

NOTA METODOLOGICA

Premessa

La Corte a partire dal consuntivo per l'esercizio 1995 ha esaminato il rendiconto delle Amministrazioni centrali ricostruendo la spesa sulla base di una classificazione per *funzioni-obiettivo*, allo scopo di fornire al Parlamento una lettura più razionale dei dati del consuntivo.

A tal fine sono state costruite le *funzioni-obiettivo* in modo da individuare le *missioni* assegnate alle Amministrazioni pubbliche e da consentire la misurazione e la valutazione del prodotto dell'attività amministrativa.

Ponendo le basi per una diversa metodologia di lettura delle risultanze del rendiconto, la Corte ha così contribuito a sollecitare il processo di riforma della struttura di bilancio, di recente esplicitata dalla nuova disciplina (legge 94/97), che si fonda, appunto, sulla classificazione per *funzioni-obiettivo* e sulla identificazione dei *centri di responsabilità* dell'attività amministrativa cui assegnare le risorse con una ripartizione per *unità previsionali di base*. Questa impostazione è stata confermata dall'articolo 13 del decreto legislativo 279/97, che ribadisce la necessità di costruire il rendiconto per *funzioni* e *unità previsionali di base*, al fine della "(...) valutazione delle politiche pubbliche di settore (...)".

Per una miglior attuazione del dettato della riforma, sarebbe auspicabile una parziale revisione della "tabella A", allegata al decreto legislativo 279/97, che identifica per il bilancio previsionale 1998 le *unità previsionali di base* e i *centri di responsabilità*, sia per evitare la non sempre perfetta distinzione tra i concetti di *centro di responsabilità* e *centro di costo*, che per rivedere le *unità di voto* che non sempre rispecchiano gli aggregati di spesa in relazione alle "(...) attività (...) in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero." (articolo 1 legge 94/97).

Nel tentativo di superare la tradizionale aggregazione per *sezioni funzionali*, nonchè per rispondere al dettato dell'articolo 6 della legge 468/78 modificata dalla legge 94/97, che prevede "(...) in allegato allo stato di previsione della spesa (...) viene presentato un quadro contabile da cui risultino (...) le *funzioni-obiettivo* di 1° e 2° livello in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale", si è provveduto all'aggregazione delle funzioni di 2° livello sulla base della *Classification of the functions of government (Cofog)* dell'OCSE. Per di più l'utilizzo delle *funzioni*, che incorporano le spese di funzionamento, consente di meglio quantificare, rispetto alle *sezioni funzionali*, la spesa effettivamente sostenuta per una specifica politica pubblica.

Pertanto la classificazione per *funzioni* risulta applicabile sia per l'esame a consuntivo di ciascun stato di previsione, che in un quadro contabile funzionale complessivo.

1. Analisi per stati di previsione.

Per ciascun Ministero, anche attraverso un continuo confronto con i rappresentanti dell'Amministrazione, è stata svolta un'attività di approfondimento del lavoro effettuato per gli esercizi precedenti. Sono state meglio definite le *funzioni* in rapporto alle missioni istituzionalmente affidate al Dicastero, e, ove necessario, per tener conto dei cambiamenti intervenuti nell'organizzazione, si è proceduto ad una revisione integrale degli schemi per *funzioni*.

Per ciascuna Amministrazione sono presenti le voci comuni a tutti i Ministeri:

- indirizzo politico-amministrativo,
- programmazione e coordinamento,
- servizi generali,
- attività informatica (dove presente viene evidenziato il sistema informativo settoriale).

In ottemperanza all'articolo 1 della legge 94/97, che prevede "(...) l'enucleazione delle spese di investimento destinate alle regioni in ritardo di sviluppo(...)" è stata istituita una funzione di 1° livello *Interventi nelle aree depresse* per ciascuna delle Amministrazioni con specifiche competenze finalizzate a questa politica pubblica.

Operativamente ciascun capitolo di spesa, sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione, è stato imputato alle *funzioni* di 2° livello (*microfunzioni*); per i capitoli relativi alle spese di funzionamento si è proceduto ad una disaggregazione della spesa attraverso un'imputazione in quota parte: per esempio le spese del personale sono state attribuite alle singole *microfunzioni* in rapporto agli addetti.

In alcuni casi si è dovuto parzialmente procedere ad una stima delle imputazioni basata sui dati del consuntivo 1996, risalendo, ove necessario, anche alle norme istitutive dei capitoli di spesa.

