

5.

La necessità di ristabilire condizioni di equilibrio finanziario dei conti pubblici, in un contesto caratterizzato dalla riduzione della crescita, non può orientarsi che verso una politica di controllo della spesa che rimetta in discussione l'allocazione delle risorse disponibili entro livelli compatibili con gli equilibri macroeconomici, ristabilendo le priorità nell'ambito di un processo di analisi e razionalizzazione della stessa.

Una approfondita analisi dell'andamento del complesso dei residui passivi, non limitato alla sola categoria dei consumi intermedi, appare pertanto rilevante in un'ottica di revisione della spesa al fine di segnalare debolezze nella programmazione o criticità nella gestione; può inoltre essere rivelatore dell'esistenza di potenziali margini di razionalizzazione delle risorse impegnate, in caso di recessività degli obiettivi per i quali le somme appostate erano inizialmente destinate, o, viceversa, sintomo di una carenza di disponibilità per la realizzazione di obiettivi strategici.

L'ammontare complessivo dei residui finali accertati al termine del 2011 è pari 93,1 miliardi (inferiore rispetto ai residui finali dei precedenti esercizi) cui tuttavia corrispondono 13,4 miliardi di residui perenti pari a più del doppio di quelli registrati nel 2009 e nel 2010, che porta lo *stock* delle perenzioni, registrato nel conto del patrimonio, a 94,8 miliardi. Tale rilevante ammontare trova solo parziale compensazione nel valore delle reiscrizioni in bilancio pari a complessivi 2,5 miliardi, cui peraltro vanno aggiunte le effettive prescrizioni ed economie pari a 2,3 miliardi.

La ripartizione per categoria economica evidenzia uno scostamento, rispetto ai residui iniziali, meno accentuato nell'ambito della spesa corrente (-12,3 per cento) rispetto a quella in conto capitale (- 17 per cento) cui peraltro corrisponde una quota nettamente più elevata di residui perenti (21,3 per cento circa, rispetto al 10,1 per cento dei residui di parte corrente) che raggiungono nel 2011 i 7,5 miliardi portando lo *stock* a 44 miliardi circa, cui corrispondono reiscrizioni per 1,5 miliardi e prescrizioni per 1,3 miliardi.

In relazione a tale ultimo dato, va tuttavia sottolineato che tale livello di residui perenti, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, non può ritenersi interamente espressione di effettive posizioni debitorie, atteso che, in relazione in particolare, ai programmi pluriennali di investimento e ricerca, il montante dei residui perenti può ricondursi in parte anche alle procedure di spesa per stato di avanzamento dei lavori effettivamente realizzati.

Nell'ambito delle spese correnti la parte più significativa è assorbita dai trasferimenti correnti che registrano ritardi nella ripartizione dei finanziamenti in relazione alla complessità delle procedure decisionali che richiedono spesso la concertazione con una pluralità di soggetti istituzionali.

Rilevante appare l'ammontare nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze (i cui residui sono in gran parte assorbiti dai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche) cui segue per consistenza il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sia

sul fronte dei trasferimenti alle gestioni previdenziali che in quello delle politiche attive del lavoro. Tale andamento risente, nel primo caso, delle disposizioni dirette ad assicurare la verifica della rendicontazione degli oneri effettivamente sostenuti dagli enti previdenziali, i cui ritardi si riconducono al progressivo disallineamento tra l'articolazione del bilancio dello Stato e quello degli enti, alla lentezza nella trasmissione della rendicontazione e alla trimestralità dei pagamenti. Le criticità evidenziate nella gestione del fondo per l'occupazione e formazione si riconducono, invece, ad una eccessiva frammentazione tra piani gestionali, causa anche della cristallizzazione di un ammontare di residui passivi che rende necessario depurare il capitolo degli interventi non propriamente legati alle finalità del fondo, che non rappresentano oneri inderogabili.

Quanto invece ai residui in conto capitale, cospicuo appare l'ammontare registrato nell'ambito delle categorie dei contributi agli investimenti e alle imprese, concentrati essenzialmente nei Ministeri dell'economia e delle finanze, delle Infrastrutture e Trasporti, dello Sviluppo economico e del Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca.

Nell'ambito del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti la quota più rilevante si iscrive nella missione diritto alla mobilità ed, in particolare, nella missione infrastrutture pubbliche e logistica, nel cui ambito in crescita appare il fenomeno dei residui di stanziamento legato, da un lato, ai tempi per l'attivazione di interventi infrastrutturali e, dall'altro, alla trasformazione dei limiti di impegno in contributi per i quali non trova più applicazione la procedura dello scorrimento in avanti del piano pluriennale di spesa. Altre ragioni addotte dall'Amministrazione attengono a: ritardi procedurali delle autonomie territoriali nell'attuazione degli interventi nonché alle difficoltà riscontrate dagli Enti Locali a reperire le proprie quote di finanziamento, a causa dei limiti imposti dal patto di stabilità; contenziosi correlati alla realizzazione delle opere; problematiche ambientali e severità delle condizioni atmosferiche (Autorità portuali).

Particolarmente consistente si presenta l'ammontare dei residui passivi anche nell'ambito del Ministero per lo sviluppo economico in conseguenza del lungo iter dei programmi di finanziamento a causa dell'assegnazione in chiusura d'anno delle risorse da parte del MEF. Consistente risulta anche l'ammontare dei residui perenti concentrati in particolare nell'ambito delle risorse mirate al sostegno e alla promozione di attività ed imprese e riconducibili alla lunghezza dei programmi di assegnazione dei contributi che frequentemente prevedono una durata maggiore rispetto al termine di conservazione in bilancio. Molto più contenuto risulta, invece, l'ammontare reiscritto, sia rispetto all'ammontare delle perenzioni che rispetto alle richieste di reiscrizione, indice della effettiva dimensione del debito sommerso che grava sull'amministrazione.

Quanto al Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca, i maggiori importi attengono alla missione ricerca e innovazione che registra residui nettamente inferiori a quelli dei precedenti esercizi, compensati tuttavia dallo straordinario andamento delle somme andate in perenzione, nonostante sia stato concesso per alcuni capitoli un ulteriore anno di conservazione rispetto al biennio, previsto dal decreto-legge n. 98 del

2011. Indipendentemente dal volume delle risorse utilizzate, la gestione contabile dei sottostanti programmi di spesa continua pertanto ad evidenziare criticità ascrivibili, da un lato, ai tempi fisiologicamente lunghi del completamento dei progetti di ricerca e, dall'altro, alla complessità delle procedure di presentazione, valutazione e finanziamento dei progetti. Un'accelerazione delle procedure di valutazione e gestione delle risorse si attende dalle misure di semplificazione adottate nel decreto-legge n. 5 del 2012 che interviene anche in materia di ricerca e innovazione.

6.

Sempre nell'ottica di una revisione integrale della spesa, i recenti documenti programmatici hanno posto l'accento, da un lato, sull'esigenza di contenere le spese non produttive e gli sprechi e, dall'altro, sull'opportunità di rivedere il perimetro dell'intervento pubblico.

