

La Presidenza del Consiglio dei Ministri

Parte I - Ruolo di indirizzo ed aspetti finanziari generali

1. Premessa.

2. Il ruolo di indirizzo.

3. Il conto finanziario ed i raccordi con il bilancio dello Stato per missioni e programmi. *3.1. I raccordi con il bilancio dello Stato. 3.2. Il quadro previsionale per il triennio 2008/2009/2010. 3.3. Il conto finanziario 2009.*

4. Profili generali della organizzazione.

Parte II - Le “politiche attive”

5. I raccordi con la U.E. e le Autonomie territoriali.

6. Le funzioni di programmazione economica. *6.1. Struttura organizzativa e quadro delle competenze. 6.2. Gli atti di programmazione di rilevanza nazionale. 6.3. I riparti settoriali: 3.1. Il settore dei servizi di pubblica utilità. 6.4. L'approvazione progettuale. 6.5. La valutazione e il monitoraggio. 6.6. Riprogrammazione ed utilizzazione del FAS. 6.7. Segnalazione di deliberazioni CIPE particolarmente significative adottate nel 2009.*

7. Pari opportunità. *7.1. Profili generali e considerazioni di sintesi. 7.2. Settori di intervento.*

8. Sostegno alla Famiglia. *8.1. Profili generali e considerazioni di sintesi. 8.2. Settori di intervento.*

9. Gioventù. *9.1. Profili generali e considerazioni di sintesi. 9.2. Settori di intervento.*

10. Attività ricreative e sport. *10.1. Profili generali e considerazioni di sintesi. 10.2. Settori di intervento.*

11. Turismo. *11.1. Quadro generale: elementi relativi all'organizzazione e andamenti finanziari. 11.1.1. Elementi organizzativi. 11.1.2. L'andamento finanziario e contabile. 11.2. Risultati dell'attività di gestione in alcuni settori di intervento. 11.2.1. I programmi in materia turismo gestiti dal Dipartimento. 11.2.2. Quadro riassuntivo della spesa suddivisa per aree regionali ed indicazioni sull'andamento mondiale del comparto. 11.3. Considerazioni conclusive.*

12. Editoria. *12.1. Quadro generale: elementi relativi all'organizzazione e andamenti finanziari. 12.1.1. Elementi organizzativi. 12.1.2 L'andamento finanziario e contabile. 12.1.3 Gli*

interventi normativi. 12.2. *Risultati dell'attività di gestione in alcuni settori di intervento.* 12.2.1. I contributi all'editoria e le convenzioni. 12.2.2. La Comunicazione istituzionale. 12.2.3. Le politiche di tutela del diritto d'autore e della proprietà intellettuale e la vigilanza sulla SIAE. 12.3. *Considerazioni conclusive.*

13. Protezione civile. Premessa e profili generali del “sistema di protezione civile”. 13.1. *Quadro generale: le ordinanze di protezione civile e andamenti finanziari.* 13.1.1. Ordinanze di protezione civile: regime delle deroghe. 13.1.2. L'andamento finanziario e contabile; 13.1.3. Il Personale. 13.2. *Risultati dell'attività di gestione in alcuni settori di intervento.* 13.2.1. Emergenza sisma in Abruzzo. 13.2.1.1. Risorse finanziarie per la gestione dell'emergenza. 13.2.1.2. Donazioni. 13.2.1.3. Spese per la prima emergenza. 13.2.1.4. Apprestamento di moduli abitativi. 13.2.1.5. Interventi per il tramite di soggetti attuatori. 13.2.2. Vertice G 8 all'Aquila. 13.2.3. Emergenza rifiuti in Campania. 13.3. *Considerazioni conclusive*

PARTE I – RUOLO DI INDIRIZZO E ASPETTI FINANZIARI GENERALI

1. Premessa

L'attività svolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri viene in evidenza nella relazione sul rendiconto generale dello Stato in una plurima interagente prospettiva, partendo dall'analisi del suo conto finanziario, trasmesso alla Corte dei conti, unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere (ai sensi dell'art. 13, comma 6 dPCM 9 dicembre 2002 recante la “*Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri*”)¹.

A questo proposito vanno in primo luogo evidenziati i raccordi con il bilancio dello Stato, che appaiono accentuati in relazione alla impostazione per “missioni e programmi”, volta a conferire maggiore chiarezza e trasparenza nella destinazione finale delle risorse. In coerenza a tale classificazione - già introdotta a partire dal 2008, e stabilizzata dalla legge n. 196 del 31 dicembre 2009, di riforma della contabilità e della finanza pubblica - si è via via approfondita, anche su sollecitazione della Corte, la lettura del bilancio della Presidenza del Consiglio, segnando una positiva attenzione nei documenti programmatici di bilancio e nella relazione che accompagna il conto finanziario.

Va evidenziato che tale generale percorso va ad incrociarsi anche con la attribuzione, registratasi a partire dalla XV Legislatura, di nuove competenze e risorse alla Presidenza del Consiglio. Come è noto, in base al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006 n. 233, si sono ad essa affidate nuove e diverse attribuzioni in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo, 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.

¹ Il conto finanziario per l'es. 2009 è stato trasmesso alla Corte dei conti con nota del 9 giugno 2010.

Al di là dei profili ordinamentali - che hanno da sempre indotto a considerare la non agevole riconduzione delle “politiche attive” al ruolo di guida e di indirizzo della Presidenza, a supporto delle funzioni costituzionali del Capo del Governo -, il loro rilievo nell’impianto contabile della Presidenza ne ha motivato uno specifico esame, concentrandosi in particolare su quelle che evidenziano l’attribuzione di più consistenti risorse finanziarie.

In tal modo è possibile evidenziare la crescente rilevanza, qualitativa e quantitativa, delle risorse gestite dalla Presidenza, consentendo una differenziazione di quelle riferite a specifiche “politiche” scorporate dai bilanci delle Amministrazioni di provenienza e talora direttamente *ex novo* attribuite alla Presidenza.

La complessità della struttura organizzativa e dello stesso impianto contabile della Presidenza appare evidente dalla pluralità delle articolazioni interne, molte delle quali rimesse sia alla responsabilità politica di Ministri senza portafoglio (ben 11, a fronte dei 13 Ministri con portafoglio complessivamente presenti nella attuale compagine governativa), sia di Sottosegretari (nell’ambito degli 10 attuali Sottosegretari alla Presidenza), comportando anche un sovradimensionamento degli apparati di diretto supporto.

Con dPCM datato 29 ottobre 2009, ai sensi dell’articolo 7, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, sono state istituite le nuove strutture generali del *Dipartimento della gioventù*, del *Dipartimento per le politiche antidroga*, del *Dipartimento per le politiche della famiglia* e dell’*Ufficio per lo sport*.

Il consistente complessivo dimensionamento delle strutture a vario titolo presenti ne rende dunque necessario una analisi disaggregata, sia nei profili più rilevanti sul piano amministrativo e gestionale, che nei raccordi finanziari con il rendiconto dello Stato. Alla complessità della struttura organizzativa, fa infatti riscontro quella finanziaria, cui è dedicato in via generale il paragrafo 3, ove i profili finanziari e contabili sono considerati sia in rapporto all’intero bilancio dello Stato, che con riguardo all’articolazione ed all’efficienza organizzativa interna della Amministrazione, le cui linee di indirizzo gestionale e di controllo interno risentono della accennata peculiarità e sensibile diversità degli apparati e dei moduli operativi.

In tale ottica sono specificamente esaminate anche le problematiche inerenti all’attività della Editoria e della Protezione civile, con particolare riguardo alle risorse assegnate ai due settori ed alle principali tematiche emerse; in particolare, per la Protezione civile, si richiamano, alla luce delle recenti pronunce della sezione del controllo di legittimità, gli essenziali punti di riferimento, in ordine alla individuazione dei necessari presupposti ed alla delimitazione del perimetro entro cui ricondurre il ricorso alla categoria di “grande evento”, rientrante nella competenza del Dipartimento della protezione civile, cui si accompagnano previsioni normative derogatorie².

Alla luce dei cambiamenti istituzionali ed amministrativi e dello stesso bilancio dello Stato assume oggi specifica valenza il ruolo di raccordo affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti della U.E. e delle autonomie territoriali: a tal fine sono dunque approfonditi anche i temi relativi al coordinamento delle politiche relative agli autonomie regionali e locali. Una specifica attenzione merita, sia per il rilievo finanziario delle risorse complessivamente mobilitate, che per il ruolo di coordinamento con le altre amministrazioni, l’attività di programmazione economica e politica economica.

² Cfr. *amplius*, la specifica analisi dedicata alla Protezione civile in ordine alla ricostruzione dei finanziamenti, al complessivo quadro normativo, ed alla giurisprudenza maturata in sede di controllo di legittimità. In particolare, nella deliberazione n. 9/2010/P del 6 maggio 2010, si chiarisce che “ogni iniziativa che si prefigga la promozione turistica, la valorizzazione di beni culturali ed ambientali, l’attribuzione di compensazioni per il venir meno di una base militare, il sostegno socio-economico ad un territorio in crisi, ecc., non può, di per sé, costituire idoneo presupposto per un’ordinanza di protezione civile, che comporti procedure in deroga alle leggi, utilizzo di personale del Dipartimento ed impiego di risorse del Fondo della protezione civile. Rimane, di conseguenza, escluso che la normativa di protezione civile possa essere utilizzata per le mere attività di organizzazione di una tale manifestazione, fermo restando che, in occasione di grandi eventi, può presentarsi l’esigenza di interventi di protezione civile, che valgano a prevenire situazioni di grave rischio di compromissione di interessi primari costituzionalmente protetti”.

In tale contesto si segnala l'ulteriore valenza programmatica che assumono le funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione al Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, in applicazione dell'articolo 18, comma 1, lettera b-bis, del DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, integrato dall'articolo 7 *quinquies*, comma 11, del DL 10 febbraio 2009, n. 5, convertito nella legge 9 aprile 2009, n. 33. Di recente, l'art. 7, commi 26, 27 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni di cui all'art. 24, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate, fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria non ricomprese nelle politiche di sviluppo e coesione³.

Alla luce di quanto sinteticamente riassunto appare così delineato il quadro normativo di riferimento che conferma il ruolo di coordinamento e supporto interistituzionale di cui è investita la Presidenza del Consiglio. Ad esso si accompagna un ruolo centrale nel percorso di ammodernamento della intera P.A., a partire dai processi di semplificazione e di introduzione di metodologie per la riduzione dei costi e l'incremento dell'efficienza e della qualità dell'azione amministrativa e dalla promozione e coordinamento della funzionalità dei sistemi di programmazione e controllo interno. Tale ruolo, che si esplica sia attraverso l'emanazione di atti programmatici e di indirizzo, sia attraverso l'analisi della loro attuazione, va oggi inquadrato anche alla luce delle principali innovazioni legislative intervenute nel recente periodo.

