

impatto sulla realtà economico-sociale, per settore d'intervento, passaggio questo necessario per una più significativa valutazione.

Sotto il profilo qualitativo, i provvedimenti che è possibile segnalare per la loro importanza sono, tra gli strumenti per lo sviluppo e la promozione dell'occupazione: la costituzione della Società «Sviluppo Italia»; il concorso nella Programmazione dei fondi strutturali 2000-2006⁵⁴; lo «sportello unico» per le imprese (attuazione e programmi di formazione). l'approvazione delle intese istituzionali di programma; il rafforzamento delle strutture tecniche per la programmazione degli investimenti pubblici⁵⁵.

5.2. Il monitoraggio sulle misure di finanza pubblica e le direttive sui residui di stanziamento.

In materia si segnala l'attivazione, in stretto collegamento con il Ministero del Tesoro, di un apposito «Gruppo per il monitoraggio delle misure per lo sviluppo l'occupazione e le politiche sociali», volto ad assicurare un aggiornato quadro finanziario delle risorse per gli investimenti, con particolare riferimento a quelle allocate con la manovra di bilancio per il 1999. Tale monitoraggio appare sintomatico di una accresciuta attenzione alla guida, in sinergia con il Ministro del Tesoro, dei percorsi di controllo e riqualificazione di finanza pubblica, con particolare attenzione all'andamento dei pagamenti delle spese in conto capitale.

Di attribuzione generale	2
--------------------------	---

⁵⁴ E' da segnalare che risultano presentati alla data prevista del 15 maggio, i rapporti interinali settoriali e regionali, da parte delle Amministrazioni centrali e delle Regioni del Mezzogiorno, con il concorso delle autonomie e delle parti sociali, funzionali alla programmazione di fondi strutturali 2000 - 2006 (Del. CIPE 22 dicembre 1998).

⁵⁵ Per i profili più direttamente finalizzati al sostegno alle imprese, gli adempimenti previsti concernono la proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali; gli sgravi contributivi triennali; gli sgravi contributivi per il lavoro autonomo; il credito imposta nelle zone «cuscinetto»; l'estensione al turismo della legge 488; il potenziamento della dual income tax». Tra le infrastrutture programmate si segnalano: l'autostrada Salerno - Reggio Calabria e la Pedemontana Veneta. Per quanto attiene alla semplificazione e riforma amministrativa, i principali obiettivi sono costituiti dalla firma digitale; dai regolamenti di semplificazione; del riordino degli enti di ricerca (vedasi par. 2). Per la formazione, l'istruzione e la ricerca, gli adempimenti previsti concernono: la durata dell'obbligo scolastico; il comitato formazione per l'offerta integrata di formazione, istruzione e ricerca (elaborazione del Master Plan); il completamento dell'autonomia scolastica; l'estensione dell'obbligo formativo a 18 anni; il fondo interprofessionale per la formazione continua.

Il monitoraggio delle disposizioni contenute nel collegato ha numerosi punti di contatto con quello relativo al patto sociale: vi sono infatti impegni assunti in quest'ultima sede che hanno trovato poi traduzione legislativa nella legge n. 448 del 1998; in tali casi l'impegno previsto nel patto è considerato assolto dall'amministrazione anche se la corrispondente disposizione normativa non ha ancora avuto attuazione. Per l'attuazione del collegato il monitoraggio si sviluppa sulle fasi applicative delle singole norme approvate⁵⁶, prendendo in considerazione il capo I del titolo I e i capi V e VI del titolo II, cui si è aggiunto l'articolo 8, poiché il gettito della carbon tax è destinato a copertura di misure agevolative per le imprese⁵⁷.

Dal monitoraggio effettuato emerge che il rifinanziamento di numerose leggi di spesa previsto dagli articoli 50 e 71 non ha fino ad ora dato luogo ad effetti significativi, peraltro in un contesto di crescita degli investimenti pubblici. L'allocazione diretta delle risorse nel provvedimento collegato non modifica i tempi di realizzazione delle spese, quali espressi in base alle procedure ed alle prassi già instauratesi.