Per lo svolgimento dell'esame sul rendiconto sono stati utilizzati schemi di analisi contabile elaborati dalla Corte, con riferimento alla *massa impegnabile e spendibile*, cui si riconducono i risultati finanziari in termini di impegni e pagamenti.

Inoltre le *funzioni* sono state incrociate con la classificazione economica semplificata costruita dalla Ragioneria generale che ripartisce le spese in quattro aggregati: *funzionamento, intervento, investimento e altre spese*. A tal proposito va segnalato che, a nostro parere, per alcuni Ministeri risultano sovrastimate le spese di funzionamento in quanto comprensive di capitoli che dovrebbero, invece, essere attribuiti all'aggregato relativo alle spese di intervento. Si è pertanto provveduto ad una parziale revisione nell'attribuzione delle spese.

In relazione alla disponibilità dei dati forniti dalle singole Amministrazioni, nonché alle specifiche attività svolte, si è proceduto ad alcune specifiche elaborazioni. In particolare:

- per le Amministrazioni di grazia e giustizia, difesa, comunicazioni, lavori pubblici e beni culturali è stata effettuata un'analisi dettagliata della spesa sostenuta per la spesa periferica;

- per i Ministeri delle finanze e dell'università e della ricerca scientifica la spesa è stata quantificata al 3° livello di disaggregazione delle funzioni;

- per il Ministero delle finanze si è proceduto ad una serie di elaborazioni aventi lo scopo di misurare l'efficienza dell'Amministrazione, basate sui dati desunti dalla *Direttiva generale sull'azione amministrativa per l'anno 1996* e dai *Referti* del Controllo interno sui risultati gestionali.

La collaborazione delle Amministrazioni non è ancora pienamente soddisfacente: in alcuni casi i dati trasmessi sono risultati incompleti a causa anche delle carenze informative interne alle Amministrazioni. Sembra che le strutture gestionali trovino, a volte, difficoltà a

ricepire i criteri innovativi che consentirebbero un approccio economico alle analisi sulla gestione della Pubblica Amministrazione.

Al contrario, per poter introdurre la misurazione dell'efficienza amministrativa (prodotto/costo) e affiancare ad una contabilità finanziaria una contabilità economica, risulta indispensabile il supporto delle Amministrazioni che dovrebbero attivarsi per la rilevazione interna dei dati propedeutici alla costruzione di una contabilità analitica. Pertanto è auspicabile la concreta operatività dei servizi di Controllo interno, e degli uffici statistici del SISTAN.

2. Aggregazione delle funzioni-obiettivo sulla base della Cofog.

La classificazione dell'OCSE nella versione aggiornata al dicembre 1997 è costruita su 10 sezioni.

L'aggregazione non risulta perfettamente aderente alla Cofog in quanto si è dovuto tener conto delle specificità delle Amministrazioni centrali italiane, sia rispetto alle politiche pubbliche da queste perseguite, che rispetto alla loro struttura organizzativa. Per esempio, è evidente il caso della sezione Cofog n. 7, relativa alla Sanità, nella quale sono previste le attività inerenti i servizi medici e paramedici, gli ospedali, ecc., funzioni che, invece, non sono di pertinenza del Ministero della sanità.

L'aggregazione è stata pertanto costruita mantenendo, ove possibile, sia le denominazioni che le numerazioni della Cofog. E' stato, tuttavia, necessario costruire due ulteriori sezioni:

- 11ª sezione relativa agli *Interventi nelle aree depresse*¹,
- 12ª sezione riferita alle *Spese non altrove classificate*, nella quale sono state aggregate:
 - le spese relative all'*Indirizzo politico amministrativo* di ciascuna Amministrazione. Si potrebbe, per altro, ipotizzare di attribuirle alla prima sezione *General public services* in quanto l'attività di detta funzione si esplica nell'indirizzo della politica governativa settoriale affidata all'organo politico che presiede ciascun dicastero;
 - le spese sostenute dalle amministrazioni per i *Servizi generali*. Per queste spese è auspicabile che per i futuri esercizi finanziari si possa, con la collaborazione delle Amministrazioni, ridistribuirle nella quasi totalità sulle funzioni obiettivo di carattere operativo.

Inoltre la sezione 3.2, definita originariamente *fire protection services*, per poter essere adattata alle spese delle Amministrazioni centrali italiane, è stata allargata all'intera spesa per la protezione civile e per le ricostruzioni a seguito di calamità naturali.

Si precisa che, in rarissimi casi, per attività comunque marginali rispetto alle missioni primarie delle Amministrazioni, le funzioni di 2° livello sono risultate eccessivamente aggregate (in presenza di successivi approfondimenti sul 3° livello); in questi casi, la funzione è stata attribuita sulla base della consistenza della spesa. Per l'esercizio 1998 si provvederà, ove possibile, a rimodulare le funzioni di 2° livello sulla base della Cofog.

