare l'esistenza di ulteriori margini di contenimento di tali spese.

Anche la gestione di cassa presenta indicatori di utilizzo delle relative autorizzazioni in linea con gli andamenti consolidati; rispetto al precedente esercizio, si evidenzia una lieve flessione per la parte corrente, in parte compensata dalla altrettanto lieve accelerazione dei pagamenti in conto capitale.

La gestione dei residui risente in maniera massiccia dell'applicazione dei nuovi termini di perenzione amministrativa dei residui propri di conto capitale, disposti dalla legge finanziaria per il 2008. I residui del comparto mostrano infatti una notevole flessione in valore assoluto a fine 2007, ragguagliandosi a 1.389,6 milioni rispetto ai 1.676,7 iniziali.

3.11.13. Ministero per i beni e le attività culturali

Il dicastero è stato riorganizzato, nel decorso esercizio, in attuazione del decreto legge n. 262, convertito dalla legge n. 286 del 2006.

L'azione amministrativa per il 2007 è stata programmata con direttiva del 26 aprile, individuando, sulla base delle linee di intervento definite a livello governativo, le priorità politiche e, nel loro ambito, gli obiettivi strategici e quelli operativi di ciascun centro di responsabilità. Le priorità politiche sono:

- il coordinamento col settore turistico per la crescita culturale del "sistema Italia";
- la qualità, l'efficacia e la modernizzazione della struttura amministrativa;
- la razionalizzazione della spesa;
- il miglioramento dei sistemi di sicurezza.

La direttiva affida al Servizio di controllo interno il compito di eventuale riprogrammazione degli obiettivi e di monitoraggio generale delle attività operative, anche attraverso il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti.

Nel 2007, la gestione ha riguardato una massa impegnabile di 2.314,3 milioni, con un'incidenza di appena lo 0,4 per cento sul bilancio, concentrata nella parte corrente e riguardante in gran parte (1.116 milioni) spese di funzionamento della struttura amministrativa, soprattutto personale. La restante parte corrente attiene essenzialmente a trasferimenti ad enti pubblici (378,1 milioni), a famiglie e ad imprese. Nel conto capitale, prevalgono gli investimenti diretti (336,5 milioni) e i contributi agli investimenti ad imprese (154,9 milioni), a famiglie (108,7 milioni) e ad enti pubblici (58,3 milioni).

Sotto il profilo della competenza, l'utilizzo della massa impegnabile è avvenuto su livelli sostenuti, con sensibile prevalenza della parte corrente, che sfiora il 90 per cento, rispetto alle spese in conto capitale (77,5 per cento). Nell'ambito delle spese correnti, spicca il basso indice di utilizzo delle dotazioni per consumi intermedi, che danno luogo ad economie per oltre il 21 per cento della massa impegnabile. La circostanza potrebbe indicare l'esistenza di ulteriori ampi margini di contenimento e di razionalizzazione complessiva in tale strategico comparto, che si riferisce generalmente ad oneri di funzionamento dell'apparato amministrativo.

Su livelli più limitati appare la gestione di cassa, con l'accentuazione della notata prevalenza della parte corrente; i pagamenti complessivi si ragguagliano a poco più del 50 per cento della massa spendibile, con il 74 per cento per le spese correnti e appena il 31 per cento per il conto capitale. Ove si tenga più opportunamente conto delle autorizzazioni di cassa, gli indicatori cambiano notevolmente, mostrando un rapporto dell'83,2 per cento nel complesso, con una sostanziale coincidenza tra parte corrente e conto capitale, il che farebbe propendere per una valutazione positiva della gestione di cassa.

Quanto ai residui, ha inciso sulla gestione in maniera sensibile la riduzione dei termini di conservazione per perenzione amministrativa dei residui propri di conto capitale, disposta dalla legge finanziaria per il 2008: i residui finali, infatti, risultano di 1.273 milioni, rispetto agli iniziali 2.093,4, con una flessione di circa il 40 per cento.

3.11.14. Ministero della salute

La spesa sanitaria è, come è noto, completamente regionalizzata, per cui le risorse allocate sullo stato di previsione del Ministero della salute risultano invero marginali.