2. Il ruolo di indirizzo

Le normative approvate nell'esercizio trascorso hanno accentuato il ruolo di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia sul versante istituzionale, a partire dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale, sia su quello degli assetti e delle procedure amministrative, al centro, in particolare, delle leggi 4 marzo 2009, n. 15 e 18 giugno 2009, n. 69. Queste rilevanti riforme - che interessano più direttamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ridisegnandone, per più versi, le funzioni di indirizzo in relazione sia all'evolventesi quadro istituzionale, sia al coordinamento delle politiche relative alle riforme e all'innovazione nella P.A. - vanno considerate anche in rapporto alla legge 31 dicembre 2009 n. 196 (legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica).

Con riguardo all'aspetto istituzionale, assume rilievo strategico la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* istituita dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, nell'ambito della Conferenza unificata, come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo. Tale Conferenza, insieme alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, ha, tra l'altro, accesso diretto, per l'espletamento delle attività di cui agli articoli 4 e 5 della stessa legge n. 42, alla apposita sezione (ove sono raccolti tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale) della "Banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche", di cui è prevista l'istituzione (art. 13 della legge n. 196) presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Questo disegno si accompagna alle iniziative in tema di semplificazione normativa ed amministrativa che hanno impegnato nel 2009 le strutture⁴ di cui si avvale il Ministro per la

³ Per l'esercizio di tali funzioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato si avvalgono del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico, ad eccezione della Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali, il quale dipende funzionalmente dalle predette autorità.

⁴ Sul versante organizzativo il dPCM del 10 novembre 2008 ha provveduto alla costituzione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione ai sensi dell'art. 1, comma 22-bis del DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233. Per l'esercizio delle sue funzioni, il Ministro per la semplificazione normativa si avvale di tale Unità, coadiuvata dalla "Segreteria tecnica", costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 febbraio 2007 e prorogata con dPCM del 18 dicembre 2008, e della "Struttura di missione a supporto del Ministro", istituita con dPCM del 20 giugno 2008, non essendovi, peraltro, alcuna struttura dipartimentale, in linea con la peculiare funzione svolta. Dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione fanno parte il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio

semplificazione normativa. Sul piano della semplificazione normativa, in particolare, nel corso del 2009, è stata predisposta l'attività che ha portato alla emanazione del decreto-legge n. 200/2008, convertito nella legge n. 9/2009 del 17 febbraio 2009, che ha abrogato circa 29.000 leggi ritenute oramai obsolete⁵.

In particolare, sul piano del “disboscamento” normativo, si segnala che in base al decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 179 (c.d. “salva-leggi), la legislazione anteriore al 1970 ritenuta da sottrarre all'indicato meccanismo è stata sensibilmente ridotta, ponendo le premesse per svolgere, con la imponente opera avviata, la fase di riassetto, attraverso il meccanismo dei decreti legislativi a ciò preordinati⁶. Sono intervenuti ulteriori provvedimenti⁷; in particolare sono stati predisposti due schemi di regolamento recanti la semplificazione ed il riordino della disciplina relativa allo Sportello unico per le attività produttive e i requisiti e le modalità di accreditamento delle Agenzie per le imprese. Tali schemi di regolamento sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri del 16 giugno 2010.

Sul piano procedurale, per la individuazione delle misure prioritarie di semplificazione, è stata svolta una ampia consultazione delle categorie economiche e sociali e delle Autonomie locali al fine di pervenire ad una “Carta della semplificazione” condivisa. In ordine alla attività in ambito europeo ed internazionale, le strutture hanno partecipato alle attività nel quadro europeo ed OCSE in tema di miglioramento della qualità della regolazione.

In parallelo a questi generali processi di semplificazione normativa, e con particolare attenzione alla riduzione degli oneri amministrativi che gravano sui cittadini e sul sistema economico è proseguita, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, l'attuazione del piano di misurazione degli oneri informativi a carico delle imprese derivanti dalla normativa statale, con l'obiettivo di operarne una riduzione del 25% entro il 2012, in linea con quanto stabilito in ambito europeo. La riduzione degli oneri amministrativi rappresenta, infatti, uno dei pilastri della politica di *Better Regulation* promossa nell'ambito della Strategia di Lisbona.

In tale prospettiva non appaiono poi da trascurare gli effetti positivi che si attendono anche in termini di prevenzione e contrasto alla corruzione, dai processi di semplificazione, volti ad eliminare tempi lunghi e non necessari adempimenti, cui sovente si addebitano occasioni per deviazioni dalla corretta azione amministrativa. In questo importante settore, si ricorda che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 ottobre 2008, le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione⁸ sono state assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha operato in questo periodo attraverso il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT)⁹.

dei ministri ed i componenti, scelti tra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili ed ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati del libero foro con almeno quindici anni di iscrizione all'albo professionale, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità. Per il funzionamento dell'Unità si utilizza lo stanziamento di cui all'articolo 3, comma 6-quaterdecies, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, ridotto del venticinque per cento.

⁵ L'amministrazione informa che, basandosi sulla banca dati storica della Corte di Cassazione, sono stati selezionati circa 29.000 atti primari di incerta o dubbia vigenza, e per i quali è stata comunque ritenuta utile una abrogazione espressa, consentendo di non dover procedere alla marcatura e all'inserimento nella banca dati pubblica “Normattiva”, conseguendo significativi risparmi di spesa.

⁶ In base al parere del Consiglio di Stato (n. 802 del 2 marzo 2010) si è ritenuto che, attraverso le modifiche all'art. 14 della legge 246/2005, con il nuovo comma 18 e con il comma 18-bis si sia intesa sostanzialmente prevedere la possibilità, anche per la prima volta, di un'opera di riassetto normativo, entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di individuazione delle disposizioni legislative destinate a rimanere in vigore.

⁷ Con il decreto-legge n. 78/2009, recante “Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali”, sono state introdotte nuove misure di semplificazione tra le quali il contenimento del costo delle commissioni bancarie, la riduzione del costo dell'energia per imprese e famiglie nonché interventi urgenti per le reti dell'energia.

⁸ La soppressione dell'Alto Commissario è stata disposta ai sensi dell'art. 68, comma 6, lettera a) del decreto legge n. 112/2008.

⁹ In base alla Relazione ottobre 2008 – ottobre 2009 del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) nell'ultimo anno (p. 7-8) è stato attribuito all'Italia da *Transparency International* al termine della consueta ricerca annuale che,

Con la legge n. 15 del 4 marzo 2009, seguita dalla emanazione del decreto delegato n. 150 del 27 ottobre 2009, si è prevista l'istituzione di un nuovo organo, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Pubbliche amministrazioni, che, con indipendenza di giudizio ed autonomia organizzativa e funzionale¹⁰, opera anche nel settore. La stessa Commissione ha, infatti, la responsabilità di favorire la cultura della trasparenza e dell'integrità, insieme a quella di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione; garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione; assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale.

Sotto tale profilo, più direttamente riferibile al disegno ed alla funzionalità degli apparati e delle procedure amministrative, il decreto legislativo 150 del 2009 ha inteso imprimere alla pubblica amministrazione una accelerazione e innovazione degli strumenti volti a renderla più efficiente e rispondente alle aspettative della domanda di servizi e prestazioni. Aspetto centrale e qualificante della riforma è costituito dal sistema di misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa ed individuale, quale leva di sviluppo della produttività del lavoro pubblico, con un ruolo di guida della Commissione nel nuovo suo complesso (gli OIV, istituiti in sostituzione dei SECIN, garantiscono il funzionamento del sistema secondo logiche unitarie di azione e nel rispetto delle regole stabilite dalla Commissione). A tali fini la Commissione opera in posizione di indipendenza e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato¹¹. Alla Commissione è stato attribuito il compito di indirizzare, di coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione dell'operato delle amministrazioni, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta (cfr. art. 13, comma 1, d.lgs. n. 150/2009).

Si ricorda che le attività indirizzate all'Attuazione del programma di Governo sono svolte con il supporto del Dipartimento per il programma di governo¹² e del Comitato tecnico-scientifico di cui all'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286¹³.

nel 2008, ha interessato 180 Paesi, un peggioramento dell'Indice di percezione della corruzione (C.P.I., *Corruption Perception Index*): lo *score* è sceso a 4,8 dal 5,2 dell'anno precedente, segnando una retrocessione dell'Italia dalla 41esima alla 55esima posizione, se si stila una classifica dei punteggi attribuiti ai diversi Paesi. Sempre in ambito internazionale, appaiono di interesse il contributo fornito alla redazione del *2009 Accountability Report*, presentato e approvato dai Paesi del G8 nel corso del recente "Summit L'Aquila 2009", ed il *Report* del Gruppo di stati contro la corruzione presso il Consiglio d'Europa (Greco Eval I/II Rep (2008) (GR.E.CO.), relativo alla prima valutazione dell'Italia, reso pubblico a distanza di circa un anno dall'*on site visit* dell'ottobre 2008. Il I Rapporto è stato presentato il 27 febbraio 2009. In questo ambito, rileva, in particolare, la ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione adottata dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta a Merida alla firma di tutti gli Stati dal 9 all'11 dicembre 2003, ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116. Cfr. il recente d.d.l. n. 2156 presentato al Senato il 4 maggio 2010.

¹⁰ Cfr. d.m. del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione 12 marzo 2010.

¹¹ In base al parere reso dal Consiglio di Stato (n. 870 del marzo 2010) si è ritenuto che la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche sia da ricondurre alla categoria delle autorità amministrative indipendenti.

¹² Il Dipartimento cura: l'analisi del programma di governo e la ricognizione degli impegni assunti, sia in sede parlamentare che in sede comunitaria, nonché in dipendenza di accordi siglati comunque in ambito internazionale; l'impulso ed il coordinamento delle attività necessarie per l'attuazione, la verifica e l'aggiornamento del programma, e per il conseguimento degli obiettivi prestabiliti; il monitoraggio, sia in via legislativa che amministrativa, del programma e delle politiche settoriali, nonché del grado di conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati; la segnalazione dei ritardi, delle difficoltà o degli scostamenti eventualmente rilevati; l'analisi delle direttive ministeriali in attuazione degli indirizzi politico-amministrativi delineati dal programma di governo; l'informazione, comunicazione e promozione dell'attività e delle iniziative del Governo per la realizzazione del programma attraverso periodici rapporti, pubblicazioni e mezzi di comunicazione di massa, anche al fine di assicurare la massima trasparenza all'attività complessiva del Governo.