Essendo al 3° anno di analisi, si è tentato di costruire una serie storica per il triennio 1995-97, aggregando anche per i due esercizi precedenti le funzioni di 2° livello sulla base della Cofog elaborata per il 1997.

Questa ricostruzione dei dati deve essere presa con molta cautela, soprattutto con riferimento al 1995, primo esercizio per il quale è stata elaborata l'analisi per funzioni. Infatti alcuni schemi non sempre descrivevano appieno le missioni affidate alle Amministrazioni, ma piuttosto le attività svolte dagli uffici,

¹ Si precisa che le Amministrazioni non sempre sono riuscite a quantificare correttamente la quota di spesa destinata a tali aree, quota che, nel corso degli anni si sta tentando di definire con maggior attenzione.

in questi casi sono state ridefinite integralmente le *funzioni*. Pertanto, anche per gli esercizi 1995 e 1996, nei casi di difficile attribuzione di una funzione si è seguito il criterio della consistenza della spesa.

Capitolo I

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- Sommario:**
- 1. Sintesi e conclusioni.**
 - 2. Principali aspetti della gestione finanziaria:** *2.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale: 2.1.1 Spese di parte corrente: 2.1.1.1 Spese per acquisto di beni e servizi; 2.1.2 Spese in conto capitale; 2.1.3 I trasferimenti; 2.2 Esposizione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti: 2.2.1 Le risultanze della gestione per funzioni obiettivo; 2.2.2 Le risultanze della gestione attraverso l'incrocio funzioni-obiettivo - centri di responsabilità; 2.2.3 Le risultanze della gestione secondo la classificazione economica semplificata; 2.3 Esposizione dei risultati contabili secondo la Classification of the function of Government (COFOG); 2.4 La direttiva del Presidente del Consiglio in ordine ai residui di stanziamento.*
 - 3. Indirizzi programmatici:** *3.1 L'attuazione della legge n. 59 del 1997: 3.1.1 Le leggi regionali di conferimento delle funzioni e gli eventuali decreti sostitutivi di Governo; 3.1.2 I d.P.C.M. di individuazione dei beni, delle risorse umane e finanziarie, strumentali per attuare i trasferimenti delle funzioni; 3.1.3 La nuova normativa in materia di contrattazione collettiva, di impiego pubblico e di dirigenza; 3.1.4 Il Capo II della legge n. 59 del 1997; 3.1.5 La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri; 3.1.6 Il "Gruppo di coordinamento" per l'attuazione della legge n. 59 del 1997; 3.1.7 L'organizzazione della Presidenza; 3.2 Rilancio del Welfare State, occupazione, sviluppo e trasparenza. 3.3 La riforma previdenziale. 3.4 L'introduzione dell'Euro in Italia.*
 - 4. Profili organizzativi:** *4.1 L'assetto organizzativo: 4.1.1 La impostazione dello stato di previsione della spesa per la Presidenza del Consiglio dei Ministri; 4.2 L'attuazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29; 4.3 Le indagini del Servizio di controllo interno.*
 - 5. Principali attività svolte dal Dipartimento affari economici della Presidenza del Consiglio:** *5.1 I provvedimenti legislativi e amministrativi: 5.1.1 Legge 24 giugno 1997, n. 196. "Norme in materia di promozione dell'occupazione"; 5.1.2 Legge 23 maggio 1997, n. 135 "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione"; 5.1.3 Legge 1 luglio 1997, n. 189 "Disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 96/2/CE sulle comunicazioni mobili e personali"; 5.1.4 Direttiva del Presidente del Consiglio 13 marzo 1997 per la*

costituzione di apposita società in materia di lavori socialmente utili; 5.1.5 Direttiva del Presidente del Consiglio sul Servizio postale; 5.1.6 Riorganizzazione del sistema del credito; 5.1.7 Revisione dell'accordo sul costo del lavoro del 1993; 5.1.8 Politiche tariffarie; 5.1.9 Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni; 5.1.10 Attività del comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione ed osservatorio per la piccola e media impresa; 5.1.11 Osservatorio per la piccola e media impresa.