Quanto al primo aspetto, i contorni così delineati della *spending review* si sono concretizzati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012 che, nel dettare le linee da seguire per contenere le spese di gestione, ha enucleato alcuni ambiti prioritari sui quali le amministrazioni hanno già adottato le prime misure di contenimento (ridimensionamento dell'organizzazione, migliore utilizzo degli immobili, riduzioni spese di consulenza e di rappresentanza).

Meno diffuso appare invece il ricorso alle procedure delle centrali di acquisto di beni e servizi, atteso che pochi Ministeri hanno evidenziato un ricorso alle convenzioni con la Consip S.p.A superiore al 10 per cento delle spese effettuate.

In tale direzione il decreto-legge 98 del 2011 ha previsto l'avvio di un piano volto all'ampliamento della quota di spesa gestita attraverso strumenti di centralizzazione sulla base di un valore complessivo di *spesa affrontata* (la spesa annua delle pubbliche amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle iniziative di risparmio attivate) di circa 17,2 miliardi, distribuita su 62 iniziative, afferenti a diverse merceologie, cui tuttavia risponde un valore del "transato" in convenzione di circa 1,8 milioni, in riduzione rispetto al precedente esercizio.

Una forte accelerazione, in ragione delle straordinarie condizioni di necessità e urgenza che impongono interventi decisi sull'economia, si riconduce al recente decreto-legge n. 52 del 2012 che, nel definire il livello di spesa per voci di costo delle amministrazioni pubbliche, detta una serie di norme sostanziali riguardanti il miglioramento della qualità delle procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi, incrementandone significativamente l'utilizzo.

Più complesse appaiono invece le analisi volte a valutare gli attuali confini dell'intervento pubblico al fine di restituire al mercato le linee di attività maggiormente onerose e caratterizzate da scarsa efficienza ed efficacia.

Al riguardo, ad una attenta valutazione degli effettivi risparmi in ordine alla opzione tra esternalizzazione e internalizzazione dei servizi, si affiancano le analisi relative all'ammontare dei trasferimenti agli enti e alle società, cui le amministrazioni

ricorrono per reperire specifiche professionalità non sempre disponibili all'interno delle amministrazioni o per ottenere beni e servizi con procedure più agili ed efficienti.

In un ottica di razionalizzazione della spesa la riflessione andrebbe focalizzata sulla fitta rete dei rapporti convenzionali con cui le amministrazioni statali utilizzano risorse esterne, anche per importi di rilievo, nonché sugli effettivi benefici derivati da tale tipo di organizzazione.

Non mancano peraltro scelte strategiche e operative di direzione inversa, come nel caso di alcuni enti finalizzati alla produzione di beni e servizi vigilati dal Ministero della Difesa, caratterizzate dalla predisposizione di un vero e proprio piano industriale e dalla capacità effettiva di attrarre commesse, tendenzialmente rivolte a fornitori esterni, e di entrare nel mercato concorrenziale. Ciò tuttavia presuppone, in una logica di *spending review*, una razionalizzazione delle strutture e dei processi tali da consentire all'amministrazione di reperire prodotti e servizi a costi inferiori all'offerta esterna e nello stesso tempo idonei a consentire agli enti di raggiungere nel breve periodo un'integrale copertura dei costi con i proventi.

7.

L'attività di riqualificazione della spesa risponde ad un modello che, accanto al miglioramento della gestione e il controllo dei processi di bilancio, richiede una verifica costante dei livelli di efficienza, efficacia e qualità dei programmi di spesa, coniugando in tal modo analisi funzionali e analisi strategiche. Si tratta pertanto, al di là di analisi sporadiche attivate per far fronte a determinate esigenze, di una strategia complessa e a lungo termine, tesa a modernizzare il processo di programmazione dei flussi di finanza pubblica, rafforzare la funzione allocativa del bilancio dello Stato, prevedere maggiore flessibilità nell'uso delle risorse finanziarie.

Ciò presuppone una analisi sistematica dei programmi di spesa, al fine di individuare le possibili criticità in ordine ai meccanismi di imputazione e di utilizzo delle risorse e di rimodularne l'assegnazione sulla base di indicatori di risultato idonei a valutare l'efficienza della spesa pubblica e quindi a selezionare le politiche pubbliche effettivamente meritevoli di essere sostenute.

I modesti risultati conseguenti alle disposizioni che prevedevano il defianziamento di autorizzazioni di spesa non utilizzate nel triennio 2007-2009 (i cui effetti finanziari, pari a circa 50 milioni di cui 21 imputati ad un fondo per i progetti di ricerca, sono stati già considerati negli stati di previsione a legislazione vigente) rendono necessario un nuovo impegno delle amministrazioni pubbliche, ed in particolare dei servizi di controllo interno, nell'elaborazione di sistemi volti a misurare l'impiego delle risorse pubbliche sia in termini finanziari che fisici.

L'analisi della strumentazione disciplinata dalla legge n. 196 del 2009 e dal d.lgs. n. 150 del 2009, predisposta da parte della maggioranza delle amministrazioni nell'esercizio 2011, evidenzia un grado di completezza molto differenziato che, in taluni casi, sconta ancora forti ritardi nella realizzazione dello stesso sottostante sistema

informativo; indispensabile in qualsiasi processo di valutazione della performance collettiva e individuale.

Anche nelle amministrazioni nelle quali il piano delle performance è stato predisposto - individuando, per ciascuna unità organizzativa, gli obiettivi, gli indicatori di output e i corrispondenti risultati attesi (target) - non risultano ancora presi in considerazione indicatori di *outcome*, vale a dire indicatori di impatto e strumenti di valutazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi.

La rilevazione delle variabili che possono essere influenzate dalle politiche sottese ai programmi, avviata comunque nell'ambito del programma dei Nuclei di analisi e di valutazione della spesa, risente della natura delle relative spese e richiede quindi maggiori approfondimenti, come nel caso dei programmi di ricerca (in cui le valutazioni di impatto presuppongono tempi più lunghi dell'anno) o dei programmi di trasferimento di risorse ad altre pubbliche amministrazioni con autonomia finanziaria e gestionale.

8.

A fronte delle politiche di riduzione e razionalizzazione della spesa, ben può inserirsi, in un progetto di *spending review*, la revisione dei criteri e delle modalità di gestione delle entrate extra tributarie affidate ai singoli ministeri e riassegnabili, almeno in parte, agli stessi.

Si tratta in particolare delle entrate derivanti dall'attività svolta da strutture dell'amministrazione centrale e periferica quale corrispettivo dovuto per servizi resi a terzi, le cui riscossioni vengono versate in entrata del bilancio dello Stato e quindi assegnate ai relativi capitoli del ministero competente.

Nell'ambito delle analisi condotte si è riscontrato che i tempi o la parzialità nell'assegnazione delle entrate si riconducono spesso a disposizioni normative, che limitano le riscrizioni, o a ostacoli di ordine procedurale che richiedono diversi passaggi intermedi prima di concludersi.