¹³ Ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315 - emanato in base all'articolo 29, comma 2, del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla l. 4 agosto 2006, n. 248 - con cui si è proceduto al riordino del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, abrogando l'articolo 7 del d.lgs. n. 286 del 1999 - si attribuiscono, in particolare, al Comitato i compiti di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e

Nel 2009 è stata emanata la direttiva di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 25 febbraio 2009, con allegate le *Linee guida* predisposte dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato¹⁴ per i servizi per il controllo interno ai fini dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 3, commi 68 e 69), che si traduce nelle relazioni previste sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle Amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta.

Sulla base di tali rapporti è stata presentata a cura del Ministro per l'Attuazione del programma di Governo, in data 24 novembre 2009, la "Relazione alle Camere sullo stato della spesa nelle Amministrazioni statali e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta (commi 68 e 69, art. 3, della legge 24 dicembre 2007, n. 244)"¹⁵. Con riguardo a tali adempimenti appaiono di rilievo anche le connessioni sistematicamente rinvenibili con la relazione sul rendiconto dello Stato, annualmente resa dalla Corte dei conti al Parlamento, espressamente richiamata dal comma 70 della citata legge 24 dicembre 2007, n. 244.

In data 16 aprile 2010 è stata emanata una nuova direttiva di indirizzo alle amministrazioni, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. In tale direttiva sono affrontati anche i raccordi tra il Comitato tecnico-scientifico - che cura, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a, del d.P.R. n. 315/2006, le "attività di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro da lui delegato, per assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica dei Ministeri in relazione alle funzioni di direzione della politica generale e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo", e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri è impegnata nel disegno strategico d'informatizzazione delle P.A., richiamato anche nel vol. I° di questa Relazione (cap.IX, *L'Organizzazione*; par. 5, *Le misure per la digitalizzazione*). Sul piano organizzativo con il dPCM 28 aprile 2009 è stata riorganizzata la struttura di supporto di cui si avvale il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ai fini del coordinamento e dell'attuazione delle politiche di promozione dello sviluppo della società dell'informazione, nonché delle connesse innovazioni per le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese. Il coordinamento delle iniziative nell'ambito delle attività di indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica, anche in relazione al Sistema Pubblico di Connettività è affidato a *DigitPA*, soggetto giuridico che ha sostituito il CNIPA, in base al d.lgs. 1 dicembre 2009 n. 177, emanato in base all'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Vanno segnalate le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come prospettate nello schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 febbraio 2010. Tra le principali innovazioni, si segnala, in particolare, l'articolo 6, che prevede che tutte le pubbliche amministrazioni provvedano alla

la pianificazione strategica nei Ministeri. Il regolamento prevede espressamente il compito di migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse e di elaborare proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica.

¹⁴ Cfr. Linee Guida per i Secin del Comitato tecnico - scientifico allegate alla direttiva PCM del 25 febbraio 2009 ove si evidenzia tra l'altro: la stratificazione della normativa e delle definizioni delle varie tipologie di strumenti e di obiettivi, che genera incertezze interpretative e rende più complessa l'attuazione della spesa; la proliferazione delle varie categorie di obiettivi (strategici, strutturali, operativi ecc) che, in assenza di chiare indicazioni, porta spesso a valutazioni soggettive (tra loro non omogenee) da parte delle amministrazioni; la molteplicità degli adempimenti e il notevole dettaglio delle informazioni, spesso eccessivo rispetto alle esigenze conoscitive, che accrescono la complessità delle procedure e rendono oneroso il lavoro delle amministrazioni. Le difficoltà rilevate richiedono un attento riesame della struttura complessiva e delle singole fasi del processo di programmazione e di valutazione dell'azione pubblica, in modo da portare a compimento, nell'arco di alcuni anni, un completo rinnovamento delle procedure, delle modalità operative e dell'organizzazione delle amministrazioni centrali e periferiche.

¹⁵ Cfr. Senato, Doc CCVIII-bis, n. 2, "Relazione sullo stato della spesa nelle amministrazioni statali e sul grado di efficienza dell'amministrazione amministrativa", in data 24 novembre 2009. Va considerato che in data 15 dicembre 2009 risulta presentata la relazione svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa.

riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi all'utenza, sviluppando le tecnologie dell'ICT. Appaiono significative le previsioni di un più esplicito collegamento fra l'emanazione delle direttive ministeriali per l'azione amministrativa e la redazione del piano di *performance* di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009 (articolo 8). Quanto alla Posta elettronica certificata (PEC) risulta emanato il dPCM 6 maggio 2009.

Si assiste, nel complesso, ad un sensibile impegno della PCM, di cui la Corte ha sempre evidenziato il ruolo di "motore" nei processi istituzionali ed amministrativi di riforma e che vanno seguiti nella loro concreta attuazione, richiedendosi un forte raccordo sia all'interno delle strutture e delle responsabilità facenti capo comunque alla Presidenza del Consiglio, che con le altre amministrazioni statali ed in particolare con il Ministero dell'economia e delle finanze, a sua volta chiamato ad ulteriori responsabilità in base alla legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica (legge n. 196 del 31 dicembre 2009).

3. Il conto finanziario ed i raccordi con il bilancio dello Stato

3.1 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 9 dicembre 2002, 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.

Il conto consuntivo 2009 risulta trasmesso in data 9 giugno 2010. Prima di procedere ad un suo esame appare utile evidenziare i raccordi con il bilancio dello Stato, sia sotto il profilo dei numerosi capitoli di trasferimento di risorse alla Presidenza¹⁶, individuabili nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che della analisi svolta in coerenza alla impostazione per missioni e programmi.

Sotto il primo aspetto, la disponibilità dei dati sul sistema integrato RGS-Cdc consente di avere il quadro dei capitoli di trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato, presenti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Si ricorda che già con l'esercizio 2007, anche su richiesta della Corte, era stata evidenziata la necessità di incorporare dal capitolo fondo 2115 del Ministero dell'economia e finanze le rilevanti risorse che sono andate ad alimentare il bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione alle nuove e diverse competenze in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo, attribuite (non senza qualche perplessità di coerenza sistematica) a partire dal decreto legge n. 181/06, convertito dalla legge n. 233/06. Tali competenze 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. Nel prendere atto del già avviato processo di affinamento contabile, con apprezzabili risultati in termini di trasparenza e leggibilità di bilancio, nella fase di allocazione della spesa relativa al citato capitolo 2115, in riferimento a quelle che sono definite le "politiche consolidate", va peraltro considerato che sono tuttora incluse nella missione 1 anche le risorse relative al capitolo 2185, concernente gli stanziamenti per il Servizio civile nazionale¹⁷. Se, come più analiticamente illustrato, il percorso di leggibilità del bilancio segna significative tappe di chiarezza e definizione sotto il profilo strettamente contabile, residuano talune criticità sistematiche ed anche operative, accentuate dal più volte segnalato cambiamento dall'originario

¹⁶ Va evidenziato che i capitoli del bilancio statale da cui affluiscono le risorse finanziarie destinate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sono passati dagli undici dell'esercizio 2006 agli attuali trenta; cfr. il paragrafo che segue.

¹⁷ L'Amministrazione comunica che al fine di ancorare alla sua più specifica destinazione lo stanziamento del capitolo di funzionamento (cap. 2115) iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, è stata avviata, d'intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, una ricognizione dei piani di formazione che ne determinavano la quantificazione finanziaria. Per effetto di questo intervento, a partire dal bilancio 2011, nel predetto capitolo saranno mantenute essenzialmente le poste riconducibili al funzionamento, con correlativa estrapolazione delle risorse destinate alle cd. "politiche consolidate" che ancora vi permangono.

disegno del decreto legislativo n. 303 del 1999, con l'innesto anche di personale proveniente da altre Amministrazioni.

Con riguardo ai rilevanti aspetti in esame, si è innestata sullo specifico impianto contabile della Presidenza una lettura dei dati finanziari per missioni e programmi in parallelo all'evoluzione del bilancio dello Stato, che, come è noto, ha introdotto tale impostazione nel 2008, potenziata e resa "stabile", con la legge n. 196 del 31 dicembre 2009 (legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica). In questa prospettiva di analisi appare dunque utile partire dal quadro previsionale delle missioni e programmi del bilancio statale, cui risulta riaccordato il bilancio preventivo della Presidenza del Consiglio.

Come negli ultimi anni, la presente relazione viene dunque svolta in tale concorrente duplice prospettiva, per un verso di puntuale raccordo con le risorse provenienti dal bilancio dello Stato, per l'altro di specifica analisi dell'autonomo bilancio della Presidenza: in particolare risultano approfondite le politiche "attive" che assorbono maggiori risorse.

- **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 3** "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali"
Programma 1 "Erogazioni ad enti territoriali per interventi di settore";
- **Missione 31** "Turismo"
Programma 1 "Sviluppo e competitività del turismo".

In una lettura corredata dei dati finanziari del 2009 è possibile rapportare, anche in percentuale, le risorse di competenza - sia nelle previsioni iniziali, sia in quelle definitive - che vengono trasferite alla Presidenza, evidenziando le missioni ed i programmi del bilancio statale a cui i capitoli di riferimento sono collegati.

Nel prospetto che segue si individuano, in base alla legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n.204), gli stanziamenti iniziali di competenza, pari a euro 2.895.305.415, 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)	Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali (3)
PROGRAMMI	PCM	Protezione civile	Sostegno all'editoria	- Sostegno alla famiglia; - Promozione dei diritti e delle pari opportunità - Lotta alle dipendenze	- Attività ricreative e sport; - Incentivazione e sostegno alla gioventù	Sviluppo e competitività del turismo	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore
Risorse iniziali	577.850.060	1.508.323.789	261.738.863	227.007.385	232.366.418	76.431.900	11.587.000
Incidenza percentuale sull'intera missione	18,89	43,04	25,42	0,89	28,06	100	0,01

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Si espone, di seguito, la stessa lettura con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza, sulla base del rendiconto generale dello Stato 2009, che ammontano a euro 4.322.930.106 (comprensivi delle risorse, in aggiunta a quelle iniziali, rinvenibili nei nuovi capitoli istituiti nell'ambito del bilancio del Mef, più avanti esaminati in dettaglio):

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)	Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali (3)	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	- Attività ricreative e sport; - Incentivazione e sostegno alla gioventù	Sviluppo e competitività del turismo	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le A.A.P.P.
Risorse definitive di competenza da trasferirsi	676.454.585	2.790.568.891	260.585.612	228.978.355	181.287.232	76.478.666	11.576.765	2.000.000
Incidenza percentuale sull'intera missione	20,49	53,43	20,90	0,90	22,66	100,00	0,01	0,33

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Dal raffronto emergono aspetti significativi, che consentono una lettura più chiara dell'incidenza delle risorse trasferite alla Presidenza in termini percentuali sulle missioni ed i programmi del bilancio statale.