6. Personale.

Esercizio 1997 - Risultati della gestione per funzioni obiettivo - dati di competenza

(in milioni)

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi	Autorizz. di cassa	di cui in C/Capitale	Impegni(*)	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1 Indirizzo politico-amministrativo	424.681	431.857		416.884	412.863	400.267	16.618	7.796
2 Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento	657.465	486.790		629.454	607.425	132.457	496.997	28.011
3 Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Organi di rilievo costituzionale	860.976	919.202		808.448	807.068	627.407	181.040	52.528
4 Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Altri organi	417.744	524.948		405.047	371.547	331.018	74.029	12.697
5 Interventi per le Aree depresse	14.000	44.011	44.011	14.000	14.000	4.000	10.000	0
6 Servizi generali	97.637	107.748	3.201	85.056	79.606	58.856	26.200	12.581
7 Sostegno all'editoria	266.958	315.764	133.762	231.649	75.620	28.216	203.433	35.309
8 Politiche sociali	379.857	715.897		375.114	154.264	12.883	362.231	4.743
9 Politiche del territorio	4.758.127	3.964.142	3.544.212	4.710.606	1.686.286	576.186	4.134.420	47.521
10 Sostegno al turismo, allo sport ed allo spettacolo	1.402.786	1.655.100	685.378	1.397.997	1.337.564	727.952	670.045	4.789
TOTALE	9.280.232	9.165.458	4.410.503	9.074.256	5.546.244	2.899.241	6.175.014	205.976

(*) Gli impegni lordi sono comprensivi dei residui di stanziamento a fine esercizio.

1. Sintesi e conclusioni.

La legge 15 marzo 1997, n. 59, ha posto con chiarezza, attraverso norme di delega, i principi del riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri, inseriti all'interno del più vasto disegno di una riforma dell'apparato di Governo e delle pubbliche amministrazioni.

La logica complessiva è sorretta da scelte strategiche coerenti: la terza e più ampia regionalizzazione delle attività amministrative; la semplificazione dell'assetto del Governo per Ministeri (in ogni caso riducendone il numero, anche con decorrenza differita all'inizio della nuova legislatura); il parallelismo fra razionalizzazione della struttura del bilancio dello Stato e rinnovamento dei modelli organizzativi legati a funzioni omogenee.

Per quanto attiene alla Presidenza del Consiglio i principi fondamentali sono riassumibili nel modo seguente:

a) trasferimento dei compiti non direttamente riconducibili alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente a Ministeri preposti a funzioni omogenee, con la possibilità di ricorrere a schemi organizzativi diversi dallo schema dell'amministrazione per Ministeri, secondo il modello delle Agenzie dotate di autonomia tecnica e funzionale;

b) attribuzione alla Presidenza (ricondotta ai compiti istituzionali del Presidente) di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria; adozione di criteri organizzativi interni adatti a garantire alla struttura unità direzionale, con criteri di flessibilità che consentano una chiara distinzione fra indirizzo politico e gestione e una razionale applicazione dei principi in tema di responsabilità dei dirigenti (anche con riguardo all'applicazione delle nuove regole di spoils-system).

Il disegno tracciato dalla riforma amministrativa appare persuasivo e sembra corrispondere positivamente a preoccupazioni e proposte espresse dalla Corte nelle proprie relazioni annuali. Ovviamente si è consapevoli della difficoltà del processo ulteriore di costruzione dei decreti legislativi e, ancor più, dell'effettivo processo di attuazione del nuovo modello.

Il punto di partenza attuale, derivante da una complessa vicenda di "storia dell'amministrazione", è molto lontano dal disegno delineato dalle norme di delega. L'apparato della Presidenza appare, oggi, come un corpo amministrativo sovradimensionato ed eterogeneo, all'interno del quale convivono, accanto ai centri di responsabilità legati alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, unità chiamate a svolgere compiti di amministrazione attiva, con un ruolo operativo.

Sui rapporti fra disciplina dettata dalla legge n. 400/88 e principi generali definiti dal d.lgs. n. 29 del 1993, la Corte si è pronunciata in sede di controllo (delibera n. 149 del 1997). Nella prospettiva della riforma affidata ai decreti legislativi di attuazione della legge n. 59, si può affermare che lo schema fondato sulla autonomia organizzativa e regolamentare della Presidenza è legato all'effettiva configurazione dell'apparato a compiti strettamente legati a quelli propri del Presidente del Consiglio.

Quanto alla riconduzione delle attribuzioni di amministrazione attiva alla responsabilità dei Ministeri, le deleghe attribuite dal Governo al Ministro dell'interno per la protezione civile, al Ministro dei lavori pubblici per le aree urbane, Roma capitale, il Giubileo e i Servizi tecnici nazionali, al Ministro dell'industria per il turismo, al Ministro per i beni culturali per lo spettacolo, prefigurano uno schema utile in vista delle scelte di razionalizzazione.

