

AVVERTENZA

L'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato R.G.S.-C.D.C. al 31 maggio 2005, data di presentazione del Rendiconto generale dello Stato alla Corte dei conti.

PAGINA BIANCA

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. Notazioni generali e profili istituzionali.**
- 3. Coordinamento e indirizzo dell'attività del Governo.**
- 4. Aspetti finanziari e gestionali e funzione di controllo interno:** *4.1 Note in materia di ordinamento contabile e di auditing finanziario-contabile; 4.2 Risultanze gestionali e dati complessivi in termini di entrata e di spesa; 4.3 La funzione di controllo interno e il monitoraggio dei risultati dell'azione amministrativa.*
- 5. Assetti organizzativi e connessi profili di attività istituzionale.**

1. Considerazioni di sintesi.

1.1 Nel processo di riforma amministrativa, avviato ormai da alcuni anni, si colloca una specifica configurazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, chiamata a fornire – per effetto del decreto legislativo n. 303 del 1999 - il supporto tecnico-organizzativo al Presidente del Consiglio dei Ministri per un compiuto esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del Governo; a tali funzioni accede anche il compito, spettante allo stesso Presidente, di dettare ed attuare l'indirizzo politico ed amministrativo.

1.2 Il d.lgs. n. 303 del 1999 (in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997) ha conformato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rimodulando le strutture complessive in relazione ai compiti propri di impulso e coordinamento assegnati al Presidente del Consiglio dall'art. 95 della Costituzione, i quali ricomprendono - per conseguenza – gli essenziali rapporti con gli organi costituzionali.

1.3 L'emanazione di direttive si coniuga, in modo stringente, alla già ricordata funzione di coordinamento e di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri, indispensabile per la programmazione strategica e la correlata attività istituzionale dei dicasteri: e ciò si riconnette all'organizzazione del complesso delle attività che rendono concreto il quadro politico e lo attuano mediante atti e comportamenti amministrativi.

1.4 La configurazione della Presidenza emergente dall'inquadramento sistematico nel d.lgs. n. 303 del 1999 non trova ancora pieno ed adeguato riscontro a causa della permanenza di taluni ambiti di competenze, che vengono a sommarsi a quelle di supporto alle menzionate funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'evolversi della richiamata situazione non appare facilitata dalla presenza di undici ministri senza portafoglio, con la conseguenza di una dilatata dimensione organizzativa della Presidenza del Consiglio che si ripercuote sulle strutture alle quali è demandata la funzionalità complessiva degli uffici e dei servizi.

1.5 La disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza, di cui al DPCM del 9 dicembre 2002, contempla la trasmissione da parte del Segretario generale del conto finanziario e della relazione ai Presidenti delle Camere, nonché alla Corte dei conti ai fini del referto annuale.

Detta norma consente, come già posto in luce in passato, di rendere maggiormente esaustiva, in termini di compiutezza, la rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato in un contesto di unitaria ricomposizione del quadro complessivo di spesa delle amministrazioni centrali.

Gli aspetti gestionali, che confermano l'andamento e le tendenze generali dei precedenti esercizi, risultano caratterizzati dalla peculiarità delle attribuzioni istituzionali affidate dall'ordinamento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1.6 In ordine al Segretariato generale, che costituisce il nucleo essenziale dell'intera attività della Presidenza, è da dire che la cornice strategica di riferimento è quella delineata dalle politiche intersetoriali di governo relative alla semplificazione amministrativa, alla digitalizzazione della amministrazione, al contenimento della spesa pubblica e al miglioramento dei servizi, valorizzata dalle indicazioni contenute nelle due direttive emanate – nel mese di dicembre 2004 - dal Presidente del Consiglio dei Ministri e concernenti, rispettivamente, “indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo” e “indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione”.