Il programma 3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri", rappresenta il 20,49 per cento (18,89 per cento in termini di previsioni iniziali) circa della missione 1 "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM".

Al di là della sensibile divaricazione, su cui ci si sofferma più avanti, tra quadro previsionale e quadro consuntivo, le maggiori risorse in valore assoluto concernono il programma Protezione civile, nell'ambito della missione "Soccorso civile", missione condivisa con altre Amministrazioni.

Sotto il profilo meramente contabile, appare, viceversa, riconducibile interamente alla Presidenza del Consiglio la missione 31 "Turismo", le cui risorse afferiscono ad essa solo in base alle attribuzioni innestatesi sulla sua articolazione.

Le risorse relative al programma "Sostegno all'editoria" trasferite alla Presidenza pesano per circa il 20,90 per cento nella missione 15 "Comunicazioni": le rimanenti risorse (oltre 986 milioni di euro), sono riferite al Ministero dello sviluppo economico (con residuali risorse che permangono in capo al Ministero dell'economia e delle finanze).

Le risorse attinenti alla missione 30 "Giovani e sport", che risulta in condivisione con il Ministero dell'economia e finanze, ne rappresentano circa il 23 per cento.

Sempre sotto il profilo meramente contabile, emerge una bassa incidenza percentuale (meno dell'1 per cento) delle risorse afferenti la missione 24 "Diritti sociali politiche sociali e famiglia", con euro 228.978.355, che risultano tuttavia di significativa incidenza nell'ambito del bilancio della Presidenza.

Un peso quantitativamente minore emerge per le risorse afferenti la missione 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali", trasferite al bilancio della Presidenza, a fronte, peraltro, di un rilevante coinvolgimento istituzionale nella politica di riferimento. Si registra un significativo incremento a livello di stanziamenti iniziali iscritti al Centro di Responsabilità "Affari regionali"¹⁸ del bilancio della Presidenza.

Tali aspetti inducono a due congiunte riflessioni di ordine generale: la prima è che politiche pubbliche di notevole rilievo non necessariamente si accompagnano alla quantità delle risorse indicate in bilancio, potendo esse assumere carattere regolativo e di indirizzo, funzioni peraltro sistematicamente più coerenti al ruolo costituzionale della Presidenza.

La seconda considerazione riguarda lo stesso generale approccio all'impostazione per missioni e programmi, che, se consente, come si è detto, una più chiara lettura della destinazione funzionale delle risorse, ne richiede una più critica e consapevole lettura, risultando altrimenti del tutto incompiuta, se non fuorviante; di ciò è pienamente consapevole lo stesso Ministero

¹⁸ Va infatti segnalato l'incremento delle risorse stanziate nel bilancio di previsione della Presidenza relative alla politica inerente gli affari regionali (C.d.R. 7) che passano da 15.653.000 euro nel 2008, a 77.462.283 euro nel 2009 e a 78.674.375 euro nel 2010.

dell'Economia e finanze, con riguardo ai programmi rimessi a centri di spesa diversi da quelli statali. In via generale, è stata infatti evidenziata la peculiarità di quei programmi (c.d. *programmi finanziari*), che costituiscono mere operazioni di trasferimento delle risorse finanziarie agli Enti destinatari, presso i quali si svolge la gestione effettiva delle risorse per il perseguimento degli obiettivi a cui sono destinate¹⁹.

Alla luce di queste considerazioni assume dunque ulteriore rilievo la scelta effettuata, nelle analisi specifiche per politiche, di partire dai dati del bilancio dello Stato, ponendoli in chiara necessaria correlazione con quelli del bilancio della Presidenza, così consentendone una unitaria lettura.

In una angolazione anche quantitativa, va considerato che l'intero ammontare di risorse complessivamente assegnate alla Presidenza nel 2009, se rapportate alle spese finali (correnti ed in conto capitale) dell'intero bilancio dello Stato, evidenzia una percentuale pari a circa lo 0,77, in termini di stanziamenti definitivi di competenza.

3.2. Il quadro previsionale nel triennio 2008/2009/2010

Prima di approfondire i dati relativi all'esercizio 2009, può essere utile rappresentare l'andamento a livello previsionale degli stanziamenti iniziali relativi alla Presidenza, per evidenziarne gli scostamenti rilevabili nel triennio.

Per un confronto su base triennale degli stanziamenti iniziali si riportano i seguenti importi riferiti ai macroaggregati di spesa:

	anno 2008	anno 2009	anno 2010
Spese di funzionamento	373.961.752	362.626.572	428.586.783
Spese per interventi	1.451.673.274	1.055.947.200	1.760.685.368
Oneri comuni	14.077.124	6.370.500	8.872.470
Trattamenti di quiescenza	100.000	100.000	100.000
Spese per investimenti	1.763.211.850	1.447.803.786	1.368.183.678
Totale	3.603.024.000	2.872.848.058	3.566.428.299

In riferimento all'esercizio 2009, il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio 2009 è stato formulato - in osservanza della direttiva del Segretario generale del 12 settembre 2008 per la formulazione delle previsioni di spesa da parte dei Capi-dipartimento, come previsto dall'articolo 3 del dPCM concernente la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza - sulla base del disegno di legge di bilancio dello Stato 2009 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2010, Atto Senato n. 1210"). Appare utile dunque richiamarne, per quanto sopra detto, i riferimenti contabili ivi presenti.

In base al citato disegno di legge di bilancio dello Stato, sulla cui base è stato formulato il bilancio di previsione 2009 della Presidenza (dPCM 19 dicembre 2008), risultano le seguenti quantificazioni, pari complessivamente a euro 2.872.848.058:

¹⁹ Cfr. Nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per missioni e programmi e glossario dei termini maggiormente ricorrenti nei documenti di finanza pubblica (RGS, ottobre 2007).

Fondo per il funzionamento della PCM (capitolo 2115):	384.432.619
Interventi e investimenti per l'editoria (capitoli 2183 e 7442):	261.748.000
Protezione civile (capitoli 2184,7443,7444,7445,7446,7447,7449):	1.508.324.961
Servizio civile (capitolo 2185):	171.437.000
Enit (capitolo 2194):	33.556.000
Sostegno alla famiglia (capitolo 2102):	186.571.000
Promozione dei diritti e delle pari opportunità (capitolo 2108)	29.984.000
Attività ricreative e sport (capitoli 2111,7450):	137.610.606
Incentivazione e sostegno alla gioventù (capitolo 2106):	94.759.000
Sviluppo e competitività del turismo (capitolo 2107):	42.377.186
Erogazione ad enti territoriali per interventi di settore (capitolo 7448):	11.587.000
Politiche antidroga (capitolo 2113):	10.460.686

Il bilancio di previsione ammonta per l'esercizio 2009 a complessivi euro 2.872.848.058, con una diminuzione significativa rispetto alle risorse iniziali di bilancio per l'esercizio 2008, pari a 3.603.024.000 euro. Da evidenziare che nel bilancio di previsione 2009 si rinvenivano talune significative riduzioni, rispetto al preventivo 2008, relative a spese per beni strumentali, indicando, nel complesso, una diminuzione del 14,7 per cento nell'ambito del Segretariato generale. I risparmi erano preventivati con riferimento ai capitoli relativi all'acquisto di beni di consumo e servizi strumentali, al funzionamento degli uffici, alle spese per progettazioni e studi, per lavori tipografici e stampati speciali, alle spese postali e telegrafiche, alle spese di facchinaggio e trasporto, alle spese per manutenzione ordinaria degli immobili (capitoli 187,188,190,193,201,191). Anche il capitolo relativo alle autovetture di servizio riporta, a preventivo, uno stanziamento in diminuzione (-10 per cento), così come quello relativo alle utenze telefoniche (-29 per cento) e ai convegni e congressi (-33 per cento)²⁰.

Al di là di apprezzabili tentativi finalizzati a risparmi sul versante della spesa di funzionamento, le cui risultanze, verificate a consuntivo, sono esposte nel paragrafo successivo, il bilancio di previsione 2009 della Presidenza, rispetto al bilancio 2008, sconta principalmente le variazioni - riguardanti i macroaggregati interventi ed investimenti - operate a livello delle singole politiche attinenti alle funzioni correlate all'assetto organizzativo delineatosi a partire dal citato decreto legge n. 181/06, convertito dalla legge n. 233/06.

In questa prospettiva appare significativa la evidenziazione delle risorse stanziare nei bilanci di previsione degli ultimi tre anni a livello delle politiche, che possono riassumersi nel seguente prospetto:

	2008	2009	2010
Politica relativa alle pari opportunità (CdR 8)	59.648.500	34.632.500	10.260.075
Politica antidroga (CdR 14)		6.343.686	10.127.514
Politica relativa alla famiglia (CdR 15)	308.156.550	186.571.000	185.289.000
Politica relativa alla gioventù (CdR 16)	149.700.000	94.759.000	91.087.000
Politica relativa al turismo (CdR 17)	113.635.890	75.933.186	75.966.224
Politica relativa allo sport (CdR 18)	178.347.700	132.612.606	80.540.463

Va segnalato, inoltre, l'incremento delle risorse stanziare relative alla politica degli affari regionali (C.d.R. 7) che passano da euro 15.653.000 nel 2008 a 77.462.283 nel 2009 ed a 78.674.375 nel 2010, segnando l'utilità di uno specifico approfondimento.

²⁰ Si tratta dei capitoli, rispettivamente, 192,219,218.

	2008	2009	2010
Politica relativa agli affari regionali (CdR 7)	15.653.000	77.462.283	78.734.375

Da segnalare l'incremento percentuale delle previsioni 2010 che si registra rispetto all'esercizio 2009, in materia di Protezione civile, anche attraverso i nuovi capitoli di spesa del bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, relativamente alla missione "Soccorso civile", programma "Protezione civile", che trasferiscono nuove risorse al bilancio della Presidenza²¹.

Nel triennio 2008-2010, per le attività di Protezione civile risultano formulate in coerenza con i corrispondenti documenti del bilancio statale²², le seguenti risorse nel bilancio della Presidenza:

	2008	2009	2010
Politica relativa alla protezione civile (CdR 13)	1.695.040.000	1.508.324.961	2.072.525.900

In riferimento ai dati di consuntivo 2009 le risorse definitivamente stanziare nel bilancio della Presidenza ammontano a euro 4.456.428.516. Si tratta principalmente di risorse messe a disposizione dal Ministero dell'economia e finanze e finalizzate per fronteggiare gli interventi emergenziali e di ricostruzione connessi al sisma che ha colpito la regione Abruzzo nell'aprile 2009. In rilevante aumento infatti risulta il capitolo Mef 7446 *"Somme da assegnare alla PCM per le spese relative alle ricorrenti emergenze riguardanti gli eventi sismici, alluvionali, i nubifragi, i vulcani, le mareggiate, la difesa del suolo, delle opere civili pubbliche e private, delle foreste, ed altre calamità ivi comprese le attività connesse"*, le cui dinamiche a consuntivo, hanno evidenziato un consistente incremento, pari a euro 1.243.291.745 in termini di competenza e a euro 1.593.291.745 in termini di cassa. In rilevante aumento anche le altre risorse stanziare per cassa (pari a euro 791.294.000) sul capitolo 7447 relativo al fondo per gli investimenti di pertinenza della protezione civile.