L'esercizio delle generali funzioni di indirizzo e coordinamento affidate dalla Costituzione al Presidente del Consiglio si è espressa, per quanto attiene alle materie di più diretto rilievo per la politica economica e per la fiscal policy, principalmente in tre direzioni: le politiche di risanamento della finanza pubblica; le politiche di riforma del Welfare; le politiche per l'occupazione e per il Mezzogiorno.

Si tratta, come appare evidente, di una ricostruzione schematica parziale, di una complessa attività istituzionale tesa a garantire l'unità di indirizzo politico e amministrativo in materia economica, ed a promuovere e coordinare l'attività dei Ministri, sulla base delle attribuzioni del Presidente diseguate dall'art. 95 della Costituzione.

I contenuti fondamentali di quest'attività di indirizzo in materia di politica economica si riversano, nel nostro ordinamento, nel Documento di programmazione economica e finanziaria, la cui diretta competenza è affidata al Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

L'attività di indirizzo della Presidenza, nelle materie economiche, ha trovato le sue espressioni più rilevanti nella conduzione dei rapporti con le parti sociali. L'attuazione dell'accordo per il lavoro (stipulato il 24 settembre 1996) ha dato luogo ad una complessa attività, traducendosi in iniziative legislative, in atti programmatici, in direttive per l'attuazione degli interventi ricondotte alla finalità unificante della promozione dell'occupazione e riguardante un ampio arco di materie: formazione, ricerca e innovazione, mercato del lavoro, coordinamento degli investimenti pubblici. Il processo di attuazione dell'accordo del 1996 è tuttora oggetto di confronto e concertazione con le parti sociali.

In materia di riforma del welfare e di assetto istituzionale delle politiche del lavoro il Presidente del Consiglio ha raggiunto un accordo con i sindacati dei lavoratori e con i rappresentanti delle categorie imprenditoriali nel gennaio 1998.

La concertazione tra Governo e parti sociali ha interessato nel 1998, senza ancora pervenire a conclusioni condivise, le politiche per il Mezzogiorno.

Restringendo l'attenzione alla direzione dell'apparato amministrativo, la Presidenza, ha confermato, (in risposta ad un documento della Corte recante "osservazioni" sul processo di attuazione del d.lgs. n. 29 del 1993 in materia di direttive dei Ministri), di non ritenere applicabile al proprio assetto organizzativo la disciplina generale. Sui termini giuridici della questione si rinvia alla già citata deliberazione assunta dalla Corte in sede di controllo.

Nel merito, e nella prospettiva delineata dalla legge n. 59 del 1997, si osserva che le esigenze peculiari della Presidenza possono giustificare una disciplina speciale solo limitatamente ad un apparato strumentalmente legato alle funzioni proprie del Presidente secondo l'articolo 95 della Costituzione.

La complessità delle materie che, anche nella prospettiva della riforma, possono essere ricondotte all'apparato della Presidenza induce, tuttavia, la Corte a richiamare la necessità di una struttura di bilancio nel cui ambito la "nota preliminare", con i contenuti dettati dalla legge n. 94 del 1997, consenta di definire in modo adeguato gli indirizzi programmatici destinati a guidare l'azione amministrativa della Presidenza. Su questa base si può individuare uno spazio proprio di "direttive" del Presidente del Consiglio destinate a guidare l'azione amministrativa e ad individuare, sia pure nell'ambito della peculiare struttura propria del Segretariato generale, le specifiche attribuzioni dei dirigenti.

2. Principali aspetti della gestione finanziaria.

2.1 Esposizione dei risultati contabili del rendiconto secondo lo schema ufficiale.

Gli stanziamenti definitivi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 1997, sono stati pari a 9.280,2 miliardi, ripartiti in stanziamenti di parte corrente (4.191,5 mld) e in conto capitale (5.088,7 mld). Nel 1997, rispetto al dato globale dell'anno precedente (5.870,9 mld del 1996), si registra un incremento degli stanziamenti pari al 58%. La disaggregazione degli stanziamenti definitivi di competenza, per il 1997, mostra che quelli del titolo I costituiscono il 45,1% del totale, con un incremento del 10,4% rispetto al medesimo

dato 1996. Gli stanziamenti di competenza di parte capitale 1997 presentano un incremento del 96,1% rispetto al 1996.