Si rammenta, inoltre, che il Ministero non è stato direttamente coinvolto nel diverso accorpamento delle competenze ministeriali avvenuto nel 2006. Non è stato emanato il regolamento di organizzazione del Ministro.

Sullo stesso bilancio di competenza dello Stato l'incidenza della spesa del dicastero è appena dello 0,35 per cento e non si discosta sostanzialmente da quella registrata nel 2006.

In termini assoluti, peraltro, gli stanziamenti definitivi di competenza passano da 1.576 a 1.817 milioni e le autorizzazioni finali di cassa da 2.055 a 2.600 milioni.

Sulla competenza le previsioni iniziali esponevano anzi un calo rispetto alle previsioni definitive dell'anno precedente. Il recupero è in parte dovuto alla seconda manovra di utilizzo dell'extragetrito (196 milioni).

Tenuto conto dei residui di stanziamento iniziali il dicastero ha avuto a disposizione una massa impegnabile di 1.996 milioni.

A consuntivo gli impegni effettivi totali sulla massa impegnabile si commisurano a 1886 milioni, gli impegni effettivi sulla competenza a 1.737 milioni ed i pagamenti totali a 1481 milioni.

La gestione è pressoché integralmente concentrata sulla parte corrente (97 per cento del totale). Su tale comparto oltre il 72 per cento delle risorse è destinata ai trasferimenti (1.285 milioni), il 15 per cento ai consumi intermedi (253 milioni) e poco più del 7 per cento (circa 120 milioni) ai redditi da lavoro dipendente.

La spesa in conto capitale è in misura preponderante assorbita dai “contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche” (48 milioni).

Le caratteristiche gestionali nel Ministero si traducono, sostanzialmente, in una attività di mero trasferimento di fondi che non presenta particolari elementi di criticità. Nel 2007, peraltro, taluni profili problematici sul piano strettamente gestionale sono emersi in occasione degli interventi legati alla unificazione delle sedi del Ministero, in prospettiva della quale si sono anche generati debiti fuori bilancio per occupazione “*sine titolo*” di alcuni locali.

Migliora nettamente il rapporto tra impegni effettivi e stanziamenti definitivi (dal 90,9 al 95,6 per cento), mentre si deteriora il tasso di utilizzo della massa spendibile (da 49,3 al 44,8 per cento), con il contemporaneo cedimento di tutti gli altri indicatori di cassa, a fronte di un sostenuto incremento delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (dal 66,5 al 78,7 per cento).

Diminuiscono del 21 per cento i residui passivi (da 1.488 a 1.175 milioni), per effetto esclusivamente del nuovo termine di perenzione dei residui propri di conto capitale, in base al quale sono stati tagliati residui per 551 milioni, per la quasi totalità (546 milioni) riferiti “ai contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche”.

3.11.15. Ministero dei trasporti

La struttura ministeriale trova il suo fondamento nel cosiddetto “spacchettamento” ai sensi della legge n. 233, di conversione del decreto legge n. 181, del 2006. La complessa operazione di ripartizione ha interessato, in pratica, il solo esercizio 2007, poiché il nuovo esecutivo, anche in linea con quanto previsto con la legge finanziaria 2008, ha provveduto nelle scorse settimane ad avviare l'accorpamento con il Ministero delle infrastrutture, recuperando sostanzialmente la precedente organizzazione amministrativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi del decreto legge n. 85 del 2008.

Per il 2007, gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e per la gestione sono stati stabiliti con direttiva del 15 febbraio 2007, assegnando gli obiettivi strategici e operativi e le connesse risorse ai centri di responsabilità, nell'ambito delle priorità politiche e delle linee guida individuate con il precedente atto di indirizzo del 18 ottobre 2006.

La gestione 2007 ha riguardato una massa impegnabile di 4.763,5 milioni, dei quali oltre i due terzi interessanti la parte corrente. I trasferimenti ad enti pubblici (1.233,8 milioni) e ad imprese (687 milioni) costituiscono la parte preponderante dell'aggregato, unitamente alle spese di funzionamento (1.166 milioni, di cui 698 per il personale). Nel conto capitale emergono i contributi agli investimenti a favore di imprese (692,4 milioni) e di enti pubblici (522 milioni), nonché gli investimenti diretti (405,4 milioni).