Tra i capitoli di nuova istituzione nel 2009 si rileva il capitolo 7463 *"Fondo per interventi a tutela delle popolazioni colpite da eventi atmosferici avversi verificatisi nell'ultimo triennio"*²³, che non trova ulteriore rifinanziamento nello stato di previsione 2010 del Ministero dell'economia e finanze, in quanto la norma che ne dispone la previsione (articolo 2, comma 242, della legge finanziaria per il 2010, n. 191 del 23 dicembre 2009) limita il relativo finanziamento al solo anno 2009²⁴. Il suo finanziamento è stato pari a 50 milioni.

Tra i nuovi capitoli istituiti si segnala anche il capitolo 7462, afferente le risorse per il finanziamento degli interventi di ricostruzione e per altre misure in favore della popolazione

²¹ In riferimento al settore della protezione civile, il divario tra gli stanziamenti iniziali disposti nel bilancio 2009 e quelli disposti nel 2010 va fatto risalire, *in primis*, alle previsioni di spese relative alla continuazione degli interventi volti a fronteggiare lo stato di emergenza connesso al sisma che ha colpito l'Abruzzo nell'aprile 2009.

²² Le risorse stanziare per la Protezione civile derivanti dal bilancio dello Stato (atto Senato n. 1210) su cui si basa il bilancio di previsione 2009 della PCM ammontano a euro 1.508.324.961. Nel 2010 (atto Senato n. 1791) esse ammontano a euro 2.073.748.068. Va considerato che all'incremento delle previsioni iniziali per il 2010, rispetto al bilancio di previsione per l'esercizio 2009, concorre anche l'utilizzo pari a euro 38.000.000 dell'avanzo presunto dell'esercizio 2009, utilizzato per fronteggiare le riduzioni di risorse operate da intervenute disposizioni normative.

²³ Tale capitolo ha comportato l'istituzione nel bilancio della Presidenza del capitolo di spesa 951 nel cdr 13 Protezione civile. Tali risorse stanziare non hanno trovato né impegno né pagamento, comportando così una economia di pari importo, pari cioè a 50 milioni di euro.

²⁴ Si tratta delle somme derivanti da sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e versate all'entrata dello Stato ai sensi dell'articolo 148 comma 1 della legge 23 dicembre 2000 n. 388. In quanto non riassegnate alle pertinenti unità previsionali di base del bilancio dello Stato, per l'importo di 50 milioni di euro vengono riassegnate entro l'anno 2009 ad un apposito capitolo per essere destinate a interventi a tutela delle popolazioni colpite da eventi atmosferici avversi verificatisi nell'ultimo triennio.

colpita dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009, che viene anche rifinanziato nel bilancio di previsione dello Stato nel 2010. Lo stanziamento su tale capitolo nel 2009 è stato pari a 27 milioni, che risultano impegnati e pagati, per il 2010 è pari a 230 milioni di euro. Tra i nuovi capitoli rinvenibili nel 2010 si segnala anche il capitolo 7459, fondo di prevenzione di rischio sismico²⁵.

Sempre con riguardo alle risorse individuate nel bilancio Mef trasferite al bilancio della Presidenza, rileva il capitolo 7438, recante somme da destinare alla realizzazione di opere interventi ed iniziative connessi alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, che non registra stanziamenti sulla competenza, con residui per 90 milioni di euro; il capitolo è inserito nella missione 32, nel programma 2 "*Indirizzo politico*".

In rilevante aumento nel 2010 anche le risorse dei capitoli per interventi e investimenti nel settore dell'editoria (capitoli 2183 e 7442), previsti per un ammontare pari a 334.468.000 euro (rispetto ai 261.748.000 euro previsti nel bilancio 2009).

	2008	2009	2010
Politica relativa all'editoria (CdR 9)	433.420.000	291.448.000	374.578.000

Va segnalato che per il 2010 altre risorse si rinvergono nei capitoli che finanziano il funzionamento della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione (capitolo Mef 5217, per un importo di euro 9.953.000), dell'Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Amministrazioni Pubbliche (capitolo Mef 5223, per un importo di euro 2.495.000), e del Centro di formazione e studi –FORMEZ– (capitolo Mef 5200, per un importo di euro 24.339.000), i cui finanziamenti sono disposti dalla tabella C della legge finanziaria²⁶.

In relazione alle riforme intervenute si segnalano anche le risorse che provengono, nel 2010, dal capitolo 2117 del Ministero dell'economia, per il funzionamento dell'Organismo centrale per l'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione delle amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo 150/2009, capitolo che si aggiunge agli altri istituiti nel corso del 2009. Tale capitolo è inserito nell'ambito della missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, programma 1 "Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le AA.PP."; lo stanziamento di competenza di 2 milioni risulta interamente impegnato e pagato.

Inoltre si rileva il capitolo 2112 di nuova istituzione per somme da destinare al fondo di credito per i nuovi nati per la corresponsione di contributi in conto interessi in favore delle famiglie di nuovi nati o bambini adottati che siano portatori di malattie rare, collegato al

²⁵ Il fondo è istituito dall'articolo 11, comma 1, del decreto legge 39/09, convertito dalla legge 77/09, mentre l'articolo 14, comma 5, del decreto dispone la copertura finanziaria. La legge finanziaria per il 2010 stabilisce, nella tabella F contenente gli importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali, i seguenti importi determinati dall'articolo 11 e 14 prima citati:

- a finanziamento del fondo ex art.11, comma 1, sono autorizzati 44 milioni per il 2010, 145,1 milioni per il 2011, 195,6 milioni per il 2012, 580,3 milioni per il 2013 e successivi fino al 2016;
- a finanziamento per interventi di ricostruzione dell'Abruzzo ex art.14, comma 5, sono autorizzati 260 milioni nel 2010, 350 milioni per il 2011, 30 milioni per il 2013.

²⁶ Tali capitoli, ricondotti, nell'esercizio 2009, al Centro di Responsabilità "Servizio per la gestione delle spese residuali" nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze, si riferiscono alle spese per consumi intermedi necessari al funzionamento degli organismi funzionalmente dipendenti dalla Presidenza. Il "Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2009" anticipava, nella parte relativa al dicastero economico, che "...sarebbe opportuno avviare una riflessione sulla possibilità di trasferire le predette competenze alla missione Organi costituzionali che contempla il programma relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri..." Si ricorda che in base all'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69 recante "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*", sono stati adottati; il d.lgs. 25 gennaio 2010 n. 6 (G.U. 8 febbraio 2010, n. 31) relativo al FORMEZ; il d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 178 (G. U. 14 dicembre 2009, n. 290) per la SSPA.

programma 7 “Sostegno alla famiglia” della missione 24. Lo stanziamento definitivo di competenza 2009, pari a 10 milioni, risulta totalmente impegnato e pagato.

Ulteriori somme trasferite riguardano quelle relative ad interventi di tutela delle minoranze linguistiche storiche, e al fondo nazionale per la tutela delle minoranze linguistiche (capitoli Mef 5210 e 5211).

Si segnala anche l'incremento del capitolo relativo al funzionamento della Presidenza (capitolo 2115) che evidenzia, per l'esercizio 2010²⁷, una previsione di bilancio pari a euro 458.333.144 (rispetto a euro 384.432.619 del bilancio di previsione 2009): va considerato che sul 2010 gravano gli oneri derivanti dal rinnovo del CCNL del personale non dirigenziale dei ruoli della Presidenza, sottoscritto in data 31 luglio 2009, e del relativo CCNI sottoscritto in data 10 novembre 2009.

3.3. Il conto finanziario 2009

Il conto finanziario 2009 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, redatto in conformità a quanto disposto dall'articolo 13 del dPCM 9 dicembre 2002 in precedenza citato²⁸, evidenzia i seguenti dati contabili generali. Le entrate definitive 2009, per effetto delle variazioni intervenute, si sono attestate in 7.285.349.191 euro.

L'incremento di euro 4.412.501.133 è in parte (per euro 1.592.238.740) 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 ad euro 648.905.357 derivanti da restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari - si evidenzia l'utilizzo di euro 2.171.357.036, 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	2.872.848.058	4.465.086.798,00	4.465.086.798,00	4.465.086.798,00	0,00	0,00
Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari	0,00	648.905.357,07	648.905.357,07	648.905.357,07	0,00	0,00
Avanzo di esercizio precedente	0,00	2.171.357.036,92	2.171.357.036,92	2.171.357.036,92	0,00	0,00
TOTALE	2.872.848.058	7.285.349.191,99	7.285.349.191,99	7.285.349.191,99	0,00	0,00

Sul versante della spesa, dal lato della competenza le previsioni definitive risultano essere pari a euro 7.285.349.191,99, con un incremento rispetto alle previsioni iniziali di euro 4.412.501.133,99. Delle risorse definitivamente stanziare risultano impegnati euro 5.258.267.500,01; i pagamenti di competenza ammontano a 4.032.025.808,72 di euro.

GESTIONE DELLA SPESA

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui passivi	Economie
Parte corrente	1.480.821.178	4.468.773.347,73	3.083.677.300,15	2.155.998.378,20	927.678.921,95	1.385.096.047,58
Conto	1.392.026.880	2.816.575.844,26	2.174.590.199,86	1.876.027.430,52	298.562.769,34	641.985.644,40

²⁷ A conclusione di questa ricognizione delle risorse rinvenibili nel MEF, come necessario presupposto per la specifica analisi del conto finanziario 2009 si ricorda che le previsioni contenute nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno 2010, sono formulate sulla base del disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 (atto Senato 1791). Esse possono divergere da quelle definitive della legge di bilancio dello Stato. Con decreti di variazioni del Segretario generale sono poi apportate in corso di gestione le relative variazioni.

²⁸ Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio, in base all'articolo 13 del dPCM che ne regola l'autonomia finanziaria e contabile, viene redatto per competenza e residui. Il bilancio di previsione, in base all'articolo 3, per competenza e cassa.

capitale						
TOTALE	2.872.848.058	7.285.349.191,99	5.258.267.500,01	4.032.025.808,72	1.226.241.691,29	2.027.081.691,98

La differenza tra impegni e previsioni definitive di competenza (somme pertanto rimaste disponibili al 31 dicembre 2009) costituiscono le economie (pari a 2.027.081.691,98) che si sono registrate nell'esercizio 2009, di seguito più in dettaglio esaminate.

