

CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

L'andamento della spesa nell'esercizio 2012

1.

Gli effetti delle misure correttive di finanza pubblica, pur alla luce delle differenze metodologiche, illustrate nel volume primo, con cui vengono costruiti i conti economici delle amministrazioni pubbliche ai fini delle notifiche alla Commissione europea, possono cogliersi anche nell'analisi delle risultanze del rendiconto finanziario dello Stato.

L'esercizio 2012 registra, infatti, nell'ambito della spesa corrente, una ulteriore flessione delle spese di funzionamento nella componente dei redditi da lavoro dipendente (-1,3 per cento rispetto al 2011) e dei consumi intermedi (-4 per cento, malgrado l'incorporazione, nel 2012, di quasi un miliardo di risorse a ripiano dei debiti pregressi per forniture).

Con riferimento ai redditi da lavoro dipendente, il dato aggregato si attesta su un valore impegnato di 87,7 miliardi. Il risultato si riconduce al forte impatto delle politiche di contenimento della spesa avviate nel 2009 con il decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito dalla legge n. 133 del 2008) e alle misure, particolarmente incisive, contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010 che, in un contesto caratterizzato dal blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali, hanno cristallizzato le retribuzioni individuali ai valori riferibili al 2010 e posto più rigorosi limiti alla crescita dei fondi unici di amministrazione.

Disaggregando la categoria economica, la spesa per retribuzioni lorde in denaro si riduce dell'1,5 per cento; la spesa per contributi sociali effettivi e figurativi diminuisce di circa un punto percentuale; resta, invece, stabile l'ammontare dei contributi aggiuntivi per il ripiano dei disavanzi nella gestione dell'ex Inpdap, che nei precedenti esercizi aveva evidenziato un *trend* in costante crescita.

Scomponendo il dato relativo alla spesa per retribuzioni lorde in denaro, pari a 58,7 miliardi nel 2012, emerge una struttura retributiva caratterizzata dall'assoluta prevalenza delle componenti stipendiali, che rappresentano circa il 90 per cento dei compensi spettanti agli interessati.

Diminuisce, peraltro, anche la parte accessoria sia nell'ambito della spesa per lo straordinario, concentrata essenzialmente nei Ministeri dell'interno e della difesa, sia nell'ambito delle risorse stanziare nei fondi unici di amministrazione, il cui importo, pari a circa un miliardo, testimonia la scarsa incidenza delle componenti accessorie sul totale degli emolumenti.

Significativa appare, infine, una analisi, nel periodo 2008-2012, delle variazioni del rapporto tra la spesa per il lavoro del personale statale e il totale delle spese correnti, nonché del rapporto tra la spesa per il lavoro del personale statale e il totale delle spese per i consumi intermedi.

Il primo rapporto, che nel 2011 risulta pari al 19 per cento, segna nel quinquennio un decremento di quasi un punto percentuale, mentre il rapporto tra l'andamento della spesa per il lavoro statale e quella per consumi intermedi (che rappresentano il costo sostenuto per garantire l'erogazione dei servizi nel corso di ciascun esercizio a supporto dell'attività del personale) si mantiene stabile nel 2012, dopo la crescita registrata nel 2011.

2.

Un particolare rilievo in materia di spese di personale rivestono le politiche di razionalizzazione organizzativa che, tuttavia, continuano a privilegiare interventi di immediata riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, non sempre accompagnati da una strategica revisione degli assetti organizzativi esistenti, da attuare attraverso l'unificazione delle strutture logistiche e strumentali e la rivisitazione delle strutture periferiche.

L'inversione del processo prefigurato - che partendo dall'individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali, avrebbe dovuto approdare alla concreta definizione delle strutture da eliminare o ridimensionare - si rinviene anche nell'ultimo intervento previsto dall'art. 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (il quarto in cinque anni). Tale intervento ha, tuttavia, previsto, accanto all'accentramento di funzioni nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, la possibilità di una modulazione selettiva dei tagli, al fine di considerare la specificità delle singole amministrazioni, con possibilità di compensare le eventuali minori riduzioni presso singoli enti.

L'operazione - che si è rilevata estremamente complessa alla luce dei processi di soppressioni e riaccorpamento di enti e al fatto che non tutte le amministrazioni interessate avevano, nel frattempo, provveduto ad attuare le riduzioni di organico previste dalla normativa antecedente - si è conclusa con l'emanazione del dPCM del 22 gennaio 2013 e ha riguardato, tra l'altro, la riduzione degli organici di nove Ministeri: difesa (personale civile), sviluppo economico, politiche agricole, alimentari e forestali, ambiente e tutela del territorio e del mare, infrastrutture e trasporti, lavoro e politiche sociali, istruzione, università e ricerca, beni e attività culturali e salute.

Il Ministero dell'economia e delle finanze è invece destinatario della specifica disciplina di cui all'art. 23-*quinquies* dello stesso decreto-legge n. 95 del 2012, mentre la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha provveduto ad effettuare corrispondenti tagli alla propria dotazione organica con il dPCM 15 giugno 2012.

Restano tuttora da definire gli organici del Ministero della giustizia (i cui necessari approfondimenti sono stati demandati ad uno specifico tavolo tecnico istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri), del Ministero degli affari esteri (che ha provveduto solo a fine anno all'invio al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze di una ipotesi di rideterminazione della propria dotazione organica) e del Ministero dell'interno (in cui il riordino organizzativo è stato sospeso, in attesa della ridefinizione del numero delle Province e dei conseguenti effetti sulla dotazione organica del personale in servizio presso le Prefetture).