Va positivamente segnalato lo sviluppo dei rapporti con le amministrazioni responsabili dell'attuazione, privilegiando un metodo volto ad accertare qual'è l'organo principalmente responsabile, quali interventi assumono carattere prioritario, quali fasi procedurali compongono ciascun intervento, in quali tempi si assume l'impegno ad attuarle, potenziando così il ruolo di impulso e di coordinamento della Presidenza.

⁵⁶ Su 94 disposizioni normative oggetto di rilevazione, è stato accertato che in 27 casi (29%) sono stati adottati provvedimenti per l'attuazione o che si tratta di disposizioni immediatamente esecutive. Nel caso di provvedimenti di attuazione per la cui emanazione è prevista esplicitamente dalla legge la scadenza del 31 marzo 1999, l'adempimento è stato verificato positivamente in 3 casi su 13; tuttavia va anche considerato che in alcuni casi il provvedimento attuativo è in corso di definizione e che in un caso nel disegno di legge «collegato» sugli investimenti è prevista una modifica procedurale.

⁵⁷ Da una prima ricognizione per aree omogenee di intervento emerge che le disposizioni che recano incentivi per le imprese risultano attuate nelle parti che riguardano la ripartizione delle risorse assegnate al Fondo unico e l'estensione dei benefici al settore del commercio. Devono ancora essere adottate invece le disposizioni attuative per la riduzione degli oneri contributivi e per la concessione del credito d'imposta. Risultano adottati i provvedimenti di attuazione previsti dall'art. 8 (carbon tax).

Dal confronto tra le rilevazioni effettuate dalle amministrazioni e raccolte dalla Presidenza del Consiglio e dal Ministero del Tesoro dovrebbero essere individuati eventuali profili critici delle procedure amministrative. L'obiettivo di semplificazione appare funzionale all'attività del neo costituito «Osservatorio sulle semplificazioni» in vista del raggiungimento dell'obiettivo strategico di semplificazione, che trova prioritaria collocazione nella recente legislazione e nello stesso «Patto».

In tale contesto di peculiare attenzione ai temi di finanza pubblica, va inquadrata anche la procedura seguita per l'attuazione dell'articolo 3 della legge n. 94/1997, che prevede l'esame, da parte del Ministero del tesoro, dello stato di attuazione dei programmi in corso ai fini della conservazione in bilancio, come residui, delle somme relative a spese in conto capitale non impegnate entro la chiusura dell'esercizio. Al riguardo, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dello stesso Ministro del Tesoro, ha adottato la direttiva generale 16 gennaio 1998 per l'accertamento dei residui di stanziamento, sulla cui base il Consiglio dei Ministri ha approvato la delibera 20 febbraio 1998 che ha fissato nel 68,3% la percentuale riferita a tale anno.

Con D.P.C.M. 25 febbraio 1999⁵⁸ è stata inizialmente determinata l'analoga percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1998, nella misura del 70%. Per la Presidenza, su di un totale di 4.929,8 mld. (di cui 2.615 da esercizi pregressi e 2314,8 dalla competenza 1998), che copre ben il 23% della intera massa di residui del bilancio statale (con una percentuale inferiore solo al Ministero del tesoro, con il 44%) ed una richiesta dell'amministrazione pari a 4.896,8 mld. (99,3%), le proposte del Tesoro di conservazione erano pari a 3.450, mld., con 1.478,9 mld. di somme considerate eliminabili.

Per quanto attiene alla regionalizzazione della spesa ambientale l'Amministrazione riferisce che essa è subordinata ad una riallocazione delle risorse relative, mediante variazione di bilancio, ed alla attuazione delle procedure per la stipula delle intese di programma.

⁵⁸ in G.U. n. 78 del 3 aprile 1999.