2. Notazioni generali e profili istituzionali.

2.1 Le tematiche di interesse generale in ordine alla razionalizzazione dell'amministrazione pubblica si intrecciano, ormai da tempo, con l'analisi delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In particolare, la Corte ritiene che il ruolo di propulsione svolto dalla Presidenza - accentuato e reso più incisivo dalle riforme amministrative - si rivela sempre più necessario per rappresentare al Parlamento la concreta trasposizione dei principi riformatori, lo stato di attuazione dei programmi, la loro ricaduta finanziaria, la comparazione dei modelli gestionali adottati.

In tale contesto assume centrale rilevanza, in special modo, la già ricordata funzione di coordinamento e di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri, essenziale per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive dei Ministri, che dovrebbero sempre più rivestire importanza cruciale. Questa funzione deve conferire concretezza ad una programmazione finalizzata all'organizzazione del complesso delle attività volte a definire il quadro politico e ad attuarlo con idonee misure di gestione e correlati assetti degli uffici; tutto ciò è, poi, da ricondurre alle note preliminari e alle stesse direttive dei singoli Ministri (poste a base per la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi), ad entrambe le quali va conferito un decisivo rilievo.

2.2 Nel processo riformatore finora attuato si è collocato, con coerenza, il disegno proprio del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 303 (in attuazione dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997); tale provvedimento ha infatti modellato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri rifondando le funzioni e le strutture complessive nella logica dei compiti propri di impulso e

coordinamento assegnati al Presidente del Consiglio dalla Costituzione per assicurare l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo ai sensi del già citato art. 95.

Ai detti compiti di primario rilievo si sono sommate ulteriori funzioni di rilievo nella realtà istituzionale: vanno ricordati – al riguardo – l'impulso dell'attività amministrativa, la guida delle iniziative normative, il monitoraggio delle politiche di settore essenziali per l'azione di governo; ha assunto anche una sua rilevanza specifica la tematica delle semplificazioni delle fonti normative e delle procedure.

2.3 La Corte, in sede di precedenti relazioni, ha già sottolineato che alla rinnovata configurazione ordinamentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha fatto seguito, nel tempo, il trasferimento dei numerosi compiti operativi e gestionali che si erano via via stratificati e che avevano assunto sempre maggiore spessore, anche finanziario, nella struttura complessiva e nella rappresentazione di bilancio dell'amministrazione. Si è posto in luce, pertanto, per i compiti e le strutture della Presidenza un positivo processo di “essenzializzazione”, con il trasferimento ad una serie di ministeri dei dipartimenti (da qualificare “operativi” o “gestionali”) che erano stati situati presso di essa.

Reiterando una consolidata osservazione deve peraltro ancora rilevarsi – in questa attività referente sul rendiconto 2004 – che la configurazione della Presidenza, siccome delineata nella logica sistematica del d.lgs. n. 303 del 1999, non rinviene integrale conferma a causa della permanenza di taluni ambiti di competenze che vengono ancora a sommarsi – senza adeguata giustificazione – a quelle di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si vuole fare qui riferimento soprattutto al Dipartimento della protezione civile, che è oggetto di successive notazioni; in una visione espansiva della Presidenza si situa – altresì – il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. Appaiono anche non coerenti con il modello di Presidenza a supporto del Premier il Dipartimento per gli italiani nel mondo (in precedenza trasferito al Ministero degli affari esteri ed istituito con DPCM 3 dicembre 2002), l'Ufficio nazionale per il servizio civile, il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga e – limitatamente ad alcuni aspetti – il Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

La situazione appena cennata appare inoltre non alleggerita dalla già ricordata presenza di undici ministri senza portafoglio, con la conseguenza di conferire una consistenza e una dimensione organizzativa alla Presidenza del Consiglio che si ripercuote in modo non positivo sulle strutture deputate ad assicurare la funzionalità complessiva degli uffici e dei servizi (bilancio e ragioneria, risorse umane, risorse strumentali).