Per le amministrazioni interessate, a seguito dei reiterati interventi di riduzione attuati a partire dal 2008, i tagli all'organico tra loro sommati sono stati, nel complesso, di un certo rilievo. Rispetto al 2006 risultano soppressi il 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia, il 45 per cento, per quanto attiene a quelli di seconda, ed il 34 per cento delle posizioni riguardanti il restante personale.

In alcuni casi, inoltre, il taglio degli organici ha accelerato l'avvio di significativi interventi di revisione della spesa, come nel caso del Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca (ove la nuova consistente riduzione degli incarichi dirigenziali ha portato alla creazione di Uffici Scolastici "interregionali", dimensionati su parametri concernenti la popolazione studentesca presente nei diversi territori regionali e la prossimità geografica delle Regioni) e del Ministero per i beni e le attività culturali (ove, nell'ambito del personale non dirigente, è stata effettuata una riduzione più contenuta nella dotazione organica del personale tecnico-specialistico, determinando, rispetto alle presenze in servizio al 2012, un possibile esubero nelle aree I e II).

La definizione degli organici in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio elimina una evidente anomalia organizzativa ed obbliga gli enti interessati a dimensionare l'organizzazione e le linee di attività su un dato certo, attraverso una stabile ridefinizione delle modalità dell'agire amministrativo.

Sarà dunque compito dei nuovi previsti regolamenti di organizzazione ridefinire le dimensioni, il ruolo e le attribuzioni degli uffici, in modo tale da garantire il migliore svolgimento dei compiti assegnati.

Un rilievo autonomo riveste inoltre il processo di razionalizzazione del Ministero della difesa, interessato da un più ampio processo di riforma delineato nella legge n. 244 del 2012, che prevede misure intese ad incrementare l'efficienza dello strumento militare nazionale, la flessibilità di bilancio e a garantire il miglior utilizzo delle risorse finanziarie disponibili.

Tra le previsioni di maggior interesse si evidenzia la necessità di ridurre tendenzialmente le spese afferenti al settore del personale per adeguare prioritariamente quelle relative all'esercizio e le spese per investimento, orientando gli eventuali risparmi alla formazione, all'addestramento e al mantenimento in efficienza dello strumento militare.

La realizzazione dell'obiettivo, certamente impegnativo, appare tuttavia fortemente diluita, prevedendosi tempi per l'avvio del modello a regime non in linea con le esigenze di riduzione della spesa, derivanti dall'attuale contingenza economica.

Di particolare importanza, infine, gli interventi sulla organizzazione degli uffici giudiziari disposti in attuazione della delega conferita con l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011. Con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012 è stata disegnata una nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero ed è stata definita la revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Ufficio del giudice di pace.

La riforma risponde all'esigenza di recuperare risorse umane – magistrati e personale amministrativo – non sempre utilizzati nel modo più soddisfacente negli uffici di più modeste dimensioni e tiene conto, essenzialmente, della necessaria corrispondenza tra la domanda di giustizia e le strutture preposte al servizio; ciò al fine di restituire efficienza al sistema giudiziario, con effetti anche in termini di risparmi di spesa conseguenti alle economie di scala.

3.

L'altra principale voce di spesa concernente il funzionamento delle amministrazioni pubbliche e la produzione di servizi pubblici è rappresentata dai consumi intermedi.

I dati di rendiconto evidenziano un andamento altalenante, sia nell'ambito degli stanziamenti definitivi, sia negli impegni, sostanzialmente imputabile al fenomeno dell'estinzione dei debiti pregressi formati in esercizi precedenti (che ha influenzato l'ammontare delle risorse stanziare e impegnate negli esercizi 2009 e 2011).

Dopo la crescita registrata nel 2011, il valore registrato nel 2012 mostra una nuova flessione, sia sul lato degli impegni (-4 per cento) che, in minor misura, su quello dei pagamenti (0,5 per cento).

Una valutazione più consapevole dell'andamento delle spese per i consumi intermedi può cogliersi rielaborando i dati di rendiconto e imputando l'ammontare dei debiti pregressi agli esercizi di competenza.

I valori che ne conseguono, stimati in sede di stanziamenti definitivi di competenza, evidenziano una progressiva flessione delle spese nel quinquennio considerato, più accentuata negli esercizi 2009 e 2010 (-9,9 per cento e -5,6 per cento) e più contenuta nell'esercizio 2011 (-3 per cento).

La nuova consistente flessione registrata nel 2012 (-8 per cento) potrà tuttavia apprezzarsi nella sua reale portata, solo a seguito del riconoscimento dei debiti pregressi registrati alla chiusura dell'esercizio.

Si tratta, in ogni caso, di una flessione consistente, che può ricondursi in parte alle riduzioni delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero operate nel 2012 in attuazione dei provvedimenti di urgenza adottati nel 2010 e nel 2011, pari, nel complesso, a circa un miliardo e, in parte, alle specifiche disposizioni di contenimento delle spese di cui all'art. 6 del citato decreto-legge n. 78 del 2010.

4.