Con successivo D.P.C.M. 30 aprile 1999, a modifica delle precedenti determinazioni, si è stabilito che la percentuale di conservazione, pari al 70%, va riferita all'intero bilancio e non a ciascuna amministrazione, non considerando inoltre le dotazioni disposte negli ultimi quattro mesi dell'anno, per una loro concreta impossibilità di utilizzo nell'esercizio. In particolare, sono stati esclusi dalla procedura tutti gli stanziamenti dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in vista del «perseguimento di interventi qualificanti ritenuti irrinunciabili per gli aspetti socio-economici e politici particolarmente rilevanti in presenza di eventi eccezionali anche di carattere religioso e umanitario (Giubileo 2000, lotta alla droga, volontariato, emergenza e protezione civile ecc.)». Nel rinviare al successivo par. 6.1 per talune considerazioni specificamente riferite all'Amministrazione, va qui sottolineata la valenza istituzionale da riconoscersi alle direttive in questione nei confronti delle altre Amministrazioni, emergendo per la Presidenza, in sinergia con le funzioni peculiari del Tesoro, un unitario momento di indirizzo e coordinamento anche sul terreno della finanza pubblica, cui vanno opportunamente raccordate le valutazioni ed il monitoraggio avviati in ordine alla realizzazione delle politiche di investimento.

Oltre alle indicate direttive in materia di residui di stanziamento, la Presidenza ha adottato importanti direttive in diversi settori dell'economia e delle amministrazioni pubbliche.

Con direttiva del 6 agosto 1998 è stata adottata, ai sensi dell'art. 25, comma 5 del d.lgs. n. 143 del 1998, su proposta dei ministri del tesoro del bilancio e della programmazione economica e del commercio con l'estero una direttiva per la determinazione dei criteri, delle modalità e dei tempi per il passaggio dal MedioCredito Centrale S.p.A. alla SIMEST S.p.A., società incaricata dalla gestione degli interventi di sostegno finanziario all'internalizzazione del sistema produttivo delle risorse materiali e del personale impiegato per la gestione gli

interventi trasferiti, nonché per la determinazione dell'indennizzo spettante al precedente gestore in relazione all'anticipata risoluzione delle convenzioni.

Per quanto attiene più specificamente al funzionamento delle amministrazioni pubbliche, è stata emanata in data 27 febbraio 1998 una direttiva in materia di utilizzo delle autovetture di servizio in dotazione alle amministrazioni civili dello Stato ed agli enti pubblici non economici, anche sulla base delle conclusioni dei lavori di una apposita commissione costituita presso il Provveditorato generale dello Stato con D.M. 120 maggio 1997.

Il provvedimento, che segue ai D.P.C.M. 28 febbraio 1992 e 11 aprile 1997⁵⁹ indica modalità per l'affidamento a terzi del servizio di trasporto di beni e persone nonché, tramite procedure concorsuali, a società specializzate per le procedure di dismissione.

Nel settore delle comunicazioni mobili e personali, dall'apposito Comitato di Ministri previsto dal d.l. n. 115/1997 convertito dalla legge n. 189/1997 e presieduto dal P.C.M., sono state approvate misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato.

Con l'ingresso sul mercato della telefonia di nuovi competitori, si è ritenuto di aggiornare le indicazioni già fornite con la precedente direttiva dell'11 aprile 1997, precisando, con direttiva del 25 settembre 1998, profili attinenti alla concorrenza ed alla attività contrattuali, alle nuove tecnologie di riferimento, alle prospettive della rete privata virtuale. Il provvedimento precisa che all'interno di ogni amministrazione dovrà essere individuato un responsabile dei sistemi di telefonia.

Sotto un altro significativo versante, quello della realizzazione delle grandi opere infrastrutturali, è stata emanata in data 23 gennaio 1998 una direttiva ai ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dei lavori pubblici, dei trasporti e della navigazione, prevedendo che la società «Stretto di Messina S.p.A.», quale organismo di diritto pubblico ai sensi della normativa

comunitaria, sia comunque sottoposta alle procedure da questa previste per l'aggiudicazione degli appalti necessari alla realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia ed il continente.