Per quanto riguarda la gestione dei residui, il conto consuntivo 2009 presenta i valori illustrati sinteticamente nel prospetto che segue²⁹:

GESTIONE DEI RESIDUI

	Residui iniziali a	Pagamenti b	Somme rimaste da pagare c	Differenza a-b-c
Parte corrente	1.120.247.897,25	592.825.974,43	469.311.229,76	58.110.693,06
Conto capitale	1.164.942.156,18	429.848.067,79	690.238.298,57	44.855.789,82
TOTALE	2.285.190.053,43	1.022.674.042,22	1.159.549.528,33	102.966.482,88

Ammontano quindi a euro 1.159.549.528,33 le somme rimaste da pagare sul conto dei residui che in aggiunta alle somme rimaste da pagare sul conto della competenza, pari a euro 1.226.241.691,29, determinano un importo totale di residui finali derivanti da esercizi precedenti pari a 2.385.791.219,62 euro.

In particolare si evidenzia che la differenza pari a 102.966.482,88 di euro è attribuibile per euro 52.014.821,08 a perenzioni amministrative, e per le restanti somme ad altre economie, come evidenziato nella relazione al conto finanziario 2009 redatta dalla Amministrazione.

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 esercizio³⁰:

GESTIONE DI COMPETENZA

Centro di Responsabilità	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Economie
1 Segretariato generale	458.501.139,00	917.654.618,57	658.124.570,62	611.809.596,33	46.314.974,29	259.530.047,95
2 Conferenza Stato Regioni	264.400,00	264.400,00	77.835,62	58.173,03	19.662,59	186.564,38
3 Rapporti con il Parlamento	924.700,00	924.700,00	614.016,16	546.922,81	67.093,35	310.683,84
4 Politiche comunitarie	2.947.700,00	3.122.618,54	2.180.023,49	1.329.518,27	850.505,22	942.595,05
5 Riforme istituzionali	1.075.780,00	1.105.780,00	485.776,00	452.712,82	33.063,18	620.004,00
6 Funzione pubblica	14.684.970,00	28.951.116,49	16.283.191,95	6.327.916,02	9.955.275,93	12.667.924,54
7 Affari regionali	80.196.243,00	194.664.739,14	69.213.421,02	54.285.415,41	14.928.005,61	125.451.318,12
8 Pari opportunità	36.107.645,00	157.381.781,49	25.989.253,30	6.525.207,61	19.464.045,69	131.392.528,19
9 Informazione ed editoria	263.967.400,00	346.045.368,92	341.672.062,92	193.771.432,38	147.900.630,54	4.373.306,00
10 Programma di Governo	3.718.100,00	3.709.798,88	1.543.325,49	971.504,93	571.820,56	2.166.473,39
11 Programmazione e coordinamento della politica economica	16.565.800,00	48.449.022,41	29.079.265,80	25.462.502,43	3.616.763,37	19.369.756,61
12 Innovazione e tecnologie	737.352,00	210.177.376,11	34.654.985,32	6.276.081,23	28.378.904,09	175.522.390,79
13 Protezione civile	1.486.574.961,00	4.456.428.516,53	3.601.980.238,40	2.886.484.993,65	715.495.244,75	854.448.278,13
14 Politiche antidroga	10.460.686,00	30.731.904,06	30.171.762,30	3.035.711,96	27.136.050,34	560.141,76
15 Politiche per la famiglia	187.013.800,00	268.615.461,23	175.711.538,18	93.429.779,44	82.281.758,74	92.903.923,05
16 Gioventù	95.932.630,00	275.969.555,20	97.232.079,68	4.320.508,41	92.911.571,27	178.737.475,52
17 Sviluppo e competitività del turismo	76.576.146,00	189.611.361,56	61.612.379,64	31.653.726,52	29.958.653,12	127.998.981,92
18 Sport	133.110.606,00	149.064.072,86	110.900.410,49	104.596.895,76	6.303.514,73	38.163.662,37
19 Semplificazione normativa	3.488.000,00	2.477.000,00	741.363,63	687.209,71	54.153,92	1.735.636,37
Totali	2.872.848.058,00	7.285.349.191,99	5.258.267.500,01	4.032.025.808,72	1.226.241.691,29	2.027.081.691,98

²⁹ Il conto consuntivo 2008 riportava residui provenienti dalla gestione di competenza pari a 1.198.752.824,32 euro e residui provenienti dalla gestione dei residui pari a 1.086.437.229,11, per un ammontare totale di residui finali 2008 pari a 2.285.190.053,43 euro. Questi costituiscono i residui iniziali 2009.

³⁰ Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema integrato Rgs-Cdc.

GESTIONE DEI RESIDUI

Centro di Responsabilità		Residui iniziali	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Totale	Economie	Somme rimaste da pagare (competenza e residui)
1	Segretariato generale	215.144.818,33	180.609.638,11	14.600.859,09	195.210.497,20	19.934.321,13	60.915.833,38
2	Conferenza Stato Regioni	14.943,65	13.769,18	413,69	14.182,87	760,78	20.076,28
3	Rapporti con il Parlamento	501.077,02	32.323,51	25.919,34	58.242,85	442.834,17	93.012,69
4	Politiche comunitarie	573.279,67	414.377,16	78.560,74	492.937,90	80.341,77	929.065,96
5	Riforme istituzionali	42.910,71	41.595,36	88,96	41.684,32	1.226,39	33.152,14
6	Funzione pubblica	49.313.064,00	29.968.257,93	11.548.108,52	41.516.366,45	7.796.697,55	21.503.384,45
7	Affari regionali	29.445.080,01	2.928.212,65	25.343.247,07	28.271.459,72	1.173.620,29	40.271.252,68
8	Pari opportunità	35.443.529,39	15.381.831,79	17.833.406,98	33.215.238,77	2.228.290,62	37.297.452,67
9	Informazione ed editoria	333.078.442,34	150.322.031,21	155.674.755,95	305.996.787,16	27.081.655,18	303.575.386,49
10	Programma di Governo	469.231,95	228.467,81	165.485,14	393.952,95	75.279,00	737.305,70
11	Programmazione e coordinamento della politica economica	1.298.516,69	636.009,23	662.473,78	1.298.483,01	33,68	4.279.237,15
12	Innovazione e tecnologie	335.624.708,40	31.958.229,89	288.578.607,24	320.536.837,13	15.087.871,27	316.957.511,33
13	Protezione civile	620.211.693,69	286.041.722,77	313.131.353,88	599.173.076,65	21.038.617,04	1.028.626.598,63
14	Politiche antidroga	16.910.848,25	5.029.749,11	5.120.433,09	10.150.182,20	6.760.666,05	32.256.483,43
15	Politiche per la famiglia	286.502.729,68	177.039.295,43	108.785.739,52	285.825.034,95	677.694,73	191.067.498,26
16	Gioventù	157.991.160,85	46.378.852,22	111.525.088,34	157.903.940,56	87.220,29	204.436.659,61
17	Sviluppo e competitività del turismo	80.877.093,57	28.664.880,42	51.719.934,22	80.384.814,64	492.278,93	81.678.587,34
18	Sport	121.533.004,96	66.821.378,92	54.711.621,85	121.533.000,77	4,19	61.015.136,58
19	Semplificazione normativa	213.920,27	163.419,52	43.430,93	206.850,45	7.069,82	97.584,85
Totali		2.285.190.053,43	1.022.674.042,22	1.159.549.528,33	2.182.223.570,55	102.966.482,88	2.385.791.219,62

MACROAGGREGATI DELLE RISORSE DISPONIBILI AL 31/12/2009

Centro di Responsabilità		Parte corrente				Parte capitale	
		Funzionamento	Interventi	Oneri comuni	Trattamenti di quiescenza	Investimenti	Totale
1	Segretariato generale	58.123.305,24	40.757.887,43	160.284.436,92	97.258	259.262.887,59	259.530.047,94
2	Conferenza Stato Regioni	186.564,38				186.564,38	186.564,38
3	Rapporti con il Parlamento	310.683,84				310.683,84	310.683,84
4	Politiche comunitarie	794.045,89	147.872,16			941.918,05	942.595,05
5	Riforme istituzionali	620.004,00				620.004,00	620.004,00
6	Funzione pubblica	806.456,04	6.023.644,81			6.830.100,85	12.667.924,54
7	Affari regionali	1.251.292,72	124.066.986,48			125.318.279,20	125.451.318,12
8	Pari opportunità	3.925.941,30	127.466.586,89			131.392.528,19	131.392.528,19
9	Informazione ed editoria	190.733,67	4.182.572,33			4.373.306,00	4.383.286,00
10	Programma di Governo	2.166.473,39	0,00			2.166.473,39	2.166.473,39
11	Programmazione e coordinamento della politica economica	1.692.269,84	17.667.506,77			19.359.776,61	19.359.776,61
12	Innovazione e tecnologie	3.010.211,56	12.819.072,63			15.829.284,19	175.522.390,79
13	Protezione civile	26.661.889,94	507.217.755,19			533.879.645,13	854.448.278,13
14	Politiche antidroga	434.902,42	125.239,34			560.141,76	560.141,76
15	Politiche per la famiglia	148.051,24	92.755.871,81			92.903.923,05	92.903.923,05
16	Gioventù	167.594,73	178.569.880,79			178.737.475,52	178.737.475,52
17	Sviluppo e competitività del turismo	7.554.078,92	2.373.548,28			9.927.627,20	127.998.981,92
18	Sport	371.777,46	388.014,80			759.792,26	38.163.662,37
19	Semplificazione normativa	1.735.636,37				1.735.636,37	1.735.636,37
Totali		110.151.912,95	1.114.562.439,71	160.284.436,92	97.258,00	1.385.096.047,58	2.027.081.691,97
				Somme disponibili al 31/12/2009		1.385.096.047,58	2.027.081.691,97
						641.985.644,39	2.027.081.691,97
						TOTALE AVANZO AL 31/12/2009	2.027.081.691,97

Lo scostamento tra le previsioni di competenza e gli effettivi impegni di spesa (nell'esercizio in esame pari a 2.027.081.691,98 e nell'esercizio 2008 pari a 2.031.000.582,65) è particolarmente significativo, anche per l'utilizzazione specifica, in forza dell'articolo 11 del dPCM sull'autonomia contabile, dell'istituto del riporto.

Tali economie - registratesi costantemente nell'ambito della gestione di competenza del Centro di Responsabilità 13 "Protezione civile" - evidenziano una significativa incidenza anche con riguardo alle nuove "politiche attive", per la difficoltà connessa all'attivazione delle relative risorse, in quanto impegnate solo a termine di complesse fasi procedurali.