2.4 Tra i profili istituzionali è da far cenno all'assetto ordinamentale del bilancio e della gestione finanziaria della Presidenza; il DPCM 9 dicembre 2002 che, tra l'altro, dispone – come già ricordato – la trasmissione alla Corte del consuntivo unitamente all'invio ai Presidenti delle Camere (art. 13, comma 6), ha introdotto una disciplina alquanto esauriente, pur se suscettibile di integrazioni e miglioramenti.

Al riguardo – e rinviano comunque ad un successivo paragrafo per una più ampia trattazione – è da porre in luce l'essenzialità, per l'ordinamento contabile della Presidenza, di un accordo con i principi generali della contabilità pubblica; è ravvisabile – infatti – un esplicito intento legislativo teso ad assicurare la coerenza della struttura contabile e della disciplina della gestione ai criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale, i cui principi riformatori sono estesi alla generalità delle amministrazioni pubbliche.

Sussiste, poi, l'esigenza di conformare i modelli operativi ai principi base dei circuiti programmatici e valutativi sottesi alla recente legislazione di riforma e per la stessa Presidenza richiamati, in modo espresso, dal comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, il quale fa specifico riferimento a parametri organizzativi e funzionali, nonché agli obiettivi di gestione e di risultato, cui sono tenuti i dirigenti generali preposti alle diverse strutture.

Deve sottolinearsi – altresì – l’adeguata esigenza di rendere, in termini di compiutezza, la rappresentazione alle Camere del rendiconto generale dello Stato nell’ambito di una unitaria ricomposizione dell’intero quadro del sistema amministrativo: la Corte ritiene perciò utile accompagnare la parificazione del rendiconto generale con una analisi dei profili finanziari, gestionali ed organizzativi della Presidenza del Consiglio dei ministri: e ciò per le evidenti interazioni con gli altri ministeri e con la complessiva realtà dell’amministrazione dello Stato.

2.5 Per concludere i profili istituzionali e le notazioni generali la Corte deve constatare ancora una volta, la permanenza di taluni elementi di ridondanza negli assetti organizzativi non ricompresi nel segretariato generale.

Deve perciò essere promossa ogni utile, ulteriore, iniziativa idonea a realizzare un assetto della Presidenza che sia sempre più rispondente a criteri di autonomia e flessibilità organizzativa e funzionale, come prefigurato, già dall’art. 95 della Costituzione, fino alla legge n. 400 del 1988 e al d.lgs. n. 303 del 1999, con le sue successive integrazioni e modificazioni.

Potranno, conseguentemente, dispiegarsi appieno le azioni di supporto alle funzioni del Presidente del Consiglio le quali – nel più recente periodo – si stanno caratterizzando anche in relazione al coordinamento dell’attività normativa e amministrativa del Governo, della funzionalità dei sistemi di controllo interno, delle politiche di settore considerate strategiche nel programma di Governo (con monitoraggio sul suo stato di attuazione). Assume rilievo – altresì – la promozione e la verifica dell’innovazione nel settore pubblico ed il coordinamento in materia di lavoro pubblico; si stanno autonomamente qualificando, infine, i rapporti con le istituzioni europee e con il sistema delle autonomie.

3. Funzioni di coordinamento ed indirizzo generale.

3.1 Devono seguirsi con particolare attenzione le iniziative intese a rendere effettivo il coordinamento e la propulsione dell’attività di Governo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri ampiamente richiamati nei paragrafi che precedono; e ciò in quanto sono molto significative alcune attribuzioni contemplate nell’art. 5, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400, le quali – da alcuni anni – stanno registrando un concreto riscontro.

Qui si ricordano, in particolare, tre previsioni contenute nella legge n. 400 che rivelano – in genere – una concreta trasposizione negli atti finora adottati:

- l’indirizzo ai ministri di direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri;
- il coordinamento e la promozione della attività dei ministri in ordine agli atti che possono consentire una specificazione qualitativa, per settori di intervento, della politica generale del Governo;
- l’adozione di direttive per assicurare l’imparzialità, il buon andamento e l’efficienza degli uffici pubblici, promuovendo le verifiche necessarie.