In termini di competenza, la gestione presenta elevati indicatori di utilizzo delle disponibilità, sia per le spese correnti che per quelle di capitale. Unica notazione di rilievo appare con riguardo alle spese per consumi intermedi, che danno luogo a sensibili economie di circa il 2 per cento delle disponibilità; il che farebbe pensare all'esistenza di ulteriori margini di contenimento per tali oneri, nonostante le riduzioni già apportate negli anni più recenti.

Anche la gestione di cassa ha dato luogo ad elevati volumi di pagamenti, sia in rapporto alla massa spendibile che con riguardo alle autorizzazioni; maggiormente accentuato si mostra il livello delle erogazioni per le spese correnti.

Infine, i residui finali si situano su un livello di 3.156,5 milioni, leggermente al di sopra della consistenza iniziale. La circostanza indica la scarsa incidenza per tale dicastero della norma sui nuovi termini di conservazione dei residui propri di conto capitale introdotta dalla legge finanziaria 2008.

3.11.16. Ministero dell'università e della ricerca

Con l'avvio della precedente legislatura si è proceduto ad una nuova separazione delle aree funzionali dell'istruzione e dell'università e della ricerca, con l'istituzione di due distinti Ministeri.

Dopo la transitoria soluzione del precedente esercizio, in cui il consuntivo del Ministero dell'Università e della ricerca – anche per effetto della gestione in avvalimento per suo conto svolta dal Ministero della pubblica istruzione – ha rappresentato appena il 2 per cento degli oneri dell'ex Ministero unitario, si riflettono finalmente sul consuntivo 2007 del dicastero gli effetti gestionali dello spacchettamento effettuato nel 2006.

Ciò rende disagiata il confronto tra le risultanze del 2007 e quelle del 2006, dopo aver inciso sulla stessa consistenza dei residui passivi iniziali. Con d.P.R. n. 260 del 2007 è stato emanato il regolamento di organizzazione del ministero.

Gli stanziamenti definitivi di competenza corrispondono a 11.370 milioni (2,22 per cento del totale di bilancio) e quelli di cassa a 12.061 milioni.

A consuntivo gli impegni effettivi risultano pari a 10.143 milioni, mentre i pagamenti totali raggiungono l'importo di 11.063 milioni.

La tipologia di spesa prevalente si riferisce a trasferimenti di fondi alle Università, agli Enti di ricerca ed agli Istituti di alta cultura che caratterizza anche i rapporti finanziari e contabili fra centro e periferia.

La gestione del Ministero è per tre quarti assorbita dalla parte corrente (8.486 milioni), con una incidenza largamente maggioritaria della spesa di trasferimento (8.043 milioni), alimentata, soprattutto, dalle risorse destinate al Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (7.167 milioni). Impegni per 384 milioni riguardano i redditi da lavoro dipendente; altri 33 milioni interessano i consumi intermedi.

Dal lato della cassa il profilo gestionale è sostanzialmente analogo. I trasferimenti mostrano un flusso di 8.264 milioni. I pagamenti per il personale e per i consumi intermedi si raggugliano rispettivamente a 392 e 34 milioni.

D'altra parte, circa il 99 per cento degli impegni e dei pagamenti di conto capitale (1.657 e 2.346 milioni) concerne i trasferimenti in favore di Amministrazioni pubbliche, imprese ed estero. Nell'ambito del primo aggregato figurano le risorse assegnate al Fondo per l'edilizia universitaria e le grandi attrezzature scientifiche (65 milioni di impegni e pagamenti).

Al di là di specifici profili di criticità, evidenziati nell'appendice al presente capitolo, va rilevata, sul piano generale, la mancata omogeneità di redazione dei conti consuntivi delle Università. Ciò rende problematica la costruzione del conto consolidato del Sistema universitario, che resta cruciale per la *governance* di questa importante area di finanza pubblica.

Significativa risulta la contrazione (-20,29 per cento) del volume dei residui passivi (passati da 7.254 a 5.998 milioni). La discesa dei resti è favorita dall'applicazione dei nuovi termini di perenzione dei residui propri di conto capitale, che hanno prodotto un taglio di 1.519 milioni, distribuito sulle categorie XXII "contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche" (407 milioni), XXIII "contributi agli investimenti ad imprese" (868 milioni) e XXXI "acquisizioni di attività finanziarie" (244 milioni).