Con riguardo alle singole voci che compongono le economie riferite al Centro di Responsabilità Protezione civile, complessivamente pari nell'esercizio 2009 a euro 854.448.278,13, rilevante è l'importo che attiene al capitolo 702, riguardante le spese dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli eventi sismici che hanno colpito la regione

Abruzzo. Con uno stanziamento definitivo (quello iniziale è pari a zero in quanto trattasi di capitolo di nuova istituzione) di 1.668.838.845,50 euro³¹ e impegni pari a 1.294.938.576,80 euro (di cui risultano pagati euro 909.375.376,29), le economie ammontano a 373.900.268,70 euro.

Altre economie si riferiscono principalmente ai capitoli di seguito citati:

- capitolo 980, relativo a contributi e finanziamenti per fronteggiare interventi di diversa natura connessi alle calamità naturali ed antropiche che hanno interessato il territorio nazionale come disciplinato da specifiche norme, per un ammontare pari a 96.876.652 euro;
- capitolo 958, per gli oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle regioni a seguito di eventi calamitosi, per un ammontare pari a 72.813.177 euro;
- capitolo 756, relativo a spese per l'acquisto, manutenzione, riparazione, leasing, noleggio, esercizio, di mezzi aerei, per un ammontare pari a 69.784.223,67 euro;
- capitolo 951, quale fondo per interventi a tutela delle popolazioni colpite da eventi atmosferici avversi verificatisi nell'ultimo triennio, con una economia pari a 50.000.000 euro.

Sempre per la Protezione civile, nell'esercizio 2008 si erano registrate economie pari a 879.855.619,03 euro: rilevanti quelle nei capitoli di spesa per le ricorrenti emergenze riguardanti gli eventi sismici, alluvionali, i nubifragi, i vulcani, le mareggiate (capitolo 957, con euro 193.969.991 di economie), nonché quelli relativi agli oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle regioni a seguito di eventi calamitosi (capitolo 958, con economie di 279 milioni circa). Rilevanti anche le economie registrate nel capitolo del fondo regionale della protezione civile³² (capitolo 972) pari a 146.014.200 milioni e quelle relative ai contributi e finanziamenti per fronteggiare interventi di diversa natura connessi alle calamità naturali ed antropiche che hanno interessato il territorio nazionale (capitolo 980), pari a 96.999.032 milioni.

Di seguito si evidenzia l'andamento delle somme riassegnate negli ultimi tre esercizi conclusi:

CONSUNTIVI PCM - PROTEZIONE CIVILE							
Stanziamenti finali				di cui somme provenienti dall'esercizio precedente e riassegnate ai sensi dell'art.11 dpcm 9/12/02			
2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
3.077.667.760	2.742.578.791,76	2.823.331.006,67	3.012.078.382,75	1.172.580.340,03	1.095.893.444,58	711.473.790	804.786.413

Si riportano inoltre le risultanze della gestione di cassa dell'esercizio 2009 nel seguente prospetto, utilizzando i dati resi disponibili dal sistema informativo Cdc-Rgs:

GESTIONE DI CASSA

	Previsioni iniziali	Variazioni	Previsioni definitive	Pagamenti totali	Economie
Parte corrente	1.480.821.178	4.098.980.731,56	5.579.801.909,56	2.748.824.352,63	2.830.977.556,93
Conto capitale	1.392.026.880	2.589.491.120,44	3.981.518.000,44	2.305.875.498,31	1.675.642.502,13
TOTALE	2.872.848.058	6.688.471.852	9.561.319.910,00	5.054.699.850,94	4.506.620.059,06

³¹ In tale ammontare sono ricompresi euro 32.172.542 quali donazioni finalizzate al progetto C.A.S.E.

³² Il fondo istituito con l'articolo 138, comma 16, della legge finanziaria per il 2000, n.388 (integrato dall'articolo 19 sexties del decreto legge 266/04 convertito dalla legge 306/04, che ne disponeva la proroga per gli anni 2005, 2006 e 2007) è destinato dalle Regioni al finanziamento degli interventi per le calamità naturali di livello regionale e al potenziamento delle strutture regionali di protezione civile, del volontariato di protezione civile regionale e della colonna mobile nazionale delle Regioni; si tratta dell'attrezzatura necessaria a fornire in caso di calamità, assistenza alla popolazione con tende, ospedali da campo e quanto altro necessario. Nel 2008 il bilancio della Presidenza indicava una previsione iniziale di 138 milioni e definitiva di 146,014 milioni, passate ad economie, e così "riportate" alla competenza 2009; risultano impegnati euro 118.013.935,95 e pagati euro 12.531.637,15 sul fondo, non rifinanziato.

Con riguardo alla classificazione economica, riferita ai pagamenti, sia in conto competenza che residui, il sistema informativo Cdc-Rgs consente di disaggregare le voci del bilancio della Presidenza. Il quadro dettagliato in termini di classificazione economica viene rappresentato nel prospetto che segue:

Stipendi	186.237.029,69
Straordinario	7.653.851,52
Fua	48.596.057,75
Altri compensi	33.556.377,04
Buoni pasto	4.526.229,95
Altro	13.200,00
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	2.656.244,63
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	210.777,08
TOTALE REDDITI DI LAVORO DIPENDENTE Cat.1	283.449.767,66
consumi intermedi	900.000,00
acquisto beni di consumo	6.085.771,43
pubblicazioni periodiche	589.255,17
acquisti servizi di noleggi locazioni leasing	21.945.294,23
manutenzione ordinaria	21.541.185,16
utenze servizi ausiliari spese di pulizia	16.164.654,97
Spese postali e valori bollati	811.105,50
corsi di formazione	618.554,08
Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	7.865,92
Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche convegni e mostre pubblicità	11.408.838,48
commissioni comitati consigli	6.734.378,36
compensi per incarichi continuativi	3.586.596,24
studi consulenze indagini	38.627.719,38
indennità di missione e rimborsi spese di viaggi	7.750.531,18
altri servizi	63.875.976,51
TOTALE CONSUMI INTERMEDI Cat.2	200.647.726,61
prestazioni di assistenza sociale	547.955,83
altre prestazioni	4.665,78
trasferimenti di assistenza sociale	93.234,34
istituzioni sociali private	39.564.976,85
TOTALE TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE Cat.5	40.210.832,80
trasferimenti correnti a imprese	297.834.501,36
contributi alle importazioni	0,00
altri trasferimenti ad imprese	31.328.531,99
TOTALE TRASFERIMENTI CORRENTI AD IMPRESE Cat.6	329.163.033,35
fondi speciali	1.891.179.342,93
fondi di riserva	82.340,79
altre somme non altrove classificate	4.091.308,49
ALTRE USCITE CORRENTI Cat.12	€ 1.895.352.992,21
Mezzi di trasporto	11.896.011,00
Mobili macchinari attrezzature	1.291.228,38
fabbricati residenziali	967.783,16
fabbricati non residenziali	10.227.250,20
Opere pubbliche	2.134.991.121,58
software hardware	71.444.719,00
altri investimenti	62.109.533,92
TOTALE INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI TERRENI Cat.21	€ 2.292.927.647,24
contributi agli investimenti ad enti produttori di servizi assistenziali ricreativi culturali	12.947.851,07
TOTALE CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE Cat.22	€ 12.947.851,07
TOTALE PAGAMENTI	€ 5.054.699.850,94

4. Profili generali della organizzazione

Con riguardo ai raccordi tra profili di bilancio ed aspetti organizzativi, va considerata positivamente la scelta operata in adesione alle indicazioni già espresse dalla Corte³³, di dare maggiore leggibilità, nel rendiconto 2009, ai dati relativi alle “strutture di missione”, previste dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, all’articolo 7, comma 4, e successive modificazioni. Sono state, infatti introdotte apposite voci di spesa (capp. 124 e 125) destinate ad evidenziare gli oneri del personale utilizzato da tali strutture e sono stati, altresì, costituiti i *piani gestionali* per monitorare, in corso d’anno, le diverse tipologie di uscita.

Nel corso del 2009, con dPCM del 29 ottobre 2009, sono state istituite ai sensi dell’articolo 7, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, le nuove strutture generali del *Dipartimento della gioventù*, del *Dipartimento per le politiche antidroga*, del *Dipartimento per le politiche della famiglia* e dell’*Ufficio per lo sport* e sono state contestualmente soppresse le preesistenti analoghe strutture di missione.

Va evidenziato come presso il Segretariato generale sia accentrata la gestione delle spese di tutto il personale, compreso quello della Protezione civile³⁴, e delle spese per beni e servizi (ad eccezione della Protezione civile).

Per quanto riguarda le spese per il personale di *linea*, nella relazione al consuntivo operata dall’Amministrazione, si rileva un aumento del 5 per cento, indotto all’applicazione del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro (che ha portato da 36 a 38 le ore settimanali di lavoro) e del contratto collettivo nazionale integrativo di lavoro del personale non dirigenziale per il quadriennio normativo 2006-2009 e per il biennio economico 2006-2007. Si rileva, altresì, un aumento del 5 per cento delle spese per il personale di diretta collaborazione derivante essenzialmente dalla molteplicità degli organi politici di vertice. Nella stessa relazione si evidenziano, peraltro, i risultati conseguiti a seguito dell’adozione dei ddPCM, in data 12 e 16 maggio 2008, volti alla riduzione dei costi degli apparati che supportano le autorità politiche, operando una uniformità dei trattamenti relativi al personale per la diretta collaborazione.

In riferimento ai capitoli del Centro di Responsabilità Segretariato generale, sui quali erano state apportate significative riduzioni nel bilancio di previsione 2009, nel consuntivo gli stanziamenti definitivi di competenza si discostano da quelli inizialmente preventivati con differenti percentuali. Nel complesso gli stanziamenti disposti sugli stessi capitoli aumentano del 33 per cento.

	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni	Pagamenti
Cap.187 Acquisto di beni di consumo e di servizi strumentali al funzionamento degli uffici ed alle esigenze istituzionali e di decoro delle autorità politiche presenti presso le sedi della PCM	1.900.000	2.400.000	2.306.863,19	1.627.477,21
Cap.188 Spese per progettazioni studi indagini e rilevazioni ivi comprese quelle concernenti Palazzo Chigi ed il patrimonio immobiliare	100.000	410.000	409.594,66	326.748
Cap.190 Spese per forniture e lavori tipografici, stampati e speciali pubblicazioni e avvisi di gara	300.000	210.810,80	204.210,36	132.496,96
Cap.191 Manutenzione conduzione e riparazione degli immobili e degli impianti adattamento e ripulitura dei locali manutenzione dei giardini e parchi annessi agli immobili	9.000.000	12.108.938,00	11.994.048,48	9.564.811,51
Cap.192 Spese per l’assegnazione delle autovetture per il servizio di tutela	957.000	983.038,51	982.845,14	853.301,92
Cap.193 Spese postali e telegrafiche	300.000	300.000	274.232,33	234.232,33
Cap.201 Spese di facchinaggio e trasporto	500.000	1.080.000	1.074.221,57	891.506,92
Cap.218 Spese per l’organizzazione e la partecipazione ad incontri di studio convegni congressi mostre ed altre manifestazioni	100.000	169.419,60	168.519,60	168.519,60
Cap.219 Spese per canoni telefonici satellitari e di telecomunicazioni	2.000.000	2.500.000	2.331.782,99	2.111.071,00

³³ Sezione centrale del controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, Delibera 4 del 2009.