Pur alla luce di tale andamento, va, tuttavia, ancora una volta sottolineata la rilevanza del fenomeno della emersione di debiti fuori bilancio che, lungi dall'esaurirsi, dopo il nuovo incremento nel 2011, sembra confermare il *trend* anche nel 2012 tanto che il recente DL n. 35 del 2013 ha già previsto il pagamento fino a 500 milioni dei debiti fuori bilancio maturati entro la fine del 2012.

Si tratta di debiti che, al momento della loro formazione, non hanno evidenza contabile nel bilancio dello Stato, non sono rilevati nelle statistiche sul debito pubblico e non vengono presi in conto nella programmazione finanziaria.

Pur essendosi ridotta nell'ultimo triennio, la consistenza del fenomeno continua tuttavia a pesare in maniera strutturale, atteso che il 90 per cento del debito accertato del 2011 grava sugli stessi capitoli e piani gestionali su cui già erano state rilevate fatture e contratti non onorati nell'anno precedente.

Tale andamento, oltre ai riflessi finanziari che determina sugli esercizi successivi, non consente di valutare l'efficacia dei provvedimenti di contenimento della spesa, in quanto le nuove posizioni debitorie sono suscettibili di compensare, almeno in parte, i risparmi conseguiti nominalmente attraverso la riduzione degli stanziamenti e la fissazione di tetti per alcune voci di spesa di particolare rilievo per il Legislatore.

Le considerevoli riduzioni degli stanziamenti di bilancio per consumi intermedi, stabilite nelle manovre di finanza pubblica, hanno infatti riguardato in gran parte spese destinate al funzionamento delle amministrazioni non facilmente ed immediatamente comprimibili e per le quali impegni contrattuali pluriennali erano già stati presi in anni precedenti.

In base alla ricognizione condotta in attuazione delle circolari del Ministero dell'economia e delle finanze, l'ammontare dei debiti rilevati dalle amministrazioni al termine del 2011 superano i 2 miliardi, dei quali poco meno di un miliardo attengono specificamente all'acquisto di beni e servizi, oggetto di ripiano da parte dello Stato.

In tale ambito i debiti più persistenti sono quelli legati al funzionamento delle strutture centrali e periferiche delle amministrazioni e, in particolare, riguardano oneri di natura corrente quali canoni, utenze, fitti, spese postali e di manutenzione dei locali e degli immobili, spesso derivanti da contratti con effetti pluriennali.

Tali spese rappresentano in alcune amministrazioni la parte più significativa delle criticità riscontrate, in particolare nei Ministeri della difesa, dell'interno, per i beni e le attività culturali, dello sviluppo economico e dell'istruzione, dell'università e della ricerca (nel cui ambito si segnala anche l'esposizione debitoria di una quota delle istituzioni scolastiche che, pur se in flessione, è comunque destinata a riflettersi sulla dimensione del finanziamento della spesa per l'istruzione scolastica).

In altri, invece, più ampia appare la quota ascrivibile a spese diverse da quelle di funzionamento.

Di rilievo appaiono, in particolare, i debiti del Ministero della giustizia (in cui le posizioni debitorie riguardano prevalentemente gli indennizzi da corrispondere ai sensi della legge "Pinto", le spese di giustizia e le spese riconducibili all'amministrazione penitenziaria; minore, invece, risulta nel 2011 la quota ascrivibile alle spese per intercettazioni telefoniche), i debiti del Ministero degli affari esteri (assorbiti per quasi il 50 per cento da spese per missioni, trasferte e spese di viaggio), i debiti del Ministero dell'ambiente (concentrati nelle spese concernenti l'esecuzione di convenzioni internazionali in materia ambientale e per la conservazione dell'assetto idrogeologico), i debiti del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture (tra cui sono di particolare entità quelli contratti dalle Capitanerie di porto per la formazione del personale e per i servizi radio marittimi legati alla sicurezza della navigazione) e i debiti, infine, del Ministero della salute (ove rilevante si presenta la quota relativa alle spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica e ai trasferimenti da destinare all'AIFA).

Si tratta, in ogni caso, di voci consistenti che attengono ai compiti istituzionali e all'organizzazione delle stesse amministrazioni, molto diverse anche per Enti dello stesso comparto in ambito nazionale, il cui contenimento richiede un'attenta analisi su cui parametrare

l'entità delle riduzioni, soprattutto se queste devono essere realizzate "con invarianza dei servizi ai cittadini".

5.

Al fenomeno del riconoscimento dei debiti pregressi si affianca il processo, di norma fisiologico, della formazione dei residui passivi e quello, più problematico, della perenzione degli stessi, la cui elevata consistenza costituisce, tuttavia, una caratteristica comune a molte amministrazioni dello Stato.

Una approfondita analisi del loro andamento appare pertanto rilevante in un'ottica di revisione della spesa, al fine di segnalare debolezze nella programmazione e criticità nella gestione, ovvero rilevare l'esistenza di potenziali margini di razionalizzazione delle risorse impegnate.

L'ammontare complessivo dei residui finali accertati al termine del 2012 è pari a 74 miliardi, nettamente inferiore rispetto al valore registrato nei precedenti esercizi, che superava i 93 miliardi nel 2011 e i 108 miliardi nel 2010.

Tale andamento si riconduce in gran parte all'applicazione delle disposizioni dell'art. 10, commi 8-10, del decreto-legge n. 98 del 2011.