Va precisato che, gli stanziamenti complessivi, inizialmente fissati in 4.769 mld, di cui 3.561 di spese correnti e 1.208 di spese in conto capitale, hanno raggiunto, in seguito alla legge di assestamento e alle ulteriori variazioni disposte in via legislativa o amministrativa, i 9.820 mld: la differenza tra previsione iniziale e definitiva è pari a 5.051 mld ed esprime un incremento del 106%. L'indice era stato pari al 18,42% e al 26,55%, rispettivamente nel 1995 e nel 1996.

Lo scostamento è riferito essenzialmente alla funzione-obiettivo politiche del territorio che comprende la protezione civile: i relativi stanziamenti sono aumentati in corso d'esercizio da 722 mld a 4.758, (+4.036 mld). Ciò è dovuto, come si è già chiarito negli anni passati, al peculiare sistema di provvista finanziaria della protezione civile. Essa è alimentata con trasferimenti di risorse a carico delle diverse amministrazioni pubbliche in relazione al carattere delle emergenze che si verificano. Nel 1997 l'entità delle somme transitate sul bilancio della Presidenza si è di tanto elevato per i numerosi eventi alluvionali e, soprattutto, per il terremoto che ha interessato le regioni dell'Italia centrale.

La massa impegnabile (stanziamenti definitivi più residui iniziali di stanziamento) ammonta a lire 11.012 miliardi (+42,1% rispetto al 1996), di cui il 40,7% di parte corrente. Le risorse impegnabili di parte capitale, pari a 6.523,5 miliardi, presentano un incremento dell'81,5% rispetto al dato 1996.

L'analisi degli impegni totali su massa impegnabile presenta un rapporto percentuale pari al 63,8%, con una riduzione di 12 punti percentuali rispetto al 1996; tale rapporto percentuale si presenta non omogeneo: per le spese di parte corrente è infatti pari all'86,4%; per quelle in conto capitale, scende al 48,3%.

Alla chiusura dell'esercizio, i residui di stanziamento ammontano a 3.528 miliardi, di cui l'88,7% in conto capitale, con un aumento del 103,8% dell'entità complessiva, tra l'inizio e la fine dell'esercizio 1997.

I pagamenti totali sono stati pari a 4.709,6 miliardi, di cui il 61,6% in conto competenza e la restante parte in conto residui, con un incremento, in termini assoluti, di 2,3 punti percentuali rispetto al 1996.

Il rapporto pagamenti - massa spendibile permane su livelli non elevati, pari al 30,2%, con una riduzione di circa 10 punti percentuali rispetto al 1996. La flessione è più marcata per le spese di parte corrente con una flessione di quasi 11 punti rispetto al 1996.

I residui totali, pari a 10.260,2 miliardi, fanno registrare un aumento del 61,9% rispetto al 1996.

2.1.1 Spese di parte corrente.

Esaminando più in dettaglio i dati finanziari di consuntivo, si osserva che le risorse di competenza destinate alla spesa corrente (4.191,5 mld) costituiscono il 45,1% degli stanziamenti complessivi di competenza assegnati al dicastero. La massa impegnabile di parte corrente risulta pari a 4.488,5 miliardi.

Gli impegni totali su massa impegnabile ammontano a 3.877,9 miliardi. La capacità di impegno, nel 1997, si è attestata su livelli di rilievo, 86,4%, pur con una flessione di 3,4 punti percentuali rispetto al 1996.

La capacità di pagamento, pari al 52,6%, con una flessione del 10,8% rispetto al 1996, risulta inferiore di oltre 33,8 punti percentuali rispetto a quella di impegno.

Con riferimento al rapporto autorizzazioni di cassa - massa spendibile, che risulta elevato, 82,1%, l'iter di completamento delle procedure di spesa, rappresentato dal citato

rapporto pagamenti totali - massa spendibile, mostra, nel 1997, uno scarto di circa -29,5 punti percentuali.

Analizzando l'incidenza della spesa per categorie economiche risulta che, in termini di stanziamenti di competenza, le componenti che incidono maggiormente sono la categoria IV (acquisto di beni e servizi) con il 24% del totale del titolo I e la categoria V (trasferimenti), con il 38,6% del totale delle spese di parte corrente.

2.1.1.1 Spese per acquisto di beni e servizi.

Per le spese destinate all'acquisto di beni e servizi, il 55% dello stanziamento di competenza è destinato alle "altre spese per beni e servizi".

Con riferimento alle spese di categoria IV, i principali indicatori della spesa sono pari al 94,7% per gli impegni su massa impegnabile e al 69,4% per i pagamenti su massa spendibile; dati sostanzialmente omogenei allo scorso anno (rispettivamente +2,6% e -1,4%, rispetto al 1996).