3.11.17. Ministero della solidarietà sociale

Le considerazioni di ordine generale svolte per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale valgono anche per il Ministero della solidarietà sociale, istituito nel 2006 in sede di spaccettamento del Ministero delle politiche sociali. Non è stato emanato il regolamento di organizzazione del ministero.

Difficoltà di carattere organizzativo ed operativo non hanno consentito la presentazione di un autonomo consuntivo al termine dell'esercizio 2006 e ciò si è riflesso sul conto dei residui iniziali del 2007, in dipendenza anche della gestione in avvalimento svolta dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

La descritta situazione non consente un effettivo confronto fra le risultanze del 2007 con quelle dell'esercizio precedente.

La stessa separazione delle competenze rispetto all'ex Ministero unitario poggia su elementi distintivi di incerta definizione, peraltro ora superati dal ritorno al modello del Ministero delle politiche sociali.

Gli stanziamenti definitivi di competenza risultano pari a 17.551 milioni e quelli di cassa raggiungono il valore di 18.022 milioni, grazie anche alle variazioni disposte con la legge di assestamento (rispettivamente 303 e 788 milioni).

A consuntivo gli impegni effettivi (17.530 milioni) e i pagamenti totali (17.707 milioni) incidono sulla spesa finale di bilancio per poco più del 3,5 per cento.

La gestione di competenza è praticamente concentrata sulla parte corrente e per il 99,7 per cento riguarda il settore dei trasferimenti (17.473 milioni), che hanno come quasi esclusivo destinatario l'INPS. A circa 32 milioni ammontano gli impegni per i redditi da lavoro dipendente e per i consumi intermedi, mentre 25 milioni sono ricompresi fra le "altre uscite correnti".

Analogo profilo gestionale emerge per la cassa, al cui interno i trasferimenti si commisurano a 17.674 milioni e i pagamenti riguardanti le prime due categorie di bilancio superano di poco i 22 milioni.

Profili di criticità di natura procedurale sono emersi nell'esercizio 2007 con riferimento alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, che costituisce la principale fonte di finanziamento delle politiche stesse.

Lo smaltimento degli stanziamenti definitivi di competenza è pari al 99,9 per cento, mentre i pagamenti totali sulla massa spendibile esprimono un rapporto del 97,02 per cento.

Si registra, infine, un calo del 39 per cento dei residui passivi (da 698 a 426 milioni).

3.11.18. Ministero del commercio internazionale

Il Ministero è stato istituito con il decreto legge n. 181 del 2006, in sede di "spacchettamento" delle funzioni del dicastero delle attività produttive; l'esercizio 2007 è stato, in sostanza, il suo primo anno di attività autonoma.

In linea con la direttiva del Presidente del Consiglio del 12 marzo 2007, il Ministro ha emanato il 30 marzo un atto di indirizzo che ha individuato le seguenti priorità politiche:

internazionalizzazione incentrata soprattutto sulle piccole e medie imprese;

attività promozionale orientata alla valorizzazione del *made in Italy*;

politica commerciale attraverso lo sviluppo e la conclusione di negoziati multilaterali e bilaterali e la difesa commerciale;

protezione dei prodotti nazionali e contrasto alla contraffazione;

riorganizzazione interna, anche in attuazione della legge finanziaria.

Il dicastero si pone come una componente di dimensione minima del bilancio dello Stato, avendo gestito nel 2007 una massa impegnabile di soli 284,3 milioni, meno dello 0,5 per mille

del totale. Valgono, in proposito, le medesime considerazioni svolte per il Ministero delle comunicazioni, circa la piena condivisione della Corte del processo di accorpamento disposto dalla legge finanziaria per il 2008 e posto in essere dal nuovo esecutivo.

Circa i quattro quinti della spesa gestita attengono alla parte corrente, in gran parte relativi a trasferimenti ad enti pubblici (162,4 milioni) e imprese (32 milioni), nonché a spese di funzionamento della struttura (29 milioni). Le spese in conto capitale riguardano contributi agli investimenti ad enti pubblici (29,3 milioni) e all'estero (16,9 milioni), nonché investimenti diretti (14 milioni).