Nel complesso settore della prevenzione dei grandi rischi che incombono sul territorio va infine segnalata l'emanazione di un «Atto di indirizzo e coordinamento» in materia di rischio idrogeologico, in data 20 settembre 1997 e la definizione di un Accordo di Programma Quadro tra il Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, il Dipartimento della protezione civile e la Regione siciliana, in attuazione dell'intesa istituzionale di programma relativa al sistema «Poseidon», concernente la sorveglianza sismica e vulcanica.

6. Analisi dei risultati della gestione.

6.1 Profili generali.

Come si è accennato, l'impostazione della tabella relativa alla Presidenza del Consiglio è espressione della complessità dell'apparato, in cui appaiono storicamente sovrapposte funzioni ed attività amministrative eterogenee. La lettura delle risultanze contabili generali non può non tener conto di tale dato essenziale, anche in vista della imminente ristrutturazione e coerente dislocazione di risorse, di cui, già peraltro, le indicate attribuzioni di deleghe⁶⁰ a Ministri costituiscono coerente tendenza. Nell'ampio processo riformatore delle strutture e del bilancio dello Stato, non appare, peraltro, del tutto coerente con il principio della responsabilità gestionale delle risorse assegnate a ciascun centro di responsabilità, l'allocazione delle risorse finanziarie relative al personale e alle spese di funzionamento delle diverse articolazioni nell'unità previsionale di base corrispondente al Segretariato generale.

Gli stanziamenti definitivi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 1998, sono stati pari a pari a 8.609 mld., di cui 5.347,9 di spese

⁵⁹ In G.U. n. 51 del 3 maggio 1997 e n. 107 del 10 maggio 1997.

⁶⁰ Vedasi par. 2.2.

correnti e 3.261,1 di spese in conto capitale, in flessione rispetto ai 9.820,2 mld. del 1997, ripartiti in 4.191,5 mld. di parte corrente e in 5.088,7 mld. conto capitale. In tale esercizio, rispetto al dato globale dell'anno precedente (5.870,9 mld. del 1996), si era registrato un incremento degli stanziamenti, pari al 58% (con un incremento del 96,1% rispetto al 1996 degli stanziamenti di competenza di parte capitale) riferito essenzialmente alla protezione civile⁶¹.

Attesa la complessità dello stato di previsione del ministero appare utile disaggregare gli stanziamenti complessivi per centri di responsabilità, distinguendo tra spese di funzionamento, interventi ed investimenti, secondo l'unito prospetto.

⁶¹ Per tale esercizio 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 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.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Stanziamenti definitivi di competenza

In milioni di lire

Centri di Responsabilità	Funzionamento	di cui personale	Interventi	Investimenti	Oneri comuni	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	Totale C.d.r.
1 GABINETTI E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E DEI MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO	9.838	9.398	387.165	-			397.003
2 SEGRETARIATO GENERALE	202.916	147.704	103.561	73.952	450.808	980	832.217
3 CONSIGLIO DI STATO E TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI	247.398	203.396				40	247.438
4 CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE SICILIANA	221	199					221
5 AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO	192.212	176.606				40	192.252
6 PROTEZIONE CIVILE	141.973	28.388	663.470	1.095.422			1.900.865
7 RAPPORTI CON IL PARLAMENTO	5.545	4.028					5.545
8 POLITICHE COMUNITARIE	6.421	4.694					6.421
9 FUNZIONE PUBBLICA	21.638	12.709	406.635	16.900			445.173
10 AFFARI REGIONALI	7.413	7.275					7.413
11 AREE URBANE	2.079	1.286		123.246			125.325
12 FAMIGLIA E SOLIDARIETA' SOCIALE	26.167	6.451	824.029		10.000		860.196
13 RIFORME ELETTORALI E ISTITUZIONALI	1.031	1.024					1.031
14 TURISMO	14.342	13.633	48.192	342.406		81	404.949
15 SPETTACOLO	11.457	10.138	753.824	207.880			973.141
16 SERVIZI TECNICI NAZIONALI	58.221	34.855		30.197			88.418
17 INFORMAZIONE E EDITORIA	28.870	21.156	704.490	189.452			922.812
18 ITALIANI NEL MONDO	1.400	987					1.400
19 ROMA CAPITALE	1.981	657		1.181.673			1.183.654
20 PARI OPPORTUNITA'	13.598	1.256					13.598
Totale	1.023.571	706.996	4.595.857	3.450.580	460.808	1.068	9.531.884