Di fatto la quota delle entrate riassegnate ai capitoli di spesa dei Ministeri rappresenta solo una parte molto limitata dell'ammontare complessivo (circa il 18 per cento). Esempi si rinvengono in molti ministeri. Nel Ministero per lo sviluppo economico a fronte di 3,8 miliardi di accertamenti, le entrate riassegnate nel 2011 hanno raggiunto appena 416 milioni dei quali la maggior parte, frutto del riversamento da parte delle imprese, sono destinate ad alimentare interventi finanziari e contribuiti alle stesse mentre una parte, di non limitato rilievo, viene assorbita dalla spesa corrente; nel Ministero della giustizia, a fronte di riscossioni per 581 milioni, ne sono stati riassegnati 50 destinati a trattamenti retributivi e all'acquisto di beni e servizi; nel Ministero della salute l'amministrazione ha potuto utilizzare circa 40 milioni, dei 175,8 riscossi, da destinare a redditi di lavoro dipendente e a consumi intermedi. Di rilievo appare invece, nel confronto con le disponibilità, la quota delle entrate riassegnate nel 2011 al Ministero per l'ambiente per la difesa del territorio e del mare, pari a oltre 69 milioni,

destinati alla Commissione VIA-VAS, alla commissione CITES, all'Osservatorio Nazionale sui rifiuti e a interventi di bonifica e ripristino ambientale; non risultano viceversa riassegnate le somme introitate a titolo di risarcimento del danno ambientale in mancanza del decreto interministeriale di utilizzo del fondo.

Più consistenti risultano invece le entrate riassegnabili nell'ambito del Ministro delle infrastrutture e trasporti e del Ministero dell'Interno, prevalentemente legate alla erogazione di servizi prestati a privati o a pubbliche amministrazioni. Quanto al Ministero delle infrastrutture e trasporti, a fronte della riassegnazione di entrate pari al 13 per cento del gettito, si rileva la complessità delle procedure relative alla gestione del Fondo da ripartire previsto dalla legge 244 del 2007, la cui dotazione evidenzia un andamento decrescente, pur in presenza di un trend di flussi di entrate del Ministero complessivamente in ascesa. In relazione invece al Ministero dell'Interno, nell'esercizio 2011, sono state complessivamente iscritte in bilancio entrate riassegnabili per oltre 680 milioni destinate, nei limiti legislativi, ai centri di responsabilità che li hanno generati (prestazione di servizi a privati e ad altre amministrazione da parte dei Vigili del fuoco e della Polizia di Stato). Di rilievo appaiono, inoltre, gli introiti relativi alla quota dell'IVA inclusa nel costo della Carta d'identità elettronica, destinati interamente a coprire i costi dei servizi prestati dalla struttura amministrativa, e gli introiti derivanti dai contributi aeroportuali (legge 296 del 2006, art. 1, comma 1328), utilizzati per ridurre l'onere per lo Stato per il servizio antincendi negli aeroporti.

Alla luce di tali andamenti l'attenzione alle entrate extratributarie è stata per anni di rilievo marginale nell'ambito delle linee di attività delle amministrazioni. La difficoltà di vedersi riconoscere il riversamento di quanto prodotto con le attività di servizio ha inciso spesso anche sulla attenzione che le amministrazioni hanno riservato all'adeguamento dei corrispettivi alla variazione dei costi e dell'effettivo valore dei servizi.

In un ottica di *spending review* una ipotesi invece da verificare è sicuramente quella della percorribilità di una ridefinizione delle entrate riassegnabili da finalizzare alla copertura tendenzialmente integrale del costo di specifici servizi amministrativi resi.

In una contingenza che richiede politiche di contenimento della spesa dirette a liberare risorse da destinare alla crescita e al contenimento della pressione fiscale, un più esteso ricorso a tali entrate, e soprattutto un superamento delle disposizioni che ne limitano la portata, potrebbe consentire di ridurre il peso degli interventi di riequilibrio di finanza pubblica; una scelta, questa, idonea inoltre a stimolare il raggiungimento di migliori indici di efficienza e di efficacia nello svolgimento dei servizi remunerati.

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. Profili generali.**
- 3. I raccordi con il bilancio dello Stato.**
- 4. Il conto finanziario 2011.**
- 5. Gestione di risorse finanziarie di maggiore consistenza: 5.1. Primi obiettivi della spending review - Segretariato generale e profili riguardanti il personale - Strutture di missione; 5.2. Editoria; 5.3. Protezione civile.**

1. Considerazioni di sintesi

La articolata organizzazione strutturale della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹ e la stessa fisiologica flessibilità connessa alle funzioni di diretto supporto all'azione di Governo vengono in evidenza in occasione dell'analisi del conto finanziario.

Il documento è trasmesso alla Corte dei conti, unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere, ai sensi dell'art. 13, comma 6, del dPCM 22 novembre 2010, recante la "*Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri*"².

L'esigenza sottesa a tale disposizione - con cui nell'esercizio della propria autonomia, è stata a suo tempo positivamente considerata ed accolta l'indicazione espressa dalla Corte in sede consultiva³ - è volta ad assicurare un raccordo, in sede di rendiconto generale, dei dati contabili e finanziari del conto finanziario della Presidenza con il bilancio dello Stato. Tale raccordo appare ancor più stringente alla luce della nuova dimensione assunta dalla contabilità e finanza pubblica nella sua coerenza con vincoli programmatici e metodologie anche sovranazionali, cui fa ampio riferimento la legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Principi che acquistano oggi ulteriore valenza in relazione alle innovazioni recate dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, con l'introduzione del principio del pareggio dei bilanci. Rileva in particolare l'integrazione dell'articolo 97 della Costituzione, in base a cui "*Le pubbliche amministrazioni in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*".

In questa ottica la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza, introdotta dal dPCM 22 novembre 2010, si è ampiamente ed esplicitamente richiamata alla impostazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, introducendo anche strumenti di variazioni compensative da ancorare a puntuali presupposti.

Nella stessa prospettiva, intesa ad una sensibile integrazione finanziaria e contabile, si inquadra la riclassificazione dei capitoli di spesa iscritti nel bilancio di previsione, secondo le voci di spesa del sistema europeo dei conti nazionali e regionali "Sec'95".

¹ Di tale complessa articolazione è espressione il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 2011 di riorganizzazione delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri, recentemente modificato dal dPCM 15 febbraio 2012, con riguardo agli ambiti funzionali ed organizzativi relativi al Dipartimento per gli Affari regionali, e dal dPCM 13 aprile 2012, di riduzione delle strutture per il programma di Governo.

² La disposizione conferma quanto già previsto dal precedente dPCM 9 dicembre 2002.

³ Si richiama il parere n. 46/D/99 espresso nell'adunanza del 17 dicembre 1999.

In parallelo allo sviluppo degli strumenti di armonizzazione contabile si colloca il percorso della *spending review* che ha assunto nel recente periodo nuova rilevanza istituzionale e finanziaria, come emerge dalle disposizioni di cui al DL 7 maggio 2012, n. 52 in corso di esame parlamentare, e nel quale la Presidenza è prioritariamente coinvolta, non solo come oggetto essa stessa di riduzione e razionalizzazione degli apparati, ma come sede deputata, congiuntamente al Ministero dell'economia e finanze, a svolgere un ruolo di guida e di indirizzo dell'intero processo riorganizzativo delle PA.