Tali disposizioni concernono la modifica dei termini di conservazione dei residui in bilancio, uniformando a due anni i termini di perenzione sia per le spese di parte corrente, sia per quelle di conto capitale, nonché l'eliminazione dal bilancio delle somme iscritte tra i residui di stanziamento e l'abrogazione delle norme di conservazione in deroga.

La ripartizione per categoria economica evidenzia una flessione omogenea dei residui nell'ambito della spesa corrente (-20 per cento) e della spesa in conto capitale (-23 per cento).

Nell'ambito delle spese correnti, significativo appare il dato relativo alle spese di funzionamento che registrano una sostanziale stabilità nella voce relativa ai redditi da lavoro dipendente (2,1 miliardi a fronte dei precedenti 2,2 miliardi, concentrati nei Ministeri ove più ampia è la consistenza del personale, ad esempio l'istruzione e la difesa) e una spiccata flessione nella voce consumi intermedi (2,6 miliardi a fronte dei precedenti 3,1 miliardi, concentrati nel Ministero dell'economia e delle finanze, della giustizia, dell'interno e della difesa; Ministeri ove maggiore si è rilevato il fenomeno dei debiti fuori bilancio).

Sempre nell'ambito delle spese correnti, la quota più consistente è assorbita dai residui sui trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, anch'essi in flessione nel 2012, ascrivibili ai ritardi nella ripartizione dei finanziamenti in relazione alla complessità delle procedure decisionali che richiedono spesso la concertazione con una pluralità di soggetti istituzionali.

Rilevante appare l'ammontare nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze cui segue per consistenza il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Quanto invece ai residui in conto capitale, cospicuo appare l'ammontare registrato nell'ambito degli investimenti fissi lordi (concentrati in particolare nei Ministeri della difesa e delle infrastrutture e trasporti), nella categoria dei contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche (concentrati nei Ministeri dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali e delle infrastrutture e trasporti) e dei contributi alle imprese (in particolare nel Ministero dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico).

Una specifica attenzione merita l'andamento dei residui perenti, il cui ammontare risente, oltre che delle modifiche legislative introdotte dal decreto-legge n. 98 del 2011, delle disposizioni del decreto-legge n. 1 del 2012, che ha previsto una serie di misure per migliorare la tempestività dei pagamenti e accelerare l'estinzione dei debiti delle amministrazioni statali, e della circolare n. 6 del 2012 del Ministero dell'economia e delle finanze - RGS.

Di rilievo risulta l'avviato monitoraggio dello *stock* delle partite andate in perenzione al fine di individuare la consistenza della esposizione debitoria delle pubbliche amministrazioni, eliminando, peraltro, quelle non più dovute in quanto non supportate da una persistente situazione giuridica attiva.

I dati finanziari evidenziano un'ulteriore crescita delle somme andate in perenzione nel 2012 (21,3 miliardi a fronte dei 13,4 miliardi del 2011).

L'analisi economica registra, in primo luogo, un'eccezionale crescita dei residui passivi perenti di parte corrente – cui risulta spesso sottesa una obbligazione verso terzi – che salgono dai 5,8 miliardi del 2011 agli oltre 15,9 miliardi del 2012, concentrati nell'esposizione debitoria del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In tale ambito, significativo appare il dato concernente i redditi da lavoro dipendente (232,2 milioni di nuove perenzioni a fronte di uno *stock* finale registrato nella posta patrimoniale pari a 1.900 milioni) e il valore relativo ai consumi intermedi che, pur in diminuzione rispetto al 2011 (376 milioni di nuove perenzioni a fronte dei precedenti 555,1 milioni) registra una consistenza patrimoniale a fine 2012 pari oltre 2.740 milioni, malgrado le misure adottate in tema di smaltimento dei debiti commerciali.

Particolarmente elevato si presenta, inoltre, il dato concernente i trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche che contribuisce, con oltre 13,9 miliardi, alla forte crescita delle perenzioni di parte corrente, concentrate essenzialmente nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze (di rilievo le somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA, nonché le somme relative alla devoluzione alle Regioni a statuto speciale del gettito delle entrate erariali ad esse spettanti) e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (in particolare per agevolazioni contributive).

Nettamente inferiore si presenta, invece, il flusso delle somme in perenzione di parte capitale (5,3 miliardi a fronte dei precedenti 7,5 miliardi), effetto anche della flessione degli impegni conseguenti alle manovre di contenimento della spesa.

Tale valore, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, non può ritenersi interamente espressione di effettive posizioni debitorie con riferimento, in particolare, ai programmi pluriennali di investimento e ricerca, che richiedono tempi lunghi di realizzazione.

Il contenuto aumento dello *stock* iscritto nel conto del patrimonio (95,4 miliardi nel 2012 rispetto ai 94,7 miliardi del precedente esercizio) risente oltre che della crescita delle riassegnazioni in bilancio effettuate nel 2012, del rilevante ammontare delle estinzioni conseguenti a somme andate in prescrizione o in economia, a seguito della revisione effettuata in attuazione della citata circolare n. 6/2012 della RGS.

Con riferimento alle riassegnazioni operate nell'esercizio 2012, risultano assentite reiscrizioni per oltre 4,5 miliardi (più che raddoppiate rispetto al 2011), destinate in gran parte alle partite relative alle spese di parte corrente.

Crescono, inoltre, in misura nettamente superiore le somme che riducono le poste patrimoniali dei residui passivi perenti per prescrizioni ed economie che passano dai 2,3 miliardi del 2011 agli oltre 16,1 miliardi del 2012.