Da esso risulta che vi sono C.d.R. interessati da sole spese di funzionamento: si tratta dei tre Organi di giustizia: Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali; Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana; Avvocatura dello Stato, e di 6 dipartimenti: Politiche comunitarie, Rapporti con il Parlamento, Affari regionali, Riforme elettorali e istituzionali,

Italiani nel mondo, Pari opportunità. Negli altri C.d.R. prevalgono invece gli interventi e gli investimenti; le risorse per interventi appaiono concentrati nella Famiglia e solidarietà sociale, nei Servizi tecnici nazionali, nella Informazione ed editoria, nella Protezione civile, nella Funzione Pubblica, nel Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Presidente del Consiglio di Ministri e dei Ministri senza portafoglio. Le risorse per investimenti concernono naturalmente in larga misura i C.d.R. corrispondenti a Roma capitale ed alla Protezione civile ed in misura minore quelli relativi al Turismo, Spettacolo, Aree urbane, Informazione ed editoria. Il Segretariato generale vede le risorse ripartite tra spese di funzionamento (202,9 mld.), interventi (103,5 mld.), investimenti (73,9 mld.) oneri comuni (450,8 mld.; si tratta del trasferimento alla Corte dei conti, cap. 1275).

Per la gestione di competenza, il raffronto con i corrispondenti dati degli esercizi precedenti dà le seguenti risultanze: gli impegni effettivi di competenza sono stati 6.147,5 mld. (5.546 mld. nel 1997; 4.235 mld. nel 1996); i pagamenti in conto competenza sono risultati 3.775 mld. (2.899 mld. nel 1997; 3.037 mld. 1996).

(in milioni)

Centri di Responsabilità	Massa impegnabile	Impegni effettivi	% imp. eff. su massa imp.	Residui di stanz. da comp. al 31/XII	Economie di competenza
1 GABINETTI E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E DEI MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO	397.003	394.123	99,27	0	2.880
2 SEGRETARIATO GENERALE	869.935	721.866	82,98	67.600	42.752
3 CONSIGLIO DI STATO E TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI	247.438	221.183	89,79	0	25.254
4 CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE SICILIANA	221	217	98,19	0	4
5 AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO	194.056	188.099	96,93	111	4.041
6 PROTEZIONE CIVILE	2.162.318	1.180.013	54,57	712.812	8.039
7 RAPPORTI CON IL PARLAMENTO	5.545	4.316	77,84	0	1.229
8 POLITICHE COMUNITARIE	6.421	3.740	58,25	0	2.681
9 FUNZIONE PUBBLICA	453.756	426.380	93,97	12.400	6.393
10 AFFARI REGIONALI	7.413	5.702	76,92	0	1.711
13 AREE URBANE	153.105	92.591	60,48	0	32.734
14 FAMIGLIA E SOLIDARIETA' SOCIALE	1.143.985	612.923	53,58	244.745	2.528
15 RIFORME ELETTORALI E ISTITUZIONALI	1.031	614	59,55	0	417
16 TURISMO	405.798	402.155	99,10	25	2.769
17 SPETTACOLO	1.033.913	923.615	89,33	42.239	7.287
18 SERVIZI TECNICI NAZIONALI	108.490	63.535	58,56	15.854	9.030
19 INFORMAZIONE E EDITORIA	1.108.811	582.358	52,52	318.035	22.420
20 ITALIANI NEL MONDO	1.400	748	53,43	0	652
21 ROMA CAPITALE	4.074.969	309.019	7,58	874.298	337
22 PARI OPPORTUNITA'	13.598	13.254	97,47	0	344
TOTALE	12.389.204	6.147.449	49,62	2.551.764	173.502

La massa impegnabile (residui di stanziamento provenienti dagli esercizi precedenti più stanziamenti definitivi di competenza) ascende a 12.389,2 mld. (11.012 mld. nel 1997, a sua volta maggiore di 3.264 mld. e di circa il 42%, rispettivamente, in valore assoluto e in percentuale nei confronti dell'esercizio precedente, con 7.748 mld.). La massa impegnabile è costituita da 5.812,4 mld. di parte corrente [(4.489 nel 1997 (41%); 4.154 nel 1996 (54%)] e 6.576,8 mld. in conto capitale [(6.523 mld. 1997 (59%); 3.594 nel 1996 (46%)].