In particolare, il Dipartimento della Protezione civile ha (tra l'altro) impegnato risorse per circa 70 miliardi di lire per l'acquisto di moduli abitativi per far fronte alle esigenze delle popolazioni terremotate; circa 63 miliardi sono stati spesi per la gestione operativa e logistica della flotta aerea Canadair. Per i servizi sostitutivi di mensa, la Presidenza ha speso 3,1 miliardi per il periodo 1.10.1997-30.09.1998. Vanno altresì segnalate spese per 4,019 miliardi per l'affidamento del servizio di monitoraggio del piano degli interventi per il Grande Giubileo. Risultano inoltre spese per 1,528 miliardi per supporto ad iniziative di rimpatrio in Albania di minori. Per la realizzazione di una banca dati dei servizi a tutela dell'infanzia, adolescenza e famiglia, risultano spese per 1,322 miliardi.

Per le esigenze di informatizzazione della Presidenza risultano spese per 2,187 miliardi sul capitolo 1141 e per 1,744 miliardi sul capitolo 7330, per un totale di 3,931 miliardi.

2.1.2 Spese in conto capitale.

Le risorse destinate al titolo II sono state pari a 5.088,7 miliardi, corrispondenti al 54,8% del totale degli stanziamenti definitivi di competenza (+96,1% rispetto al 1996); la massa impegnabile è stata di 6.523,5 miliardi (pari al 59,2% della massa impegnabile totale); gli impegni sugli stanziamenti di competenza assommano a 1.898 miliardi (+125,4% rispetto al 1996).

Il rapporto tra impegni e massa impegnabile si è attestato al 48,2% con una flessione di 11,4 punti percentuali rispetto al 1996.

La massa spendibile ha raggiunto i 9.825,2 miliardi, con un aumento del 53,7% rispetto al 1996. La percentuale dei pagamenti in relazione alla massa spendibile è del 16,9%. Essa si presenta ancora più ridotta di quella rilevata nel 1996 (21%).

I dati di consuntivo mostrano un'elevata consistenza dei residui totali a fine esercizio: pari a 3.144 miliardi, con una crescita del 66,4% rispetto al dato di inizio anno.

2.1.3 I trasferimenti.

I trasferimenti (categorie V e XII) ammontano a lire 5.942 miliardi in termini di competenza e incidono nella misura del 64% del totale degli stanziamenti assegnati alla Presidenza.

Mentre lo stanziamento relativo alla categoria V si presenta omogeneo a quello 1996, le risorse relative alla categoria XII sono cresciute di 191,7 punti percentuali rispetto al 1996.

Gli impegni su massa impegnabile sono pari al 40,3%, con una flessione di 17 punti percentuali, rispetto al 1996. Anche i pagamenti presentano una flessione del 7,9% rispetto al 1996, con un rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile pari al 21,9%.

2.2 Esposizione dei risultati contabili per funzioni-obiettivo secondo lo schema del bilancio sperimentale elaborato dalla Corte dei conti.

2.2.1 Le risultanze della gestione per funzioni obiettivo.

Le risultanze contabili relative alla gestione delle risorse finanziarie della Presidenza del Consiglio elaborate secondo lo schema sperimentale per funzioni obiettivo, evidenziano la peculiarità della Presidenza nell'ambito della quale, a fianco delle funzioni propriamente di indirizzo e coordinamento si riscontrano una serie di funzioni di amministrazione attiva, che incidono in misura preponderante sul *budget* assegnato alla Presidenza. Ad esempio, su 9.300 miliardi di stanziamenti definitivi, circa un terzo è assorbito dal fondo per l'attuazione degli interventi per il Giubileo (cap. 7901).

La tabella che segue espone, per funzioni-obiettivo, in valori assoluti, gli stanziamenti di competenza e l'incidenza percentuale sul totale dell'Amministrazione; sono poi indicati gli impegni effettivi su competenza, nell'ultima colonna, i pagamenti totali su massa spendibile.