Sintomatica di tale unitario ruolo di indirizzo è l'adozione, nel medesimo contesto sistematico e temporale, delle iniziative correlate a tale provvedimento d'urgenza: la emanazione della Direttiva di indirizzo espressamente intesa a *"garantire che l'intera attività amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi in un contesto coerente con il programma di Governo"*; la previsione di un Comitato interministeriale per la revisione della spesa e della figura di un Commissario Straordinario; la istituzione di una struttura di missione presso la stessa Presidenza.

Si delinea, dunque, un impegnativo compito, che coinvolge l'intera struttura, nell'obiettivo di assumere, sul piano interno una snellezza coerente al ruolo di apparato servente al *Premier* ed ai principi di contenimento della spesa, in precedenza aumentata. Si tratta, in particolare, di procedere nel percorso avviato al fine di un definitivo superamento di alcune criticità significative riscontrate in passato, quali la situazione del personale (in considerazione della consistenza e composizione, ricomprendente personale di prestito) ed il ridimensionamento degli apparati, anche con riguardo alle strutture di missione.

Si evidenzia anche il ruolo di coordinamento e di guida che la Presidenza ricopre nell'ambito del sistema che fa riferimento alle Amministrazioni pubbliche, pur nella diversità soggettiva e degli approcci connaturati ai differenti ordinamenti, nei quali peraltro si evidenzia con forza una tendenza "unificante" dei principi finanziari ed organizzativi.

Trattasi di un sistema complesso e articolato, che vede impegnata la PCM anche sul versante dei rapporti tra apparati centrali e territoriali. Rileva in particolare lo strumento rappresentato dalle Conferenze tra Stato ed Autonomie, strumento via via resosi più incisivo, in coerenza anche agli indirizzi della Corte costituzionale in tema di applicazione del principio di leale collaborazione tra livelli di governo diversi. In tale contesto, che richiede compiuta attuazione, si osserva, peraltro, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica istituita dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, non risulta allo stato ancora operante.

In questo sintetico quadro di insieme vanno, altresì, menzionate, per gli evidenti riflessi di ordine contabile e finanziario, anche quelle nuove e più generali disposizioni di riforma amministrativa per la cui applicazione è richiesto un intervento coordinato e di guida nei confronti delle generalità delle amministrazioni pubbliche.

Significativo di un coinvolgimento ad ampio spettro della PCM - esteso anche al di là del tradizionale perimetro delle amministrazioni di riferimento - è il provvedimento sulle liberalizzazioni (decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), laddove si attribuisce alla Presidenza del Consiglio il compito di raccogliere le segnalazioni delle autorità indipendenti sulle restrizioni della concorrenza e sugli impedimenti al corretto funzionamento dei mercati, per le opportune iniziative da promuovere.

2. Profili generali

Per diversi aspetti la stessa struttura risente con immediatezza delle diverse configurazioni assunte dall'apparato, in un percorso non sempre lineare, come con riguardo alla attribuzione alla Presidenza del Consiglio, a partire dalla XV Legislatura, di competenze e risorse già dislocate presso ministeri. In base al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006 n. 233, sono ad essa affidate diverse attribuzioni in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo: tali attribuzioni sono state sostanzialmente confermate dal DL 16 maggio n. 85, convertito nella legge 14 luglio 2008 n. 121, che ha anche riportato alla Presidenza del Consiglio i compiti in materia di politiche antidroga, assegnati, nella precedente Legislatura, al Ministero della solidarietà sociale.

Sotto il profilo ordinamentale è sempre apparsa non agevole la riconduzione delle “politiche attive” al ruolo peculiare di guida e di indirizzo della Presidenza, a supporto delle funzioni costituzionali del Capo del Governo.

Sintomatica di una non univoca collocazione funzionale di taluni settori tra Ministeri e Presidenza appare, nell’assetto della nuova compagine di Governo, la riconduzione della responsabilità politica di strutture della PCM anche a Ministri titolari di dicasteri, come nel caso del Dipartimento per le pari opportunità affidato all’indirizzo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per l’esercizio delle funzioni delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri. Si è previsto anche l’avvalimento da parte del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, del Dipartimento per la digitalizzazione.

Nonostante i tagli operati, permangono anche per il 2011 complessivamente significative le risorse finanziarie dedicate a famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo, affluite nel bilancio della Presidenza tramite i capitoli di spesa del bilancio dello Stato, per un ammontare pari a 161,5 milioni di euro, in termini di previsioni finali.

Il loro rilievo nell’impianto amministrativo e nelle stesse ricadute contabili ha peraltro sollecitato lo stesso Esecutivo a proiettarsi in una logica di revisione maggiormente coerente ai principi generali di razionalizzazione sopra cennati, privilegiando, allo stato, modalità di riorganizzazione interna, utilizzando le potenzialità dei peculiari strumenti normativamente previsti (d.lgs. 303 del 2009) rafforzate dall’ancoraggio a principi più generali di riqualificazione della spesa.

In tale ottica appare suscettibile di ampia rivisitazione anche la riorganizzazione delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri operata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2011, sostanzialmente ricognitivo di strutture e competenze via via stratificatesi⁴.

In relazione al percorso di *spending review*, nel rinviare al paragrafo 5.1 per una più puntuale disamina, si osserva, sul piano generale e del complesso della PA, che scarsi risultati ha avuto la Commissione, nominata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 luglio 2011, ai sensi l’articolo 1 del DL 98/2011, con l’obiettivo del livellamento retributivo Italia - Europa per i titolari di cariche elettive e le figure apicali delle amministrazioni, mentre una successiva e più incisiva disciplina è intervenuta con l’articolo 23-ter del decreto-legge n. 201/2011, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 2011. In base a tale disposizione è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2012⁵.

In applicazione dell’articolo 2 del DL 98/2011, recante misure in tema di “auto blu”, è stato adottato, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 agosto 2011 che disciplina l’utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni, al fine di

⁴ In tale direzione, il già citato dPCM 15 febbraio 2012, nell’ottica di una più efficiente e sinergica organizzazione per l’esercizio delle funzioni delegate al Ministro per gli affari regionali, il turismo, e lo sport, colloca l’Ufficio dello sport nell’ambito del Dipartimento per gli affari regionali, al fine di intensificare nella materia dello sport la cooperazione istituzionale con i vari livelli di governo del territorio anche in relazione alle esigenze connesse alla realizzazione ristrutturazione e completamento delle infrastrutture sportive ed in vista delle manifestazioni sportive di rilievo internazionale.

⁵ Il decreto fissa il livello remunerativo massimo onnicomprensivo annuo degli emolumenti spettanti a ciascuna fascia o categoria di personale che riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell’ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali, di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché quelli in regime di diritto pubblico di cui all’articolo 3 del medesimo decreto legislativo. Il provvedimento in esame è finalizzato a razionalizzare il sistema delle retribuzioni statali riconducendolo ad unità attraverso la convergenza verso un limite quantitativo comune, individuato nel trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di Cassazione. L’articolo 7 del decreto stabilisce che il trattamento economico annuale del Presidente dell’Autorità Garante della concorrenza e del mercato, del Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa, del Presidente dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas e del Presidente dell’Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni è determinato in relazione al trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al primo Presidente della Corte di Cassazione per il 2011. La stessa disposizione fissa il trattamento dei componenti le Autorità.

realizzare finalità di razionalizzazione e trasparenza nell'utilizzo delle stesse autovetture, di contenimento dei costi e di miglioramento complessivo del servizio, anche attraverso l'adozione di modalità innovative di gestione.