³⁴ Gli stanziamenti relativi agli emolumenti fissi per il personale del ruolo speciale della protezione civile, la cui sia gestione è accentrata presso il Segretariato generale, per il 2010 trovano la loro allocazione presso il CdR 13 Protezione civile al capitolo di nuova istituzione 679; per l’esercizio 2010 risultano stanziati euro 21.750.000.

Si riportano i dati finanziari per macroaggregati del Centro di Responsabilità.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI SEGRETARIATO GENERALE- esercizio 2009
GESTIONE DI COMPETENZA

valori assoluti

	Stanziamiento iniziale	Stanziamiento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
Spese correnti	452.726.139,00	835.085.131,68	575.822.244,09	534.086.770,04	41.735.474,05	259.262.887,59
funzionamento	263.468.639,00	406.301.189,19	348.177.883,95	309.628.683,73	38.549.200,22	58.123.305,24
Interventi	182.787.000,00	266.360.775,78	225.602.888,35	224.373.003,52	1.229.884,83	40.757.887,43
oneri comuni	6.370.500,00	162.323.166,71	2.038.729,79	82.340,79	1.956.389,00	160.284.436,92
trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	100.000,00	100.000,00	2.742,00	2.742,00	0	97.258,00
Spese in conto capitale	5.775.000,00	82.569.486,89	82.302.326,53	77.722.826,29	4.579.500,24	267.160,36
investimenti	5.775.000,00	82.569.486,89	82.302.326,53	77.722.826,29	4.579.500,24	267.160,36
Totale	458.501.139,00	917.654.618,57	658.124.570,62	611.809.596,33	46.314.974,29	259.530.047,95

GESTIONE DEI RESIDUI

	Residui iniziali	Pagato	Somme rimaste da pagare	Totale	Economie	Residui perenti	Residui totali (gestione competenza e residui)
Spese correnti	64.876.164,54	35.713.462,45	11.934.799,79	47.648.262,24	17.227.902,30	6.879.032,18	53.670.273,84
funzionamento	52.001.172,16	27.648.018,65	7.525.272,93	35.173.291,58	16.827.880,58	6.479.010,46	46.074.473,15
interventi	12.874.992,38	8.065.443,80	4.409.526,86	12.474.970,66	400.021,72	400.021,72	5.639.411,69
oneri comuni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.956.389,00
trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese in conto capitale	150.268.653,79	144.896.175,66	2.666.059,30	147.562.234,96	2.706.418,83	0,00	7.245.559,54
investimenti	150.268.653,79	144.896.175,66	2.666.059,30	147.562.234,96	2.706.418,83	0,00	7.245.559,54
totale	215.144.818,33	180.609.638,11	14.600.859,09	195.210.497,20	19.934.321,13	6.879.032,18	60.915.833,38

GESTIONE DI CASSA

	Stanziamiento iniziale	Stanziamiento definitivo	Pagato	Economie	Massa spendibile	Coefficiente di realizzazione della spesa (%)
Spese correnti	452.726.139,00	891.126.223,83	569.800.232,49	321.325.991,34	899.961.296,22	63,31
funzionamento	263.468.639,00	449.467.294,39	337.276.702,38	112.190.592,01	458.302.361,35	73,59
interventi	182.787.000,00	279.235.762,73	232.438.447,32	46.797.315,41	279.235.768,16	83,24
oneri comuni	6.370.500,00	162.323.166,71	82.340,79	162.240.825,92	162.323.166,71	0,05
trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	100.000,00	100.000,00	2.742,00	97.258,00	100.000,00	2,74
Spese in conto capitale	5.775.000,00	232.838.140,68	222.619.001,95	10.219.138,73	232.838.140,68	95,61
investimenti	5.775.000,00	232.838.140,68	222.619.001,95	10.219.138,73	232.838.140,68	95,61
totale	458.501.139,00	1.123.964.364,51	792.419.234,44	331.545.130,07	1.132.799.436,90	69,95

Si ricorda che con dPCM 1 ottobre 2008 è stato istituito il “Dipartimento per le risorse strumentali”, struttura generale nell’assetto organizzativo della Presidenza deputata alla gestione

degli immobili e all'approvvigionamento di beni e servizi inclusi quelli di natura informatica³⁵. Nell'ambito della gestione e fornitura di risorse strumentali, l'Amministrazione informa che l'utilizzo del "global service" verrà ulteriormente esteso nel 2010 a tutte le attività dipartimentali, comprese quelle relative ai servizi informatici, alla manutenzione delle infrastrutture e delle reti informatiche e telefoniche ed ai servizi di assistenza utenti (ad esclusione dei contratti di manutenzione di sistemi e *software* su cui c'è una privativa industriale).

A chiusura di 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) operante nell'ambito del Segretariato generale, anche sulla base di quanto rappresentato nella recente indagine approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione, relativa al funzionamento dei servizi di controllo interno istituiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nel biennio 2008-2009³⁶. In tale analisi si sono evidenziati gli aspetti strutturali e funzionali anche dell'UCI. Con riguardo al primo aspetto va considerato che alla sua direzione è preposto un Collegio che ne determina indirizzi, fasi progettuali, metodologie e criteri di valutazione, da adeguare alla verifica dell'efficacia e del buon andamento di un'amministrazione che presenta forte peculiarità. Sul piano funzionale, i compiti dell'Ufficio, indicati nel decreto di costituzione, risultano distribuiti tra le tre previste distinte articolazioni (Servizio per il controllo strategico, Servizio per il controllo di gestione e Servizio per la valutazione della dirigenza), con talune attività svolte in comune. Tutte le articolazioni operano a supporto del Segretario generale³⁷, che emana l'annuale direttiva per l'azione amministrativa rivolta agli uffici del segretariato generale e ai dipartimenti della Presidenza³⁸. Vanno evidenziati i riflessi sulla funzionalità dei controlli interni derivanti dall'attribuzione alla Presidenza del Consiglio di nuove strutture e competenze, così come le difficoltà rappresentate con riguardo alla operatività sull'intero perimetro di strutture e funzioni amministrative, attesa la riferita complessità dell'apparato. E', infine, da considerare che l'intera

³⁵ Da rilevarsi che è stato emanato, in data 18 gennaio 2010, il decreto del Segretario generale (in attuazione dell'articolo 5 del dPCM 1 ottobre 2008) relativo alla organizzazione interna del Dipartimento.

³⁶ Nella indagine su "Il funzionamento dei servizi di controllo interno istituiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nel biennio 2008-2009", approvata con la recente delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 11/2010/G del 28 maggio 2010 è stato rilevato il funzionamento dei Servizi di controllo interno che hanno operato nel periodo 2008-2009 nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri e presso la Presidenza del Consiglio, verificando il grado di attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999, a distanza di dieci anni dalla sua entrata in vigore.

³⁷ Cfr. art. 32 del dPCM 23 luglio 2002.

³⁸ Le direttive del Segretario generale degli ultimi anni hanno posto l'accento sul potenziamento del monitoraggio delle attività di ciascuna area operativa per seguire nelle varie fasi i processi di riorganizzazione e di realizzazione degli obiettivi assegnati, e in correlazione si è avviata una rigorosa pianificazione dei controlli. Per il conseguimento dell'obiettivo, e allo scopo di razionalizzare e contenere le spese di funzionamento della Presidenza del Consiglio, l'Ufficio per il controllo interno e l'Ufficio centrale di bilancio della Ragioneria hanno operato in stretto raccordo, secondo modalità preventivamente individuate per rilevare gli andamenti della gestione ed i costi complessivamente sostenuti. Qualità e innovazione, efficienza organizzativa, riduzione dei costi sono le priorità individuate anche dalla direttiva del Segretario generale per il 2010. Come si è osservato nella citata relazione, al di là di tale caratteristica organica e strutturale, l'UCI della Presidenza del Consiglio risulta avere operato secondo le regole e i criteri definiti dal d.lgs. n. 286 del 1999 per i controlli interni. Si segnala, in particolare, la cadenza semestrale di rilevazione delle informazioni relative ai costi sostenuti. L'UCI si è dotato di un proprio piano operativo articolato per obiettivi e distinto per fasi successive di controllo, utilizzando processi di rilevazione ed elaborazione di informazioni che mirano ad integrare i dati di contabilità finanziaria con elementi di diversa natura, necessari ad evidenziare i costi effettivamente sostenuti dalle strutture del Segretariato generale e dai Dipartimenti, per la costruzione di una contabilità economica più articolata. Gli indicatori per misurare efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni, ancora perfettibili, tendono a registrare sia la composizione delle singole tipologie di spesa, sia l'onere percentuale di incidenza sui costi totali. La frequenza ravvicinata delle rilevazioni, adottata fino ad ora in fase sperimentale per alcune spese nell'ambito delle più dirette strutture del Segretariato generale, ha dato utili risultati e se ne prevede una progressiva estensione alla gestione complessiva venendo a interessare tutti i dipartimenti. Ciò dovrebbe consentire di adottare ulteriori interventi di razionalizzazione dei procedimenti e riduzioni più mirate di spesa.

attività del controllo interno va oggi a misurarsi, pur nella riconosciuta peculiarità, anche con l'impianto disegnato dal d.lgs 27 ottobre 2009, n. 150³⁹.

Da ultimo, va svolto un cenno in tema di concessione di assegno vitalizio a cittadini benemeriti ai sensi della legge 440/1985⁴⁰: al riguardo è intervenuto il Dpcm 4 febbraio 2010 (G.U. 8 aprile 2010 n. 81) recante *Determinazione dei criteri e delle modalità per la concessione dei benefici economici previsti dalla legge n. 440/1985*, che segue alla deliberazione n. 15/2009/P della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo, in cui si richiedeva l'adozione di ponderati criteri generali, ai quali conformare l'azione amministrativa in relazione alla specifica tematica.

³⁹ L'Amministrazione informa che con decreto del Segretario Generale del 28 gennaio 2010 è stata costituita un apposita commissione con il compito di procedere alla redazione dei decreti di attuazione dell'articolo 74 comma 3 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

⁴⁰ Sul capitolo 230 del bilancio della Presidenza, CdR 1 "Segretariato generale", è allocato il 'Fondo per gli interventi a favore di cittadini illustri che versino in stato di particolare necessità', recante euro 755.000 come stanziamento definitivo, con impegni e pagamenti per euro 547.955,83.