Funzioni obiettivo	Stanziamenti definitivi		Impegni effettivi		Pagamenti totali	
	miliardi	%	miliardi	%	miliardi	%
1. Indirizzo politico-amministrativo	425	4,58	413	7,44	410	8,70
2. Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento	657	7,08	607	10,95	241	5,12
3. Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Organi di rilievo costituzionale	861	9,28	807	14,55	662	14,06
4. Funzioni da riferire indistintamente alla struttura organizzativa dello Stato: Altri organi	418	4,50	372	6,70	388	8,24
5. Interventi per le Aree depresse	14	0,15	14	0,25	34	0,71
6. Servizi generali	98	1,05	80	1,44	71	1,51
TOTALE	2.473	26,64	2.293	41,33	1.806	38,34
7. Sostegno all'editoria	267	2,88	76	1,36	178	3,78
8. Politiche sociali	380	4,09	154	2,78	72	1,53
9. Politiche del territorio	4.758	51,27	1.686	30,40	1.403	29,79
10. Sostegno al turismo, allo sport ed allo spettacolo	1.403	15,12	1.338	24,12	1.250	26,55
TOTALE	6.808	73,36	3.254	58,67	2.904	61,66
TOTALE AMMINISTRAZIONE	9.280	100,00	5.546	100,00	4.710	100,00

Le prime due funzioni sono riferite al programma del Governo e all'assistenza al Presidente e al Consiglio dei Ministri, nonché alle funzioni di supporto alle attività di indirizzo e coordinamento, funzioni di carattere normativo, amministrativo e finanziario: in termini finanziari esse assorbono una quota pari a circa il 12% degli stanziamenti; gli impegni su competenza sono stati pari al 19%; con riferimento alla massa spendibile, pari a complessivi 1.075,3 miliardi, risulta una percentuale di pagamenti pari al 14%.

Le due funzioni successive, indicate nella tabella, sono riconducibili al funzionamento (diretto o attraverso trasferimenti) di organi quali: Corte dei conti, Consiglio di Stato, TAR, Avvocatura dello Stato, ISTAT, AIPA, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Dalle risultanze finanziarie per tali funzioni risultano assegnati stanziamenti pari al 14% del totale. Soltanto il 21% di tali risorse risulta essere stato impegnato. Più o meno analoga è la relazione percentuale dei pagamenti totali su massa spendibile.

La quinta funzione è riferita agli *interventi nelle Aree depresse*, con un peso del tutto marginale costituito dai trasferimenti per il funzionamento di FORMEZ e SVIMEZ e dagli investimenti a valere su progetti risalenti all'intervento straordinario per il Mezzogiorno. Va precisato, sul piano gestionale, che per lo sviluppo delle Aree depresse, la Presidenza ha anche svolto un'attività programmatica partecipando alla definizione dei *Contratti d'area* stipulati nei primi mesi del 1998. Si tratta di quattro contratti:

- *Manfredonia*, prevede 7 iniziative imprenditoriali per 62,4 miliardi di investimenti e la creazione, a regime, di 373 posti di lavoro;
- *Crotone*, 14 iniziative industriali per 46 miliardi, pervenendo a 277 nuovi posti di lavoro;
- *Torrese-Stabiese*, 8 iniziative per 87,3 miliardi e 404 posti di lavoro;
- *Sassari-Alghero-Porto Torres*, 7 iniziative, per 32 miliardi di investimenti e 221 posti di lavoro.

La sesta funzione si riferisce alle attività di carattere generale, relative alla gestione amministrativa e alla gestione delle risorse umane strumentali e informatiche, con una incidenza, in termini di stanziamenti di competenza inferiore al 2% del totale.

Le predette funzioni, nel corso dell'esercizio 1997, hanno complessivamente assorbito il 27% degli stanziamenti (compreso un 4% destinato ai servizi per l'informazione e la sicurezza). Per tali risorse risultano impegni effettivi pari al 41%; con riferimento alla massa spendibile si registra il 38% in termini di pagamenti.

Con riferimento alle funzioni non propriamente rientranti nei compiti istituzionali della Presidenza sono state individuate le seguenti funzioni obiettivo:

- *sostegno all'editoria*, che si concretizza nei trasferimenti alle imprese editoriali e radiotelevisive con un incidenza di circa il 3% sugli stanziamenti;
- *politiche sociali*, con un peso del 4% sugli stanziamenti. In proposito, va ricordato che con la legge 449/97 è stato istituito il *Fondo nazionale per le politiche sociali*, con l'obiettivo di consentire al Governo di graduare gli strumenti e le risorse finanziarie secondo le necessità che di volta in volta si manifesteranno, senza dover ricorrere a misure di carattere legislativo;
- *politiche del territorio*: tale funzione obiettivo in termini di stanziamenti di competenza è quella che assorbe la quota di bilancio più cospicua, con circa 5.000 miliardi di stanziamenti concentrati sugli investimenti per il Giubileo (3.300 miliardi) e per le emergenze sul territorio (945 miliardi). Nella funzione è compresa la protezione civile. L'integrazione delle attività poste in essere tra i due Dipartimenti, Presidenza e Ministero dell'interno, ha permesso una gestione unitaria nel fronteggiare le emergenze;