Sul piano specifico del bilancio dell'Amministrazione, nei raccordi con altre strutture, cenno particolare va fatto alla gestione del Fondo di sviluppo e coesione. Emerge al riguardo un nuovo assetto funzionale delle competenze in materia di sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, che può considerarsi anche alla luce di ulteriori sviluppi attuativi dell'applicazione dell'articolo 16 della legge n. 42 del 2009 sul federalismo, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali.

In questo sintetico quadro di insieme vanno, altresì, menzionate, con riguardo alle principali politiche che rappresentano le più significative componenti del bilancio⁶, costituite dalla *Protezione civile* (3.350 milioni circa di stanziamenti definitivi) e dalla *Informazione ed editoria* (381 milioni circa di stanziamenti definitivi), osservando che tali settori risultano interessati da rilevanti processi riformatori attualmente all'esame del Parlamento.

Per l'editoria è stato adottato di recente il decreto-legge n. 63 del 18 maggio 2012, che mira a razionalizzare l'utilizzo delle risorse, creando meccanismi che correlino il contributo per le imprese editoriali agli effettivi livelli di vendita e di occupazione professionale, in attesa di ridefinire più compiutamente le forme di sostegno all'editoria, attraverso lo strumento, contestualmente approvato, di un disegno di legge delega di riforma del settore.

Per la *Protezione civile*, un primo obiettivo, inteso al superamento dell'equiparazione dei "grandi eventi" all'area propriamente destinata agli interventi di emergenza, è stato disposto con il provvedimento sulle liberalizzazioni: in base all'art. 40 bis, rubricato "*Misure per la trasparenza nella gestione dei grandi eventi*", del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, è stato abrogato il comma 5 dell'articolo 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 convertito dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, norma che estendeva le disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, anche con riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza.

Nella complessa materia è intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale n. 22/2012 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 5-*quater* e del primo periodo del comma 5-*quinquies* dell'articolo 5 della legge n. 225/1992 istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile. Allo scopo di pervenire a un generale riordino della materia della Protezione civile è stato emanato il decreto - legge n. 59 del 15 maggio 2012.

Il provvedimento è volto a riportare l'operatività del Dipartimento della protezione civile nell'alveo originario delle competenze attribuite dalla legge istitutiva, riconducibile alla necessità di fronteggiare gli eventi calamitosi, e a rendere più incisivi gli interventi nella gestione delle emergenze. In tale contesto vanno lette pertanto le modifiche apportate alla legge 225 del 1992. Ulteriori disposizioni recate dal decreto riguardano il trasferimento della flotta aerea antincendio della Protezione civile al Dipartimento dei vigili del fuoco (art. 1, comma 2).

Tra le modifiche più importanti si segnalano la fissazione di una durata massima dello stato di emergenza per un periodo di 60 giorni, prorogabili o rinnovabili di regola per non più di 40 giorni (art. 1, comma 1, lettera c, numero 2) in coerenza alle esigenze anche di ordine costituzionale di delimitazione temporale per l'esercizio di poteri *extra ordinem* necessitati dalle calamità; la possibilità di dichiarare lo stato di emergenza anche nell'imminenza del verificarsi degli eventi (art. 1, comma 1, lettera c, numero 1); l'emanazione delle ordinanze da parte del Capo del Dipartimento della Protezione civile (art. 1, comma 1, lettera c, numero 3), previsione quest'ultima, che - seppure circoscritta alle esigenze di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite dall'evento e agli interventi per le prime necessità - potrebbe suscitare perplessità di coerente inquadramento nel sistema delle fonti giuridiche⁷.

⁶ Oltre al Segretariato generale per il quale il bilancio espone 878 milioni circa di stanziamenti definitivi.

⁷ Si prevede che con le ordinanze si disponga esclusivamente in ordine al soccorso e all'assistenza alle popolazioni colpite dall'evento e agli interventi per le prime necessità e si individuino i soggetti responsabili per l'attuazione degli

3. I raccordi con il bilancio dello Stato

Come si è anticipato, il conto consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene trasmesso, in base all'art. 13, comma 6 del dPCM 22 novembre 2010, recante la "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri", oltre che ai Presidenti della Camera e del Senato, anche alla Corte dei conti, ai fini del referto.

Come negli ultimi anni, la presente relazione viene dunque svolta con un duplice approccio, da un lato inteso ad evidenziare un puntuale raccordo con le risorse provenienti dal bilancio dello Stato, dall'altro a verificarne la allocazione e l'utilizzo in termini contabili nell'autonomo bilancio della Presidenza.

In tal senso occorre partire dal quadro riepilogativo delle missioni e programmi del bilancio statale, cui si riferiscono le risorse poi trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio.

- **Missione 1** "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e Presidenza del Consiglio dei Ministri"
Programma 3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri";
- **Missione 15** "Comunicazioni"
Programma 4 "Editoria";
- **Missione 8** "Soccorso civile"
Programma 5 "Protezione civile";
- **Missione 24** "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"
Programma 4 "Lotta alle dipendenze"
Programma 7 "Sostegno alla famiglia"
Programma 8 "Promozione dei diritti e delle pari opportunità";
- **Missione 30** "Giovani e sport"
Programma 1 "Attività ricreative e sport"
Programma 2 "Incentivazione e sostegno alla gioventù";
- **Missione 31** "Turismo"
Programma 1 "Sviluppo e competitività del turismo".
- **Missione 32** "Servizi istituzionali e generali delle AAPP"
Programma 1 "Servizi generali formativi assistenza legale ed approvvigionamenti per le AAPP"

Nel prospetto che segue si individuano, in base al disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato per il 2011⁸, gli stanziamenti di competenza, pari a circa 2.802 milioni destinate al bilancio della Presidenza:

MISSIONI	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM (1)	Soccorso civile (8)	Comunicazioni (15)	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)	Giovani e sport (30)	Turismo (31)	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)
PROGRAMMI	PCM	Protezione civile	Sostegno all'editoria	- Sostegno alla famiglia; - Promozione dei diritti e delle pari opportunità - Lotta alle dipendenze - Protezione sociale per particolari categorie	- Attività ricreative e sport - Incentivazione e sostegno alla gioventù	Sviluppo e competitività del turismo	Servizi generali, formativi, assistenza legale e approvvigionamenti per le AA.PP.
Risorse iniziali	476.756.556	1.895.039.867	194.033.100	68.855.391	91.789.777	37.035.993	38.932.594

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

interventi che sono identificati, salvo eccezioni, con i soggetti competenti in via ordinaria allo svolgimento di dette attività; nel caso in cui si provveda alla nomina di commissari delegati le loro funzioni cessano con la scadenza dello stato di emergenza (art. 1, comma 1, lettera c, numero 6). Almeno dieci giorni prima della scadenza dello stato di emergenza, il Capo del dipartimento della Protezione civile emana, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per i profili di carattere finanziario, un'apposita ordinanza per favorire e regolare il subentro dell'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi (art. 1, comma 1, lettera c, numero 7).