Al momento si percepiscono elementi significativi sulla volontà di rafforzare la funzione di indirizzo per garantire la coerenza programmatica dell’azione di Governo anche attraverso gli strumenti specifici di coordinamento affidati alla Presidenza, prendendo anche atto che tale maggiore attenzione si ripercuote – positivamente – sulle iniziative all’interno delle singole amministrazioni.

Permane – tuttora – però una forte distanza dalla compiuta operatività del disegno normativo nell’intero sistema amministrativo; in tale quadro devono rivestire sempre maggiore spessore i compiti propulsivi della Presidenza nella concreta elaborazioni di profili metodologici ed operativi destinati alle diverse amministrazioni.

3.2 Nell’ambito descritto si situa la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004, formalmente denominata “Indirizzi per garantire la coerenza programmatica

dell’azione di Governo”. Tale atto sembra prendere il luogo della precedente “direttiva delle direttive” o “direttiva madre”: in ordine a questo ultimo strumento la Corte, in passato, aveva sottolineato in positivo il profilo che privilegia l’opportunità di un coordinamento e di una omogeneizzazione delle direttive stesse consentendone la comunicabilità all’esterno e la loro comparabilità; e ciò senza comprimere, in alcun modo, la piena libertà dei singoli organi di indirizzo politico di tenere nel dovuto conto le specificità delle varie amministrazioni.

La direttiva del 23 dicembre 2004, appena citata, sottolinea fin dall’inizio che “dall’avvio della corrente legislatura è stato attuato un particolare sforzo organizzativo per rendere l’azione amministrativa pienamente coerente con il quadro programmatico su cui il Governo ha ottenuto e conserva la fiducia del Parlamento”.

In proposito va preso atto della impostazione prescelta, la quale sottolinea che il “Piano” costituisce il riferimento permanente della programmazione generale del Governo e, pur recuperando al suo interno naturali elementi di flessibilità, deve garantire che l’intera attività amministrativo-gestionale risponda ad un indirizzo politico-istituzionale unitario.

Sul concreto valore del carattere permanente del “Piano”, che la direttiva sancisce, possono avanzarsi peraltro talune perplessità, atteso che i profili evolutivi che si registrano nelle diverse amministrazioni sembrano richiedere la reiterazione di strumenti snelli, e frequenti, di coordinamento ed indirizzo.

Sono comunque suscettibili di attenzione taluni aspetti della direttiva, ora in esame, che confermano osservazioni ed auspici più volte avanzati in passato:

1) con cadenza annuale, in occasione della manovra di finanza pubblica, è necessario che ciascun Ministro predisponga la c.d. “nota preliminare” in coerenza con le risorse disponibili e con quanto previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria, individuando, altresì, gli obiettivi concretamente conseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio;

2) i tempi e i modi di realizzazione dell’azione programmatica devono essere coerenti con i vincoli derivanti dal quadro macro-economico di riferimento, a volte più stringenti per l’evoluzione economica non favorevole. In simili evenienze è rimessa alla responsabile decisione di ciascun Ministro la scelta circa le “priorità politiche” da fare prevalere nel contesto della pianificazione del bilancio, anche sulla base delle proposte formulate dai dirigenti preposti agli uffici dirigenziali generali;

3) occorre procedere con convinzione sulla strada del definitivo abbandono del bilancio dello Stato costruito secondo il criterio della “spesa storica incrementale”, adottando in via esclusiva il “bilancio programmatico” delineato dalla legge di riforma n. 94 del 1997, in cui tutte le risorse finanziarie in generale, e quelle destinate agli interventi e agli investimenti in particolare, sono coerentemente allocate in relazione ai servizi istituzionali da garantire ed agli obiettivi programmatici da conseguire.