In particolare, oltre alla quota delle economie ordinarie (4,2 miliardi), sono state realizzate nell'anno economie conseguenti alle operazioni di monitoraggio avviate in attuazione della già citata circolare della RGS n. 6 del 2012 (2 miliardi), quelle per l'assegnazione ai creditori, che ne hanno fatto richiesta, di titoli di Stato (13,9 milioni), in applicazione dell'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, ed, infine, quelle derivanti dallo stanziamento di risorse in bilancio per l'estinzione di crediti sottostanti, avvenuto in fase di assestamento (7,2 miliardi). Tali ultime risorse, iscritte in bilancio in violazione delle procedure normativamente previste, si riconducono ai residui perenti concernenti trasferimenti a favore delle regioni per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (spettanze residue e concorso dello Stato al ripiano dei disavanzi pregressi).

L'attività di revisione della spesa

6.

L'analisi delle principali componenti della spesa e della relativa gestione si pone alla base dell'attività di revisione della stessa avviata in tutti i Ministeri ed indirizzata, da un lato, ad

individuare interventi di contenimento volti a produrre risparmi in breve termine senza inficiare il livello e la quantità del servizio offerto e, dall'altro, ad attivare una più profonda analisi dell'attuale organizzazione, volta a migliorare e aumentare il livello di servizio a parità di spesa, con ricadute nel medio periodo.

Sotto il primo profilo gli interventi proposti, molti dei quali poi attuati, rispondono ad una rigorosa politica di contenimento della dinamica della spesa pubblica, particolarmente accentuata nei confronti delle spese di funzionamento (personale pubblico e acquisto di beni e servizi), affidata, in prevalenza, ad un susseguirsi di norme volte al contenimento di specifiche forme di spesa ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili.

In tale ambito, gli effetti di contenimento sono stati affidati alla riorganizzazione delle strutture amministrative, alla razionalizzazione degli immobili e delle spese di locazione, alla riduzione di alcune spese di funzionamento, alla revisione degli organi non più necessari.

Nuovo impulso è stato inoltre impresso al programma di razionalizzazione degli acquisti alla luce del decreto-legge n. 52 del 2012 (convertito dalla legge n. 94 del 2012) – che ha istituito un Comitato interministeriale con compiti di indirizzo e coordinamento in materia di *spending review* e previsto la nomina di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per beni e servizi con il compito di definire il livello di spesa per voci di costo di tutte amministrazioni pubbliche – e del decreto-legge n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012), che, sulla scorta delle analisi effettuate sulla evoluzione dei consumi intermedi e sugli eccessi di spesa, ha portato alla definizione di ulteriori misure di contenimento della spesa pubblica.

L'ampliamento della platea di enti tenuti all'utilizzo degli strumenti di acquisto, all'incremento dell'impiego della negoziazione telematica e al potenziamento della razionalizzazione dei processi ha prodotto un aumento del transato, rispetto al 2011, del 28 per cento nel sistema delle convenzioni e del 48 per cento nel mercato elettronico.

Sono state gestite 68 convenzioni, di cui 24 attivate nell'anno, con una spesa affrontata di circa 17,8 milioni, con una stima di risparmio potenziale di 4.345 milioni ed un risparmio diretto di 865 milioni, se calcolato sul "transato", e di 547 milioni, se calcolato sull'"erogato".

Di notevole rilievo appaiono, inoltre, le sinergie avviate tra i diversi soggetti del sistema a rete, a livello territoriale, per mitigare gli effetti della frammentazione orizzontale dei piani di razionalizzazione, con azioni volte ad aumentare la quota di spesa per beni e servizi gestita attraverso le centrali di committenza territoriali, mediante l'aumento dei volumi delle merceologie oggetto di negoziazione, intervenendo su nuovi ambiti merceologici e con l'avvio della definizione dell'elenco delle centrali di committenza, per la pubblicazione dei dati di contratti e convenzioni.

Non si registrano, invece, effettivi progressi nella direzione della concentrazione delle stazioni appaltanti che non consente di ottenere, da un lato, economie di scala, e dall'altro, effetti di stimolo sul mercato ai fini del migliore dimensionamento produttivo.

Maggiori sono gli spazi di azione della revisione della spesa nel medio periodo che, a prescindere da analisi indirizzate esclusivamente alla definizione di nuovi tagli lineari di spesa, dovrebbe concentrarsi sulle modalità di produzione dei servizi pubblici per favorire tecniche meno costose e selezionare con maggiore rigore i beneficiari di programmi di trasferimento finanziario.

Si tratta di una attività solo in parte avviata con l'attribuzione alle amministrazioni centrali, in sede di manovra finanziaria, della possibilità di definire, nell'ambito di un importo necessario di economie da realizzare, interventi selettivi di razionalizzazione della spesa.

Più ampie appaiono infatti le proposte presentate dalle amministrazioni al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa che spaziano dalla riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio con la revisione delle Prefetture e dell'articolazione periferica della Polizia di Stato (Ministero dell'interno), alla razionalizzazione dei plessi scolastici, l'aggregazione degli enti di ricerca, e la razionalizzazione delle reti delle Università (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca), alla revisione dello strumento militare nazionale, ora confluita nella legge n. 244 del 2012 (Ministero della difesa), ad una generale ricognizione e

revisione di tutti gli impegni per contributi obbligatori assunti dall'Italia a livello internazionale (Ministero degli affari esteri), all'avvio di un'attività di ricognizione delle tariffe introitate per l'erogazione di servizi ai cittadini finalizzata ad un aggiornamento delle stesse in considerazione degli effettivi costi dei servizi (Ministero della salute), alla revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti (Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dei trasporti e delle infrastrutture, Ministero dello sviluppo economico).