⁸ Disegno di legge - Atto Camera n. 3779, recante "Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013.

In termini di stanziamenti definitivi di competenza le risorse di provenienza statale affluite al bilancio autonomo della Presidenza ammontano a euro 4.039.178.047, ripartite tra le missioni e i programmi secondo il prospetto seguente:

MISSIONI	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM (1)	Soccorso civile (8)	Comunicazioni (15)	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)	Giovani e sport (30)	Turismo (31)	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)
PROGRAMMI	PCM	Protezione civile	Sostegno all'editoria	- Sostegno alla famiglia; - Promozione dei diritti e delle pari opportunità - Lotta alle dipendenze - Protezione sociale per particolari categorie	- Attività ricreative e sport - Incentivazione e sostegno alla gioventù	Sviluppo e competitività del turismo	Servizi generali, formativi, assistenza legale e approvvigionamenti per le AA.PP.
Risorse definitive	635.716.876	2.894.953.703	303.876.899	53.165.101	77.120.241	31.196.965	43.148.262

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dalla lettura dei dati sopra riportati emerge che il programma 3 “Presidenza del Consiglio dei Ministri”, comprensivo delle risorse dedicate al servizio civile nazionale, rappresenta, in termini di stanziamenti iniziali di competenza, il 17 per cento circa delle risorse affluite, divenute poi in termini di stanziamenti definitivi il 15,74 per cento.

Le maggiori risorse in valore assoluto concernono il programma Protezione civile, nell'ambito della missione “Soccorso civile”. Il programma è quasi totalmente devoluto alla gestione della Dipartimento e le risorse rappresentano il 67 per cento di quelle trasferite, poi attestate al 71,67 per cento in termini di stanziamenti definitivi.

Le risorse relative al programma “Sostegno all'editoria” devolute alla Presidenza pesano per circa il 7 per cento.

Nella missione 32 “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche”, programma 1, “Servizi generali formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le amministrazioni pubbliche” sono ricomprese le spese di funzionamento del Centro di formazione e studi – Formez (capitolo 5200); della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (capitolo 5217); dell' Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (capitolo 5223).

Al fine di rendere più trasparente e chiara, ai fini della corretta individuazione e allocazione delle risorse, la natura delle previsioni di bilancio, si segnala che a partire dal 2011 si è provveduto a individuare in appositi capitoli le risorse di natura obbligatoria da attribuire alla Presidenza⁹. Si inquadra in tale logica il capitolo 2120 per le spese obbligatorie (stipendi ed altre spese fisse, spese per obblighi comunitari e internazionali, spese per ammortamenti mutui) riferite alla Presidenza e la cui quantificazione avviene in sede di legge di bilancio dello Stato, scorporando parte del capitolo 2115, ove permangono, invece, gli stanziamenti dei capitoli relativi alle spese rimodulabili derivanti da fattori legislativi, nonché quelle di funzionamento relative al fabbisogno, determinati invece dalla Tabella C allegata alla legge di stabilità¹⁰.

In attuazione della legge 12 luglio 2011, n. 112 recante “Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza”, sono stati istituiti, nello stato di previsione del MEF e parallelamente nel bilancio autonomo della Presidenza, nell'ambito della Missione “Diritti

⁹ Ai sensi dell'articolo 52, comma 1, della legge di riforma della contabilità pubblica 196/2009, così come modificata dalla legge 39/2011, si prevede che la legge di stabilità disponga la soppressione alla tabella di cui all'articolo 11, comma 3, lettera d) delle spese obbligatorie e delle relative norme di rinvio alla tabella stessa. Tali spese restano quindi contestualmente determinate dalla legge di bilancio.

¹⁰ Si evidenziano, altresì, il capitolo 2179 per le spese di natura obbligatoria riferite al Dipartimento della Protezione civile, i capitoli 2193, 5201 5218 per le spese di natura obbligatoria rispettivamente di Enit, Formez, SSPA.

sociali, politiche sociali e famiglia” - Programma “Sostegno alla famiglia”, due nuovi capitoli per le spese di funzionamento e per le spese di natura obbligatoria dell’Ufficio dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, con una dotazione rispettivamente di euro 750.000 ed euro 200.000¹¹.

Sul capitolo 2115 (Fondo di funzionamento Pcm) ha inciso il taglio lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie riferite alle spese rimodulabili disposte dall’articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, che ha inciso anche sui capitoli relativi alle cd. politiche attive per un totale di euro 58 milioni circa¹².

Ulteriori riduzioni degli stanziamenti, comportanti diminuzioni di spesa per un totale complessivo nell’esercizio 2011 di euro 126 milioni derivano, in particolare, dalle riduzioni disposte dall’articolo 40, comma 1-bis, del decreto-legge n. 98 del 2011 (finanziamento banda larga); dall’articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 (applicazione tagli lineari); e da quelle conseguenti al decreto del Presidente del Consiglio 28 gennaio 2011 di riparto delle riduzioni statali tra le regioni a statuto ordinario, in attuazione dell’articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010. Diversamente, si registra l’incremento delle disponibilità finanziarie per euro 999,9 milioni al fine di fronteggiare diverse emergenze umanitarie affidate alla Protezione civile.

4. Il conto finanziario 2011

Il conto finanziario 2011 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, redatto in conformità a quanto disposto dall’articolo 13 del dPCM in precedenza citato¹³, evidenzia i seguenti dati contabili generali. Le entrate definitive 2011, per effetto delle variazioni intervenute, si sono attestate in 5.648 milioni circa.

L’incremento di 2.779 milioni è in parte riconducibile a integrazioni disposte in sede di approvazione della legge di bilancio dello Stato e a finanziamenti disposti per l’attuazione di provvedimenti legislativi e amministrativi. Tra le altre voci - oltre a 43,6 milioni derivanti da restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari - si evidenzia l’utilizzo di euro 1.498 milioni circa, derivanti dall’accertamento dell’avanzo complessivo degli esercizi precedenti.

GESTIONE DELLE ENTRATE

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Accertamenti	Riscossioni	Somme rimaste da riscuotere	Maggiori o minori entrate
Entrate dal bilancio dello Stato	2.802.443.278	4.039.178.047	4.039.178.047	4.039.178.047	0	0
Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari	0	43.683.031	43.683.031	43.683.031	0	0
Avanzo di esercizio precedente	67.000.000	1.565.815.031	1.565.815.031	1.565.815.031	0	0
Totale	2.869.443.278	5.648.676.109	5.648.676.109	5.648.676.109	0	0

Fonte: Conto finanziario 2011 PCM

Sul versante della spesa (al netto delle partite di giro) dal lato della competenza, le previsioni definitive risultano pari a 5.648 milioni circa, con un incremento rispetto alle

¹¹ Le risorse sono state individuate mediante la riduzione di euro 950.000 dello stanziamento del capitolo 2108/MEF “Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei ministri per le politiche delle pari opportunità”.