Sia la gestione di competenza che quella di cassa presentano indici notevolmente superiori alla media, con particolare accentuazione per le spese correnti. Unica notazione da sottolineare appare l'entità delle economie in rapporto alla massa impegnabile, che raggiunge il livello anomalo di poco meno del 30 per cento delle disponibilità nei consumi intermedi, generalmente spese di funzionamento, sulla cui insufficienza ad assicurare l'operatività minima dell'azione amministrativa si sono tuttavia concentrate le valutazioni dei dirigenti responsabili della gestione.

I residui presentano una notevole flessione nella parte corrente e una sostanziale stabilità nel conto capitale, rispetto al precedente esercizio, in relazione soprattutto allo smaltimento dei trasferimenti correnti ad enti pubblici. Nel complesso, essi si riducono del 27 per cento, a soli 170,7 milioni.

3.12. Analisi della spesa per missioni

3.12.1. Un quadro complessivo della gestione della spesa nel decorso esercizio è fornito dall'analisi per missioni, effettuata sulla base dell'aggregazione di primo livello adottata a partire dal corrente esercizio 2008, la cui trasposizione nel consuntivo 2007 è stata effettuata sostanzialmente sulla base della metodologia seguita nelle elaborazioni di raffronto con l'esercizio precedente in sede di disegno di legge concernente il bilancio a legislazione vigente per il 2008, con la collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e in stretto contatto con le amministrazioni.

Dall'analisi emerge, anzitutto, che la gestione ha riguardato una massa impegnabile di spese finali ammontante a 523.448,2 milioni, oltre a rimborso di prestiti per 197.629 milioni.

Con riferimento alle spese finali, le missioni più rilevanti risultano, nell'ordine, *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali* (103.199 milioni, pari al 19,7 per cento); *Debito pubblico*, limitatamente al servizio relativo (76.134,4 milioni, il 14,5 per cento); *Politiche previdenziali* (66.273,9 milioni, il 12,7 per cento); *Politiche economico-finanziarie e di bilancio* (62.344,9 milioni, l'11,9 per cento); *Istruzione scolastica* (43.963,9 milioni, l'8,4 per cento). Queste cinque missioni coprono, da sole, oltre i due terzi (67,2 per cento) della gestione.

Seguono, a distanza, le spese per *l'Italia in Europa e nel mondo* (25.233,6 milioni, il 4,8 per cento); per i *Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia* (24.716,4 milioni, il 4,7 per cento); la *Difesa e sicurezza del territorio* (22.285,6 milioni, il 4,3 per cento); il *Diritto alla mobilità* (13.040,4 milioni, il 2,5 per cento); *l'Ordine pubblico e sicurezza* (10.568,5 milioni, il 2 per cento). Il restante 14,5 per cento si distribuisce, in dimensioni molto variabili, tra le residue 24 missioni: si va da 8.687 milioni dell'*Istruzione universitaria*, ai soli 395,8 milioni destinati all'*Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio*.

La descritta situazione di estrema variabilità dimensionale delle missioni potrebbe, ad avviso della Corte, costituire oggetto di utili approfondimenti in sede di revisione delle stesse, anche nell'ambito della complessiva razionalizzazione dell'ordinamento contabile, tenendo conto da un lato dell'esigenza di salvaguardare una linea di corrispondenza con la classificazione COFOG adottata sul piano internazionale ed europeo, dall'altro della necessaria tendenziale compatibilità con le strutture amministrative cui è demandato il compito di perseguire le finalità individuate attraverso la concreta attività gestionale.

3.12.2. Il già notato complessivo utilizzo della massa impegnabile nella gestione di competenza, che si pone sul livello del 92,2 per cento, in limitata flessione rispetto al precedente esercizio, si distribuisce in maniera molto diversificata nelle singole missioni, assumendo valori elevatissimi, prossimi al 100 per cento, per le *Politiche previdenziali*, per gli *Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, per il *Turismo*, per le *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, per *l'Istruzione*. Valori minimi si riscontrano, invece, per lo *Sviluppo e riequilibrio territoriale* (circa il 36 per cento), per la *Regolazione dei mercati* e per *l'Energia e diversificazione fonti energetiche*.