Tale ultimo obiettivo — che mira a verificare se ed in quale misura i programmi di spesa esistenti possano essere attuati con l'impiego di minori risorse ed a ridefinire le aree e i settori di intervento dell'operatore pubblico — richiede una verifica costante dei livelli di efficienza, efficacia e qualità dei programmi di spesa, coniugando in tal modo analisi funzionali e analisi strategiche.

Ciò presuppone la necessità di individuare indicatori di risultato e di impatto da associare ai programmi di spesa, per misurarne, ove possibile, i risultati conseguiti.

Di particolare rilievo risultano, in proposito, le iniziative avviate nell'ambito dei Nuclei di valutazione della spesa pubblica, ove è stata effettuata una prima analisi, non esaustiva, con riferimento ai principali settori e programmi di spesa (il campo di osservazione riguarda buona parte dei programmi dei Ministeri con esclusione di quelli relativi alle Missioni Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, Fondi da ripartire e Debito pubblico).

L'obiettivo dell'attività è stato quello di predisporre, tramite indicatori significativi, sia di risultato che di contesto, un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda di servizi e della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti alle Missioni e ai Programmi del bilancio dello Stato.

Alla luce dei primi risultati dell'avviato processo di revisione della spesa, va, tuttavia, sottolineato l'esiguo spazio di manovra riservato alle misure di contenimento delle spese di funzionamento e i ridotti effetti conseguibili in tema di risparmi effettivi, senza una attenta revisione anche dei confini e dei limiti dell'intervento previsto a carico dello Stato o delle amministrazioni pubbliche.

In tale ottica, accanto a politiche indirizzate a rivisitare le modalità di produzione dei servizi pubblici, ulteriori spazi di azione possono rivenirsi sul piano organizzativo focalizzando l'attenzione sulla rilevanza, anche finanziaria, del complesso degli enti, agenzie, fondazioni, società facenti capo alle Amministrazioni centrali e sulla rispondenza e la validità di tale modello alla luce delle stringenti esigenze di contenimento e ottimizzazione delle spese pubbliche.

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- 1. Considerazioni di sintesi e profili ordinamentali:** 1.1. *Notazioni preliminari*; 1.2. *La spending review*; 1.3. *Funzioni di indirizzo e di vigilanza*
- 2. I raccordi con il bilancio dello Stato ed il conto finanziario 2012:** 2.1. *Contenimento della spesa e previsioni di bilancio*; 2.2. *Il quadro d'insieme delle risorse derivanti dal Ministero dell'economia e finanze*; 2.3. *Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri*
- 3. Aspetti generali della gestione:** 3.1. *L'individuazione delle risorse destinate alle più significative "politiche attive"*; 3.2. *La riorganizzazione dell'apparato*

1. Considerazioni di sintesi e profili ordinamentali*1.1. Notazioni preliminari*

L'analisi del conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹ è intesa ad assicurare il raccordo delle relative risultanze con quelle, ad esse collegate, desumibili dal rendiconto generale dello Stato, verificando la coerenza funzionale degli obiettivi programmatici sottesi con il quadro più generale degli interventi e delle politiche pubbliche che trovano rappresentazione nei documenti di bilancio. Tra queste, rilievo caratterizzante rivestono gli interventi correlati alla *spending review*, con la conseguente necessità di riorganizzazione delle strutture sia con riguardo all'apparato stesso della Presidenza del Consiglio dei Ministri che delle altre Amministrazioni.

Tale collegamento assume maggiore rilevanza, alla luce della nuova dimensione assunta dalla contabilità e dalla finanza pubblica, nella sua coerenza con i vincoli programmatici e le metodologie sovranazionali e già presente nella legge 31 dicembre 2009, n. 196 s.m.i., e che la legge 24 dicembre 2012, n. 243, in attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ha ulteriormente valorizzato. Tale generale disciplina detta i principi e le regole di bilancio riferite al complesso delle Amministrazioni pubbliche, tenuto conto della definizione dell'equilibrio di bilancio e delle regole che sovrintendono l'evoluzione della spesa. In coerenza a tali principi va, dunque, considerata la disciplina finanziaria e contabile della Presidenza, che si richiama all'impostazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi", intesa a conferire maggiore chiarezza e trasparenza alla destinazione finale delle risorse.

Ed invero va ricordato che in base al d.lgs. n. 303 del 1999 è stata riconosciuta una autonomia finanziaria e contabile in capo alla PCM basata sul rilievo dei compiti di supporto alle funzioni di Governo, ponendo peraltro esigenze di raccordo e allineamento con le diverse scritture contabili del bilancio dello Stato. In tal senso nelle annuali relazioni della Corte si è inteso porre in luce gli elementi di continuità enucleabili dai trasferimenti da capitoli dello stato di previsione del MEF a quelli del bilancio autonomo (cfr. *infra* par. 2.2). Tale esigenza si è

¹ Il documento viene trasmesso alla Corte, unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere, ai sensi dell'art. 13, comma 6, del dPCM 22 novembre 2010, recante la "*Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri*". La disposizione è confermativa di quanto già previsto dal precedente dPCM 9 dicembre 2002 e corrisponde ad una esplicita indicazione resa dalla Corte con il parere n. 46/D/99 espresso nell'adunanza del 17 dicembre 1999.

accreciuta da un lato a seguito dell'innesto di nuove attribuzioni sul nucleo originario di competenze proprie, dall'altro per la riforma generale di contabilità pubblica, disposta con la citata legge n. 196 s.m.i. che ha valorizzato l'impostazione per missione e per programmi.