¹² Con riguardo alle misure generali di contenimento, le previsioni del bilancio 2011, già oggetto delle diminuzioni stabilite su base triennale dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 e dal decreto-legge n. 78 del 2009 hanno subito una contrazione anche in applicazione degli artt. 2 e 6 del decreto legge n. 78/2010. E’ stata infatti ridotta del 10% la spesa destinata ai consumi intermedi e sono stati determinati, secondo quanto disposto dal richiamato articolo 6, comma 21, i limiti per le specifiche tipologie di spesa individuate dalla legge. Sono state, altresì, riviste in diminuzione le dotazioni riguardanti gli stanziamenti destinati alle politiche di settore; in alcuni casi in misura particolarmente incisiva (fondo per la famiglia e fondo per le politiche giovanili).

¹³ Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio, in base all’articolo 13 del dPCM 22 novembre 2010 che ne regola l’autonomia finanziaria e contabile, comprende i risultati della gestione del bilancio per l’entrata e la spesa distintamente per competenza e residui. Il bilancio di previsione, in base all’articolo 5, è redatto in termini di competenza e cassa.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

previsioni iniziali di circa il 97 per cento. Delle risorse definitivamente stanziare risultano impegnati circa 4.192 milioni (4,7 miliardi nel 2010); i pagamenti di competenza ammontano a circa 3.186 milioni (nel 2010 pari a 3.557 milioni euro).

GESTIONE DELLA SPESA - COMPETENZA

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui passivi	Economie
Parte	1.606.219.635	3.385.631.424,83	2.422.982.228,89	1.682.034.795,64	740.947.433,25	962.641.195,94
Conto	1.263.223.643	2.263.044.685,08	1.769.365.303,47	1.504.387.410,49	264.977.892,98	493.679.381,61
TOTALE	2.869.443.278	5.648.676.109,91	4.192.347.532,36	3.186.422.206,13	1.005.925.326,23	1.456.328.577,55

Fonte: elaborazione su dati sistema RGS

La differenza tra impegni e previsioni definitive di competenza (somme pertanto rimaste disponibili al 31 dicembre 2011) costituiscono le economie (pari a 1,45 miliardi circa) registrate nell'esercizio 2011, di seguito più in dettaglio esaminate.

Per quanto riguarda la gestione dei residui, il conto consuntivo 2011 presenta i valori illustrati sinteticamente nel prospetto che segue¹⁴.

GESTIONE DEI RESIDUI

	Residui iniziali a	Pagamenti b	Somme rimaste da pagare c	Differenza a-b-c
Parte corrente	1.323.991.601,42	706.775.104,96	408.432.166,59	208.784.329,87
Conto capitale	905.611.540,66	263.990.044,90	94.108.500,70	547.512.995,06
TOTALE	2.229.603.142,08	970.765.149,86	502.540.667,29	756.297.324,93

Fonte: elaborazione su dati sistema RGS

Ammontano quindi a 502,5 milioni le somme rimaste da pagare sul conto dei residui, che, in aggiunta alle somme rimaste da pagare sul conto della competenza, pari a 1.005 milioni determinano un importo totale di residui finali pari a 1.508 milioni.

In particolare si evidenzia che la differenza pari a 756 milioni circa è attribuibile per 651,6 milioni a perenzioni amministrative, e per le restanti somme ad altre economie verificatesi nel corso della gestione.

Le tavole che seguono disaggregano la spesa per tutti i singoli centri di responsabilità, in riferimento alle varie fasi contabili della gestione. L'ultima tavola è riferita ai valori, distinti per macroaggregati, delle risorse disponibili a fine esercizio:

¹⁴ Il conto consuntivo 2010 riportava residui provenienti dalla gestione di competenza pari a euro 1.200.696.812,56 e residui provenienti dalla gestione dei residui pari a 1.028.906.329,52 per un ammontare totale di residui finali 2010 pari a euro 2.229.603.142,08. Questi costituiscono i residui iniziali 2011.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DI COMPETENZA 2011

	Centro di Responsabilità	Stanziameti iniziali	Stanziameti definitivi	Impegni	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Economie
1	Segretariato generale	430.451.553,00	878.280.765,95	647.406.143,86	533.363.519,98	114.042.623,88	230.874.622,09
2	Conferenza Stato Regioni	184.500,00	184.500,00	71.453,07	28.026,01	43.427,06	113.046,93
3	Rapporti con il Parlamento	833.500,00	832.900,00	553.002,23	361.802,52	191.199,71	279.897,77
4	Politiche comunitarie	2.458.660,00	1.829.262,78	1.174.420,15	669.551,06	504.869,09	654.842,63
5	Riforme istituzionali	903.500,00	902.700,00	237.824,92	229.887,43	7.937,49	664.875,08
6	Funzione pubblica	52.213.974,00	65.983.728,18	61.852.617,62	49.900.930,13	11.951.687,49	4.131.110,56
7	Affari regionali	23.476.741,00	207.106.112,36	185.739.910,34	15.912.421,38	169.827.488,96	21.366.202,02
8	Pari opportunità	7.270.941,00	99.314.253,66	54.630.855,17	6.266.510,91	48.364.344,26	44.683.398,49
9	Informazione ed editoria	238.469.815,00	381.599.807,96	341.269.855,79	155.245.738,21	186.024.117,58	40.329.952,17
10	Programma di Governo	2.695.080,00	2.779.880,00	2.218.570,22	1.528.168,45	690.401,77	561.309,78
11	Programmazione e coordinamento della politica economica	12.846.075,00	17.055.637,06	15.364.588,18	3.700.962,29	11.663.625,89	1.691.048,88
12	Innovazione e tecnologie	370.770,00	117.045.667,25	44.556.790,25	15.454.301,51	29.102.488,74	72.488.877,00
13	Protezione civile	1.891.846.340,00	3.350.113.331,56	2.619.837.671,82	2.258.842.587,90	360.995.083,92	730.275.659,74
14	Politiche antidroga	10.400.931,00	12.458.852,41	11.983.878,81	2.213.107,33	9.770.771,48	474.973,60
15	Politiche per la famiglia	52.631.383,00	179.211.122,37	74.795.738,24	63.838.179,35	10.957.558,89	104.415.384,13
16	Gioventù	34.001.300,00	52.780.455,03	45.247.482,50	14.159.050,77	31.088.431,73	7.532.972,53
17	Sviluppo e competitività del turismo	46.274.035,00	175.743.467,93	39.813.641,77	26.801.779,07	13.011.862,70	135.929.826,16
18	Sport	60.101.170,00	103.918.722,10	45.029.191,41	37.347.368,13	7.681.823,28	58.889.530,69
19	Semplificazione normativa	2.013.010,00	1.534.943,31	563.896,01	558.313,70	5.582,31	971.047,30
	Totali	2.869.443.278,00	5.648.676.109,91	4.192.347.532,36	3.186.422.206,13	1.005.925.326,23	1.456.328.577,55