I tre aspetti dinanzi richiamati costituiscono, ad avviso della Corte, valida premessa per attuare quella coerenza programmatica dell’azione di Governo, evocata nella stessa intestazione della direttiva in esame.

3.3 In logica sequenza con la direttiva del 23 dicembre 2004 si colloca, a distanza di pochi giorni, la direttiva del 27 dicembre, la quale è stata adottata, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro senza portafoglio per l’attuazione del programma di Governo.

Quest’ultima direttiva ravvisa preliminarmente “apprezzabili miglioramenti sia nei processi di programmazione strategica sia nel funzionamento dei sistemi di controllo interno”.

In particolare, la direttiva riscontra, poi, segni di positiva evoluzione anche nel sistema di controllo, con riguardo al rapporto tra ministri e servizio di controllo interno e, soprattutto, al controllo di gestione, dove esistono oggi “buone pratiche” che utilmente possono essere trasferite ad altre amministrazioni.

La direttiva riconosce — peraltro — che permangono non irrilevanti margini di miglioramento che rendono necessaria la definizione di ulteriori indirizzi per la predisposizione delle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione che i ministri, annualmente, devono emanare ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Premesso quel che precede, appare verosimile che questa direttiva, ora all'esame, assuma la funzione già svolta dalla "direttiva madre" e si rinnovi con cadenze annuali, atteso il carattere permanente insito nella precedente direttiva del 23 dicembre 2004: sarà comunque la concreta esperienza che potrà svilupparsi, durante l'intero anno 2005, a fornire adeguati elementi di giudizio e valutazione sulle iniziative intraprese dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Della direttiva del 27 dicembre 2004 va posto, comunque, in debita evidenza che essa stabilisce i "requisiti minimi" cui devono ottemperare i sistemi di controllo di gestione, in modo da garantire la disponibilità di un insieme di informazioni omogenee, condizione indispensabile per consentire il raggiungimento degli obiettivi fissati dalle direttive annuali dei ministri e, conseguentemente, di quelli complessivi dell'azione di Governo. L'individuazione di tali requisiti minimi non costituisce naturalmente una limitazione delle scelte delle singole amministrazioni, che hanno la possibilità di rilevare autonomamente gli eventuali dati addizionali utili per la propria attività.

3.4 Si riconnette logicamente al contesto oggetto della direttiva del 27 dicembre 2004 l'attività del Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale ha prodotto — nell'aprile 2004 — il suo terzo Rapporto.

Qui giova porre in luce che il Comitato ha sottolineato, più volte, la necessità di curare la corretta sequenzialità nell'attivazione del sistema dei controlli interni. Detta esigenza di sequenzialità emerge sia dalle direttive emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sia dal programma di attività dello stesso Comitato tecnico-scientifico, nel quale vengono declinati e tempificati, per i diversi tipi di controllo interno, gli obiettivi di azione. In generale, tali obiettivi consistono in:

- un'azione di "accompagnamento" delle amministrazioni, attraverso l'analisi delle principali criticità esistenti, l'individuazione di metodologie di riferimento, la diffusione di "best practice";
- un'azione di monitoraggio, rivolta a verificare il percorso di miglioramento in ciascuna delle amministrazioni dello Stato.

3.5 Nell'ambito dell'azione di coordinamento e della funzione di indirizzo generale alle amministrazioni svolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri viene a situarsi anche la Direttiva del 4 gennaio 2005 del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, contenente le linee guida in materia di digitalizzazione delle amministrazioni.

La Direttiva contempla il passaggio dalla prima alla seconda fase della digitalizzazione e rinviene la sua cornice normativa nell'approvazione di due riforme organiche che costituiranno la base per l'evoluzione dell'e-Government nei prossimi anni.

La prima riforma è contenuta nel d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42 sul sistema pubblico di connettività e cooperazione, che sostituisce, nello spirito di una visione condivisa tra Stato, regioni ed enti locali, la Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni (il nuovo sistema deve raccordare tutte le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali).