A tale impostazione si è allineata la struttura contabile della PCM, pur nella specificità che contraddistingue l'autonoma disciplina di bilancio, in un percorso nel quale appare, peraltro, possibile promuovere ulteriori affinamenti. Un profilo suscettibile di proficuo sviluppo nel quadro dei percorsi attuativi innestati dalla legge di contabilità pubblica si rinviene con riguardo alle attività sperimentali di revisione del bilancio funzionale per "azioni", inteso come ulteriore livello di dettaglio dei "programmi". Tale ulteriore passaggio consentirebbe di dotare di maggiore significatività il sistema di indicatori finalizzati ad illustrare la realizzazione degli obiettivi di spesa ed a misurare i risultati della azione amministrativa, monitorandone l'andamento anche in termini di interventi realizzati.

Nella stessa prospettiva appare necessario considerare gli effetti indotti sul bilancio della Presidenza dalle manovre finanziarie di ordine generale che hanno inciso sui capitoli del bilancio del Ministero dell'economia e finanze, dai quali trae alimentazione il bilancio autonomo. Tale raffronto, parametrato anche con la configurazione programmatica del bilancio dello Stato, può connotarsi di una specifica significatività, sotto un duplice versante, evidenziando, insieme alla verifica dell'attuazione delle misure di contenimento, le ricadute sulle politiche attive e sui programmi già assentiti.

Gli effetti contabili e finanziari derivanti dalle modifiche normative intervenute (che travalicano la sola rappresentazione desumibile dal conto) vengono infatti ad inserirsi in un contesto più ampio nel quale rilevano i programmi di spesa "trasversali", a partire dalle delibere CIPE, che coinvolgono la Presidenza del Consiglio nei rapporti con le altre Amministrazioni pubbliche ed in particolare con il sistema delle Autonomie. Particolare valenza assume, a tal fine, l'approfondimento degli strumenti utilizzati, dei percorsi decisionali e amministrativo-contabili (attinente alle modalità di erogazione, di gestione e di monitoraggio) dei flussi finanziari afferenti i fondi istituiti in base a disposizioni di legge destinati alle realtà regionali e locali (cfr. *infra*, par. 3.1).

Di particolare importanza tra gli strumenti di flessibilità nella gestione del bilancio è l'istituto del riporto, previsto dall'articolo 11 del dPCM 22 novembre 2010², che caratterizza il bilancio fin dalla fase previsionale. Si tratta della possibilità prevista dal regolamento di autonomia di riassegnazione nell'esercizio successivo degli stanziamenti non impiegati negli ultimi due anni dalla loro prima iscrizione in bilancio. Dando seguito a quanto prospettato dalla Corte nelle passate relazioni sul profilo della maggiore trasparenza e leggibilità delle risorse allocate nel bilancio per effetto dell'utilizzo dell'istituto del riporto³, è stata prevista la distinta evidenziazione delle somme in conto competenza provenienti da esercizi precedenti in appositi piani gestionali funzionalmente istituiti al fine di una più corretta pianificazione finanziaria.

Tale distinta evidenziazione concorre utilmente anche ai fini di una migliore individuazione del quadro nel quale si collocano i delicati compiti affidati al Segretario generale, ai sensi dell'articolo 8 del dPCM 22 novembre 2010, in tema di variazioni compensative⁴, da ancorare a puntuali presupposti e a criteri desumibili dall'articolo 33 della legge di contabilità e finanza pubblica.

² Su richiesta motivata del responsabile della spesa, con decreto del Segretario generale sono riportate, in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti del nuovo bilancio di previsione, le disponibilità non impegnate alla chiusura dell'esercizio finanziario qualora siano relative a: a) stanziamenti in conto capitale; b) somme finalizzate per legge; c) somme provenienti dall'Unione europea; d) somme assegnate per le attività di protezione civile. Il riporto di cui alle lettere a), b) e c) è comunque effettuato non oltre il secondo esercizio finanziario successivo a quello in cui lo stanziamento è stato iscritto in bilancio per la prima volta.

³ Si richiama su questo aspetto quanto riportato nella direttiva del Segretario generale per la formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2012 e per il triennio 2012-2014 del 12 ottobre 2011 al punto 7.