Gli impegni effettivi totali hanno raggiunto nel 1998 i 7.375,8 mld. (7.026 mld. nel 1997; 5.877 nel 1996), con un rapporto di circa il 59,5% sulla massa impegnabile (nel 1997 l'indice era stato del 63,80%; nel 1996 del 75,85%). Tale flessione nella capacità di spesa (impegni) dell'amministrazione, trovano in parte una base di spiegazione nella entità e qualità delle disponibilità finanziarie che - come si è visto - è stata notevolmente diversa negli anni. Tale rapporto percentuale si presenta non omogeneo: per le spese di parte corrente è infatti pari al 77,9% (86,4% nel 1997); per quelle in conto capitale, scende al 43,2% (48,3% nel 1997). Emerge dunque una generalizzata flessione della capacità di impegno dell'amministrazione: il valore medio deriva peraltro da percentuali sensibilmente diverse e che si avvicinano al 100% per il Gabinetto e uffici di diretta collaborazione, ed il Turismo, seguiti dagli Organi di giustizia (97-98%) dalle pari opportunità, dalla funzione pubblica, tutti con percentuali superiori al 90%. La protezione civile, che registrava l'86,3% nell'esercizio precedente, si attesta sul 63%. Il valore più basso si registra per Roma capitale (25,2%), peraltro maggiore di quello del 1997 dello stesso C.d.R. (21,2%). La disomogeneità dei dati riflette la estrema diversità del tipo di attività svolta dai diversi C.d.R. della Presidenza, di cui appare pertanto non rinviabile la riconduzione a schemi organizzativi più omogenei anche sul fronte dell'analisi più squisitamente finanziaria.

Alla chiusura dell'esercizio, i residui di stanziamento assommano a 4.839,9 mld. (3.780,1 miliardi nel 1997), con un aumento del 28% circa rispetto all'esercizio precedente. La parte di gran lunga maggiore (oltre il 62%) è costituita (3.049,6 mld., di cui 2.174,5 provenienti da esercizi precedenti), proprio da Roma capitale, cui segue con il 16,3% la protezione civile, il 9,7% la Famiglia e solidarietà sociale il 7,2% l'Informazione ed editoria.

In materia è da ricordare che con d.P.C.M. 25 febbraio 1999 è stata determinata la percentuale di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1998, nella misura del 70%. Per la Presidenza, su di un totale allora

stimato in 4.929,8 mld. (di cui 2.615 da esercizi pregressi e 2314,8 dalla competenza 1998), che copre ben il 23% della intera massa di residui del bilancio statale (con una percentuale inferiore solo al Ministero del tesoro, con il 44%) ed una richiesta dell'amministrazione pari a 4.896,8 mld. (99,3%), le proposte del tesoro di conservazione erano pari a 3.450, mld. con 1.478,9 mld. di somme considerate eliminabili.

Con successivo D.P.C.M. 30 aprile 1999, a modifica delle precedenti determinazioni, si è stabilito che la percentuale di conservazione, pari al 70%, va riferita all'intero bilancio e non a ciascuna amministrazione; inoltre vengono esclusi da detto limite tutti gli stanziamenti dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il «perseguimento di interventi qualificanti ritenuti irrinunciabili per gli aspetti socio-economici e politici particolarmente rilevanti, in presenza di eventi eccezionali anche di carattere religioso e umanitario (Giubileo 2000, lotta alla droga, volontariato, emergenza e protezione civile ecc.)».