La seconda riforma è costituita dal "Codice dell'Amministrazione digitale", di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, che dà assetto unitario ed organico al complesso di diritti dei cittadini e delle imprese, agli istituti giuridici ed ai doveri delle amministrazioni in materia di digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

La Direttiva in esame vuole costituire – pertanto - lo strumento per perseguire una piena integrazione degli interventi di digitalizzazione con le politiche di riforma delle pubbliche amministrazioni, con specifico riferimento alla semplificazione delle procedure e dell’organizzazione amministrativa ed alla formazione del personale. Le amministrazioni, nel programmare i loro interventi di digitalizzazione, dovranno perciò segnalare al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministro per l’innovazione e le tecnologie sia le necessità di semplificazione dei procedimenti amministrativi e delle regolamentazioni interne, sia i fabbisogni di nuove competenze, ai fini della adozione degli interventi conseguenti.

Quanto sopra viene quindi a rafforzare, a fine di propulsione e coordinamento generale, i ruoli dei competenti Dipartimenti della Presidenza del Consiglio (Funzione Pubblica e Innovazione e tecnologie).

3.6 Nel novero della funzione di coordinamento ed indirizzo generale prendono posto anche le direttive del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l’azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti ed uffici della stessa Presidenza (in ordine ai quali non vi è titolarità politica dei ministri senza portafoglio).

La direttiva datata 26 gennaio 2004 è stata vagliata dalla Corte, che ritiene di sottolinearne i seguenti aspetti di maggior rilievo:

- ulteriore, e sempre attuale, esigenza di semplificazione amministrativa intesa come snellimento delle attività poste in essere dall’amministrazione, con puntuale richiamo alla legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), la quale promuove ancora fortemente il tema in questione;

- necessità di migliorare la qualità dei “servizi resi” interpretando come “servizi” anche quelli ad utenza esclusivamente interna;

- centralità della progettazione e realizzazione di un sistema permanente per la gestione dei fabbisogni di personale pubblico.

Anche la successiva direttiva del Segretario Generale del 22 marzo 2005 è stata oggetto della valutazione della Corte; qui deve sottolinearsi la validità del rafforzamento del ruolo dei centri di responsabilità nella fase di quantificazione e valutazione delle risorse necessarie alla realizzazione dei nuovi programmi, attuabile solo restituendo il dovuto peso alla funzione del controllo di gestione a livello degli stessi centri di responsabilità.

Attraverso la misurazione e valutazione dell’azione amministrativa (funzione garantita proprio dal controllo strategico) i centri di responsabilità possono – infatti – entrare in possesso di quegli elementi conoscitivi – per l’appunto di natura finanziaria, economica e gestionale – necessari a raccordare la programmazione degli obiettivi amministrativi al processo previsionale di quantificazione e allocazione delle risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi medesimi. A tal fine, la programmazione operativa dell’amministrazione per l’anno 2005 deve trovare fondamento nell’ambito dei seguenti quattro obiettivi strategici generali:

1) applicazione del sistema di contabilità analitica dipartimentale;
2) utilizzo del sistema di contabilità analitica a fini gestionali e di miglioramento della efficienza delle attività amministrative;

3) sviluppo del “sistema qualità”, coinvolgendo le persone che fanno parte della amministrazione e che la caratterizzano in tutte le sue dimensioni – professionale e umana – mantenendo un approccio alla gestione teso al miglioramento continuo;

4) digitalizzazione delle attività amministrative e “smaterializzazione” del cartaceo attraverso un ulteriore “alleggerimento” consentito dal maggior uso della tecnologia, anche attraverso il potenziamento dei servizi on line.