Un dato che potrebbe apparire singolare sembra emergere per la missione *Fondi da ripartire*, che per sua natura non dovrebbe dar luogo a impegni, in quanto dovrebbe accogliere

oneri destinati ad essere distribuiti sulle altre missioni nel corso della gestione mediante variazioni di bilancio. Risultano, invece, impegni per circa un quarto della massa impegnabile (più propriamente, massa ripartibile), per un importo in valore assoluto di tutto rilievo: 1.861,5 milioni. In realtà, trattasi di impegni contabili assunti soltanto al fine di consentire la conservazione in bilancio quali residui di stanziamento di importi utilizzabili nel successivo esercizio, essenzialmente il fondo per i contratti del personale statale.

La medesima missione *Fondi da ripartire* presenta economie per il 40,9 per cento delle dotazioni impegnabili (oltre 3.144 milioni), concentrate in massima parte nel Ministero dell'economia e delle finanze e riguardanti cospicue quote dei fondi per spese obbligatorie e imprevedute (495 milioni), per le elezioni (465 milioni), per i contratti (448 milioni) etc.. Al riguardo, non può non rilevarsi che una più accurata previsione delle dotazioni avrebbe consentito senza dubbio un contenimento dell'anomala entità delle economie.

3.12.3. Sotto il profilo della cassa, la complessiva gestione ha dato luogo ad un utilizzo della massa spendibile pari, come si è visto, al 76,2 per cento, lievemente al di sotto del dato corrispondente del precedente esercizio (77,3 per cento).

Rispetto al dato medio, le missioni che mostrano coefficienti di utilizzo nettamente superiori sono, principalmente, l'*Istruzione scolastica* (95 per cento), le *Politiche previdenziali* (91,5 per cento), il servizio del *Debito pubblico* (88,3 per cento), i *Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia* (86,7 per cento), l'*Italia in Europa e nel mondo* (86,5 per cento); viceversa, gli interventi che manifestano bassi livelli di utilizzo della massa spendibile sono, nell'ordine, la *Ricerca e innovazione* (22,3 per cento), lo *Sviluppo e riequilibrio territoriale* (23,5 per cento), l'*Energia e diversificazione delle fonti energetiche* (27,2 per cento), la *Competitività e sviluppo delle imprese* (28,5 per cento).

Ove si tenga conto, più propriamente, del rapporto tra pagamenti e autorizzazioni di cassa, rispetto al dato medio relativo alle spese finali (89 per cento, anch'esso in flessione rispetto al 2006), le missioni più "efficienti" risultano l'*Istruzione scolastica* (97 per cento), le *Politiche previdenziali* (96,7 per cento), lo *Sviluppo e riequilibrio territoriale* (97,3 per cento), l'*Istruzione universitaria* (96,2 per cento); quelle con maggiori difficoltà di utilizzo appaiono l'*Energia e diversificazione delle fonti energetiche* (35,2 per cento), la *Casa e assetto urbanistico* (56,2 per cento), il *Soccorso civile* (59,8 per cento), le *Comunicazioni* (60,7 per cento).

3.12.4. Uno sguardo, infine, alla gestione dei residui, fa emergere che la già notata flessione tra residui iniziali e finali, da 112 a 88,6 miliardi – da attribuire in gran parte agli effetti della riduzione dei termini di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale – si riflette in modo molto diversificato tra le 34 missioni.

Sono, naturalmente, le missioni caratterizzate da maggiori quote di residui del conto capitale ad evidenziare le più rilevanti flessioni tra inizio e fine esercizio: *Tutela della salute* (-67,9 per cento), *Competitività e sviluppo delle imprese* (-58,9 per cento), *Istruzione scolastica* (-52,3 per cento), *Diritto alla mobilità* (-47,8 per cento), *Ricerca e innovazione* (-42,7 per cento), *Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici* (-42,2 per cento).

4. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri

4.1. Considerazioni generali e raccordo con il bilancio dello Stato

Il conto consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene trasmesso alla Corte dei conti, “ai fini del referto annuale”, unitamente all’invio dello stesso ai Presidenti delle Camere (ai sensi dell’art. 13, comma 6, del dPCM 9 dicembre 2002 recante la “*Disciplina dell’autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri*”).

L’analisi delle risultanze contabili e finanziarie nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato, in coerenza al citato disposto normativo, si fonda sistematicamente sulla interazione programmatica e di bilancio. Tale interazione acquista ulteriore spessore in relazione alla parallela evoluzione normativa ed attuativa sia dell’articolazione del bilancio dello Stato per *missioni* e per *programmi*, come definiti dalla manovra per il 2008, sia della disciplina di bilancio interna alla Presidenza del Consiglio. Di tale raccordo si è tenuto conto nella impostazione del conto finanziario 2007 e della relazione di accompagnamento, che opera una rilettura in tal senso delle risultanze contabili, anche a seguito di una specifica indicazione della Corte, intesa a consentire una più chiara ed unitaria lettura dei dati di bilancio.

La generale nuova configurazione del bilancio dello Stato per *missioni* e per *programmi*, nel rendere più evidenti i nessi con il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pone in risalto la parallela crescita delle risorse destinate a nuovi compiti che la hanno interessata, a partire dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, che ha fortemente inciso sulle sue competenze e sulle correlate risorse. Si osserva, al

riguardo, che, se, in base al DL 16 maggio 2008, n. 85, si è operato, nella legislatura appena avviata, in via generale, un ritorno al disegno tracciato dal d.lgs. n. 300 del 1999, in coerenza a quanto stabilito dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008, art. 1, commi 376-377), per quanto concerne la Presidenza del Consiglio dei Ministri, appare in larga parte confermato l'innesto di rilevanti competenze, in particolare con riguardo alle politiche per la famiglia, i giovani e lo sport, il turismo, le cui risorse incidono sensibilmente sulla stessa architettura contabile. Nel rinviare al capitolo di questa relazione appositamente dedicato a *“Il ruolo guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri: indirizzi programmatici e raccordi amministrativi”* ed agli ulteriori approfondimenti settoriali con riferimento alle missioni e ai programmi specificamente previsti (dettagliatamente ripresi nel vol. II), si opera qui il quadro generale di raccordo delle risultanze contabili e finanziarie.

Va segnalato, sul versante normativo, che il dPCM 4 luglio 2007 ha apportato significative modifiche al citato decreto del 9 dicembre 2002: da un lato ha modificato l'articolo 6, comma 3, stabilendo che l'ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza trasmetta il progetto di bilancio “redatto sulla base del disegno di legge del bilancio dello Stato presentato alle Camere e tenuto conto delle eventuali note di variazione al momento intervenute”; dall'altro, in maniera coerente con la nuova impostazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, ha aggiunto, alla dizione “unità previsionali di base”, le parole “missioni/programmi”. A tale indirizzo è seguita, nel conto finanziario 2007, una rivisitazione innovativa dei dati di bilancio, articolati, a consuntivo, seppur in via sperimentale, anche per missioni/programmi. In base a tale aggregazione la (unica) missione di riferimento - denominata *“Unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo”* - comprende 13 programmi, ciascuno dei quali ricondotto ad uno o più centri di responsabilità. Tale innovazione, pur sperimentale, consente una lettura aggregata dei dati riferiti anche a più centri di responsabilità, come nel caso del *Coordinamento delle politiche relative agli affari regionali e autonomie locali*, che riguarda sia il C.d.R. 2 (Conferenza Stato-Regioni), che il C.d.R. 7 (Affari Regionali); analogo raccordo concerne il *Coordinamento delle politiche relative ai rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali*, che comprende i due diversi centri di responsabilità, ed il *Coordinamento delle politiche relative alle riforme e l'innovazione nella P.A.*, che comprende sia il C.d.R. 6 (Funzione pubblica), che il C.d.R. 12 (Innovazione e tecnologie).

Nel prendere atto di tale positivo approccio, da sviluppare in maniera più puntuale, anche in correlazione ai dati finanziari del preventivo 2008 ed ai raccordi con i profili organizzativi, resi più complessi dalla mutevole articolazione degli apparati, come esposto nel successivo