Nel caso della PCM, per alcuni dei capitoli che presentano considerevoli masse di residui di stanziamento, è la legge stessa a fornire una valutazione tipica dei requisiti richiesti dal citato d.lgs. 279/97⁶². Ciò posto va ricordata la valenza generale dei principi a base della conservazione dei residui di stanziamento, che deve formare oggetto di adeguata motivazione del proponente e di una approfondita valutazione da parte del ministro del tesoro, nel quadro della riferita funzione di monitoraggio e di guida dell'attuazione degli investimenti pubblici.

Al riguardo tali essenziali scansioni meritano più approfondita traduzione operativa e specifica considerazione anche all'interno dell'apparato.

⁶² E' il caso della L. 19 febbraio 1998, n. 26 che autorizza la conservazione dei residui di stanziamento sul cap. 2966 (lotta alla droga) per ulteriori due esercizi. Lo stesso dicasi per la L. 7 agosto 1997, n. 270 con riferimento al cap. 7902 (Giubileo). Infine va ricordato il d.l. 646 del 24 novembre 1994, convertito con L. n. 22/95 e successive modifiche, con riferimento al cap. 7615 (fondo per la protezione civile) per determinate calamità già verificatesi.

Le motivazioni delle richieste di conservazione avanzate dai responsabili delle unità previsionali di base riguardate dal fenomeno dei residui di stanziamento dell'Amministrazione non rispondono sempre al rigore voluto dalla norma nelle relazioni trasmesse al Tesoro ai sensi della citata direttiva, nelle quali viene talora richiamata una generica necessità di non disattendere le legittime aspettative degli aventi diritto al pagamento, ovvero di evitare danni all'erario per corresponsione di interessi e rivalutazione monetaria, o ancora difficoltà procedurali di ordine contabile.

Alla luce del nuovo quadro normativo, e dello spessore dato espressamente dalla legge alla materia, sembra in definitiva, anche a fronte della ingente massa di residui evidenziata dal rendiconto, necessaria una più approfondita analisi ed evidenziazione dell'effettivo livello di realizzazione dei progetti e della specifica utilità di mantenimento delle risorse in bilancio.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

(in milioni di lire)

	Centri di Responsabilità	Massa spendibile	Pag. totali	% Pag. tot. su massa spend.	Residui totali al 31/12
1	GABINETTI E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E DEI MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO	407.817	391.346	95,96	13.223
2	SEGRETERIATO GENERALE	1.123.890	786.881	70,01	282.160
3	CONSIGLIO DI STATO E TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI	269.541	215.217	79,85	26.392
4	CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE SICILIANA	245	212	86,53	9
5	AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO	232.009	171.946	74,11	45.715
6	PROTEZIONE CIVILE	3.751.683	1.594.010	42,49	2.145.378
7	RAPPORTI CON IL PARLAMENTO	6.242	3.967	63,55	1.047
8	POLITICHE COMUNITARIE	7.783	3.445	44,26	1.066
9	FUNZIONE PUBBLICA	598.778	326.639	54,55	259.797
10	AFFARI REGIONALI	8.677	5.128	59,10	1.400
11	AREE URBANE	700.725	84.681	12,08	583.301
12	FAMIGLIA E SOLIDARIETA' SOCIALE	1.504.195	664.634	44,19	835.870
13	RIFORME ELETTORALI E ISTITUZIONALI	1.379	572	41,48	154
14	TURISMO	1.690.666	317.677	18,79	1.369.379
15	SPETTACOLO	1.376.003	994.168	72,25	357.405
16	SERVIZI TECNICI NAZIONALI	274.526	98.600	35,92	163.476
17	INFORMAZIONE E EDITORIA	1.987.667	367.971	18,51	1.406.635
18	ITALIANI NEL MONDO	1.842	616	33,44	264
19	ROMA CAPITALE	4.831.189	799.591	16,55	4.031.067
20	PARI OPPORTUNITA'	14.745	2.168	14,70	12.027
	TOTALE	18.789.604	6.829.469	36,35	11.535.765