4. Aspetti finanziari e gestionali e funzione di controllo interno.**4.1 Note in materia di ordinamento contabile e di auditing.****4.1.1 Ordinamento contabile.**

Dopo due anni e mezzo di applicazione il DPCM 9 dicembre 2002 conserva, in atto, la sua validità: e ciò essendo stata svolta, a monte, un'opera di aggiornamento del precedente ordinamento contabile. Talune revisioni comunque possono rendersi necessarie; sussistono al momento molteplici aspetti tipici che finora non hanno comportato inconvenienti, come pure sono rinvenibili alcune criticità: sugli uni e sulle altre si esplicitano, qui di seguito, delle osservazioni.

Appare comunque utile – nell'intera materia dell'ordinamento contabile – una ponderata riflessione con intenti migliorativi del competente Ufficio di bilancio e ragioneria, anche al fine di eventuali innovazioni da introdurre.

Si osserva, in proposito, che qualora emergessero in futuro nuove e particolari esigenze in materia di ordinamento contabile della Presidenza, lo strumento più idoneo andrebbe ricercato in un regolamento in senso stretto e, più propriamente, in un regolamento governativo disciplinato dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400 che – per la sua natura di regolamento delegato e previa, ovviamente, la determinazione, con legge, di norme generali regolatrici della materia – consentirebbe specifiche innovazioni di sistema, ovvero eventuali revisioni, se necessarie, della disciplina generale della contabilità di Stato in quanto applicata.

Va in ogni caso ribadita la centralità, anche per l'ordinamento contabile della Presidenza, di un proficuo raccordo con i principi generali della contabilità pubblica, il quale deve armonizzare l'intento di rendere coerente la struttura contabile e la disciplina della gestione con l'esigenza di salvaguardare i criteri di classificazione della spesa nel bilancio statale. I capisaldi di riforma attengono, infatti, alla generalità delle amministrazioni pubbliche e, quindi, anche a quelle aventi ordinamento peculiare come la Presidenza del Consiglio.

4.1.1.1 E' oggetto di apprezzabile valutazione l'art. 2 del DPCM 9 dicembre 2002, il quale prevede che la Presidenza emani e aggiorni periodicamente il manuale delle procedure in cui sono indicati analiticamente, anche attraverso la predisposizione di moduli e schemi, i criteri da seguire per l'adozione degli atti e lo svolgimento delle attività.

E', altresì, da considerare positivamente – nella specificità ordinamentale contabile – l'art. 59 del DPCM 9 dicembre 2002, il quale disciplina la progressiva introduzione della contabilità analitica. In tale ottica, ai fini della predisposizione del bilancio di previsione, ciascun centro di responsabilità e di spesa provvede a individuare obiettivi operativi, azioni, tempi nonché le risorse necessarie al loro raggiungimento, con riferimento all'esercizio finanziario successivo. Si contempla, altresì, che la formulazione delle previsioni sia supportata dai dati forniti dal sistema di contabilità analitica dei costi (che ricollega le tipologie di risorse utilizzate da ciascun centro di responsabilità e di spesa ai risultati conseguiti in relazione alla missione istituzionale e agli obiettivi operativi assegnati nel precedente periodo di gestione).

Per le relative attività è, comunque, indispensabile il supporto metodologico dell'ufficio per il controllo interno, ma deve sottolinearsi che la concreta attivazione del sistema, di per sé condivisibile, comporta un impegno operativo non indifferente.

Una ulteriore considerazione sull'ordinamento contabile deve evidenziare che la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza è caratterizzata da adeguata ponderazione delle esigenze peculiari di una amministrazione che prevede – tra l'altro – dipartimenti facenti capo a Ministri. Le norme sono qualificate da calibrata attenzione in relazione a situazioni particolari (l'art. 30 prevede, ad esempio, cassieri propri per la Funzione pubblica e la Protezione civile, così come estesa trattazione è riservata all'attività negoziale).

In ogni caso, è da porre in luce che l'art. 58 del decreto, qualificato dalla intestazione "principi generali", dispone – con adeguata norma di chiusura – che "per quanto non previsto