Fonte: Elaborazione su dati sistema RGS

GESTIONE DEI RESIDUI 2011

	Centro di Responsabilità	Residui iniziali	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Totale	Economie	Somme rimaste da pagare (competenza e residui)
1	Segretariato generale	82.163.834,58	62.398.051,53	16.349.005,88	78.747.057,41	3.416.777,17	130.391.629,76
2	Conferenza Stato Regioni	20.263,44	20.259,82	0,00	20.259,82	3,62	43.427,06
3	Rapporti con il Parlamento	141.288,33	141.282,90	3,62	141.286,52	1,81	191.203,33
4	Politiche comunitarie	837.100,40	542.808,09	191.065,36	733.873,45	103.226,95	695.934,45
5	Riforme istituzionali	24.453,22	23.963,42	0,00	23.963,42	489,80	7.937,49
6	Funzione pubblica	21.899.371,85	12.569.006,77	4.147.572,96	16.716.579,73	5.182.792,12	16.099.260,45
7	Affari regionali	34.573.607,02	14.360.400,34	865.284,49	15.225.684,83	19.347.922,19	170.692.773,45
8	Pari opportunità	60.668.977,19	36.317.837,88	23.107.170,36	59.425.008,24	1.243.968,95	71.471.514,62
9	Informazione ed editoria	210.015.548,25	53.231.512,55	98.462.545,29	151.694.057,84	58.321.490,41	284.486.662,87
10	Programma di Governo	1.395.374,58	1.273.382,32	96.111,30	1.369.493,62	25.880,96	786.513,07
11	Programmazione e coordinamento della Politica economica	26.814.059,71	22.737.219,91	4.066.929,69	26.804.149,60	9.910,11	15.730.555,58
12	Innovazione e tecnologie	344.902.686,26	46.687.751,64	52.237.523,94	98.925.275,58	245.977.410,68	81.340.012,68
13	Protezione civile	744.647.722,51	378.361.573,81	110.545.459,18	488.907.032,99	255.740.689,52	471.540.543,10
14	Politiche antidroga	21.917.194,52	7.734.367,86	3.897.193,49	11.631.561,35	10.285.633,17	13.667.964,97
15	Politiche per la famiglia	157.079.093,02	67.880.804,49	60.722.981,45	128.603.785,94	28.475.307,08	71.680.540,34
16	Gioventù	333.765.170,57	197.674.317,53	103.801.826,22	301.476.143,75	32.289.026,82	134.890.257,95
17	Sviluppo e competitività del turismo	79.245.880,39	30.141.449,28	6.986.247,59	37.127.696,87	42.118.183,52	19.998.110,29
18	Sport	109.432.201,02	38.611.445,56	17.063.003,36	55.674.448,92	53.757.752,10	24.744.826,64
19	Semplificazione normativa	59.315,22	57.714,16	743,11	58.457,27	857,95	6.325,42
	totali	2.229.603.142,08	970.765.149,86	502.540.667,29	1.473.305.817,15	756.297.324,93	1.508.465.993,52

Fonte: elaborazione su dati sistema RGS

La differenza tra impegni e previsioni definitive di competenza (somme pertanto rimaste disponibili al 31 dicembre 2011) pari a 1.456 milioni, non si discosta sostanzialmente dal dato dell'esercizio precedente (nel 2010 pari a 1.452 milioni euro) in cui si era registrata una flessione rispetto all'esercizio 2009 (euro 2.027 milioni).

Tali valori assumono significatività in relazione al ricorso dell'istituto del riporto in forza dell'articolo 11 del dPCM sull'autonomia contabile, e riguarda principalmente il centro di

responsabilità relativo alla Protezione civile, che registra economie pari a 730 milioni circa, ed il Segretariato generale con economie per 230 milioni, dovuto principalmente alla gestione del fondo di riserva (capitolo 234) e del fondo per la reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti (capitolo 235).

Peraltro nel prendere positivamente atto del limite biennale di mantenimento in bilancio previsto dal dPCM 22 novembre 2010 recante la “Disciplina dell’autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri” (art. 11), si richiama l’attenzione sull’esigenza di assicurare adeguate modalità nella riprogrammazione delle risorse transitate nel fondo di riserva di cui all’art. 12.

5. Gestione di risorse finanziarie di maggiore consistenza

5.1. Primi obiettivi della spending review - Segretariato generale e profili riguardanti il personale - Strutture di missione

Consistenti risorse del bilancio sono gestite dal centro di responsabilità relativo al Segretariato generale, con 878 milioni circa in termini di stanziamenti definitivi.

Nell’esercizio 2011, è stato adottato il dPCM 1 marzo 2011 di riorganizzazione delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In attuazione dell’articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 è stato effettuato, con dPCM del 23 marzo 2012, il taglio del 10 per cento delle indennità da corrispondere ai responsabili degli Uffici di diretta collaborazione con un risparmio di circa 96.000 euro.

Incentrando l’attenzione su talune poste contabili, sono da sottolineare talune contrazioni di spesa nell’ambito del Segretariato generale relative a risorse per beni strumentali di funzionamento, come per spese per convegni e congressi (capitolo 115); per il funzionamento del Comitato nazionale per la biosicurezza e le biotecnologie; per consentire la effettuazione dei viaggi aerei del Presidente, dei Vicepresidenti, e delle autorità politiche, nonché dei voli disposti per ragioni sanitarie d’urgenza e per finalità di sicurezza (capitolo 132).

A tali diminuzione di stanziamenti corrispondono minori spese in termini di impegno puntualmente elencati nella Relazione illustrativa allegata al conto finanziario, predisposta ai sensi dell’articolo 13, comma 4, della nuova disciplina contabile.

In questa sintetica analisi sui profili generali della organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è necessario richiamare i compiti affidati all’ufficio per il controllo interno (UCI), anche in relazione alle innovazioni conseguenti al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Va considerata la peculiarità di disciplina per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio. Si ricorda che il d.lgs. n. 150/2009 prevede un’apposita deroga (art. 74, comma 3), rinviando ad uno o più dPCM che diano attuazione alle disposizioni del decreto tenendo conto della specialità dell’ordinamento della Presidenza: in proposito sono intervenuti diversi provvedimenti¹⁵.

Con riguardo alle criticità evidenziate nella scorsa Relazione, sulla operatività dei controlli interni sull’effettivo perimetro delle strutture e funzioni della PCM, attesa la riferita complessità dell’apparato, se ne è esteso l’ambito all’intera Amministrazione. Il controllo interno – che si avvale di un apposito sistema informatico (SICI) inteso ad uniformare ed accelerare le procedure di valutazione anche della dirigenza – risulta infatti ora operante anche con riguardo alle strutture estranee al Segretariato generale ed affidate alla responsabilità politica di Ministri e Sottosegretari.

In via generale appare essenziale sviluppare i raccordi tra momento programmatico e di quantificazione delle risorse, così come evidenziabile nella direttiva del Segretario generale per il 2012: ciò attiene alla finalità di impostare un *framework* contabile per l’allocazione efficiente

¹⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011 “Regolamento recante attuazione della previsione dell’articolo 74, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in relazione al Titolo IV, Capi II e III del medesimo decreto legislativo”, (pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 10 maggio 2011, n. 107). Cfr. anche Modalità, limiti e tempi di applicazione del Codice dell’amministrazione digitale (Pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 4 aprile 2011, n. 77)