Sulla massa spendibile 18.789,6 mld. (15.614,3 mld. nel 1997) i pagamenti totali sono stati pari a 6.829,4 (4.709,6 nel 1997) miliardi. Il rapporto pagamenti - massa spendibile permane su livelli non elevati, pari al 36,4%, comunque superiore al dato 1997 (30,2%), esercizio che aveva denotato una riduzione di circa 10 punti percentuali rispetto al 1996 (40%). Particolarmente bassa è la capacità di pagamento per i centri di responsabilità delle aree urbane (12,1%), delle pari opportunità (14,7%), di Roma capitale (16,5%), del turismo (18,8%).

Rispetto alla autorizzazione complessiva di cassa - 12.779,4 mld. - sono stati effettuati pagamenti totali per 6.829,5 mld., con un rapporto di circa il 53,4% (51,4% nel 1997).

I residui totali, pari a 11.535,7 mld. (10.260,2 mld. nel 1997), dei quali 4.660 provenienti dalla competenza (6.175 nel 1997) e 4.085 (3.650 nel 1997) da residui di precedenti esercizi, fanno registrare complessivamente un aumento del 9,8% rispetto al 1997, a sua volta del ^{61,7}~~61,9~~% maggiori rispetto al 1996. Peraltro, emerge un incremento dell'indice di smaltimento dei residui: i pagamenti in conto residui sono stati infatti pari a 3.952 mld., a fronte dei 1.810 nel 1997 e di 1.563 nel 1996, evidenziando per la gestione dei residui un sensibile miglioramento nella capacità di erogazione delle risorse. Permane peraltro una problematicità per la loro ampiezza, che ha sollecitato un ulteriore approfondimento⁶³.

Le tavole predisposte indicano per ciascun centro di responsabilità la formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile. Una più dettagliata lettura delle risultanze del rendiconto, svolta nel successivo par. 6.3, ne consente la misurazione, con riferimento alle diverse grandezze considerate.

Per la competenza le somme collocate tra le economie hanno raggiunto i 173,5 mld. (206 mld. nel 1997; 139 nel 1996). Le economie sulla intera massa spendibile sono pari a circa 586,4 mld. (644,5 mld. nel 1996).

⁶³ Vedasi par. 6.3.

6.2 Analisi dei risultati contabili secondo la Classification of the function of Government (COFOG).

Per l'esercizio 1998 le risorse del bilancio statale risultano aggregate sulla base della *Classification of the functions of Government* (COFOG), classificazione che per la sua matrice internazionale (OCSE) consente indubbiamente un elevato grado di uniformazione nella lettura dei dati, per converso rinunciando ad un tasso di analiticità raggiungibile in prospettiva con la rielaborazione e l'approfondimento delle funzioni obiettivo di 4 livello. L'analisi consente in primo luogo di precisare una «fotografia» dell'amministrazione alla luce di tali coordinate generali; da essa risulta che proprio per la molteplicità delle funzioni ad essa riconducibili, la Presidenza del Consiglio è presente in ben sette (Servizi Generali della Pubblica Amministrazione; Difesa; Affari economici; Protezione dell'ambiente; Abitazione ed Assetto territoriale; Attività ricreative, culturali e di culto; Protezione sociale) delle dieci sezioni della COFOG (cfr. tavola allegata, che espone le percentuali sul totale dell'amm.ne e la riconducibilità ai singoli C.d.R.).

Dall'analisi emerge innanzitutto una netta prevalenza quantitativa di tre funzioni: Servizi generali della Pubblica Amministrazione (2.101,4 mld. di stanziamenti definitivi 24,41%); Protezione sociale (2.633 mld. di stanziamenti definitivi 39,58%); Attività ricreative, culturali e di culto (2.603,3 mld. di stanziamenti definitivi 30,24%). Seguono gli Affari economici, con 586,7 mld. di stanziamenti definitivi (6,81%); l'Abitazione ed Assetto territoriale, con 495 mld. di stanziamenti definitivi (5,75%); la Difesa, con 167,3 mld. di stanziamenti