⁴ Le variazioni di bilancio sono disposte con decreto motivato del Presidente, su proposta del Segretario generale. Il Segretario generale nell'ambito del relativo Centro di responsabilità, su proposta del responsabile della spesa, può disporre variazioni compensative tra capitoli di natura discrezionale. I Ministri ed i Sottosegretari, su proposta dei rispettivi capi Dipartimento, possono disporre variazioni compensative tra capitoli di natura discrezionale. Non sono

Sempre nell'ottica di individuare un *continuum* con le logiche sottese alla gestione del bilancio dello Stato, per gli aspetti che possono rilevare nella peculiarità della struttura della Presidenza, appare funzionale una classificazione dei pagamenti, anche sulla scia segnata dalla prevista adozione di un "piano finanziario dei pagamenti" nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato dall'articolo 42 della legge 196/2009. In tale direzione sembra collocarsi la direttiva del Segretario generale del 19 giugno 2012 con la quale, preso atto dell'insorgenza nel 2011 di un numero rilevante di residui passivi, compresi quelli perenti agli effetti amministrativi, sono stati richiamati tutti i centri di spesa sulla necessità di effettuare in maniera tempestiva i pagamenti al fine anche di evitare il formarsi di eccessive partite debitorie.

Infine, nel percorso di allineamento alle esigenze che si sviluppano a livello contabile di sistema, va considerata anche l'implementazione dei modelli di contabilità integrata finanziaria ed economico-patrimoniale, di cui all'articolo 40 della legge di contabilità pubblica, sviluppati in via sperimentale per le Amministrazioni centrali, incluse le articolazioni periferiche, con la circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 7 del 12 febbraio 2013, emanata in attuazione dell'articolo 6, comma 6, del DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in relazione agli obiettivi di revisione della spesa, funzionali a migliorare l'operatività dell'Ufficio di controllo interno.

Sul piano ordinamentale mette conto osservare che la pur ampia rivisitazione operata in base alla riorganizzazione delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri con la *spending review* non ha costituito l'occasione per una revisione delle competenze via via stratificatesi su di un apparato che dovrebbe avere funzioni strettamente serventi all'esercizio delle prerogative, proprie del Capo del Governo, di impulso, direzione e coordinamento.

Come precisato nelle scorse relazioni, la stessa struttura risente, infatti, delle diverse competenze e risorse - già dislocate presso Ministeri - trasferite alla PCM a partire dalla XV Legislatura⁵, rendendo così polimorfa la configurazione assunta dall'apparato. Appare, invero, problematica la riconduzione alla Presidenza di "politiche attive" a fronte del ruolo peculiare di guida e di indirizzo, a supporto delle funzioni costituzionali di governo.

Non può peraltro disconoscersi la complessità evolutiva dell'esercizio di tali compiti, anche alla luce del ruolo che assume il sistema delle Conferenze con le Autonomie, amministrativamente incardinato presso la PCM; ad esso si riconnettono anche modalità programmatiche e di erogazione di risorse finanziarie dedicate a famiglia, politiche giovanili, sport, turismo, che affluiscono nel bilancio della Presidenza tramite capitoli di spesa del bilancio dello Stato ed alle quali viene fatta sintetico riferimento nel successivo paragrafo 3.2.⁶

1.2. La *spending review*

In aderenza al programma generale della Relazione, l'analisi dei profili contabili va strettamente correlata alla *spending review*. Si tratta di una area di interventi significativi che ha

consentite variazioni compensative che comportino il trasferimento di risorse finanziarie dalle spese in conto capitale a quelle di parte corrente. Qualora disposizioni legislative prevedano limiti per singole categorie di spesa da cui derivino risparmi contabilizzati nei saldi del bilancio dello Stato, il Segretario generale, su proposta del capo dell'Ufficio, può valutare la possibilità di garantire tali risparmi mediante variazioni compensative sulle spese di parte corrente del bilancio autonomo della Presidenza. Le eventuali compensazioni sono formalizzate con decreto del Presidente nel quale sono altresì evidenziate, con riferimento al perseguimento delle finalità istituzionali, le motivazioni che hanno determinato tali compensazioni.

⁵ In base al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006 n. 233, sono ad essa affidate competenze in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo; tali attribuzioni sono state sostanzialmente confermate dal DL 16 maggio n. 85, convertito dalla legge 14 luglio 2008 n. 121, che ha anche riportato alla Presidenza del Consiglio i compiti in materia di politiche antidroga, assegnati, nella precedente Legislatura, al Ministero della solidarietà sociale.

⁶ Con riguardo alla riduzione delle strutture a ciò deputate sono intervenute alcune modifiche relative alla configurazione della Presidenza, come delineata dal dPCM del 1° marzo 2011, a seguito dell'accorpamento (con dPCM 15/2/2012 e con dPCM 21 giugno 2012) delle precedenti articolazioni del turismo e dello sport, nel nuovo "Dipartimento degli affari regionali, turismo e sport". Analogo accorpamento si è disposto con la confluenza nel Dipartimento della gioventù dell'ufficio del servizio civile nazionale (prima struttura generale autonoma).

riguardato l'applicazione dei tagli alla spesa e la conseguente necessità di riorganizzazione delle strutture, sia con riguardo all'apparato stesso della Presidenza del Consiglio dei Ministri che delle altre Amministrazioni.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha svolto, nel corso del 2012, un compito primario nel quadro delle funzioni attuative dell'indirizzo politico, di direzione, di impulso e coordinamento amministrativo volte ad una maggiore efficacia della spesa.

In questa prospettiva, in cui viene valorizzato il ruolo della PCM di coordinamento e collegamento con le altre Amministrazioni, appare incrementato il ricorso allo strumento del dPCM, anche per la massiccia produzione normativa, caratterizzata da disposizioni, adottate non di rado in via d'urgenza, che richiedono, in tempi rapidi e predeterminati, l'adozione di ulteriori provvedimenti, strettamente coordinati già nella previsione legislativa.

Senza qui addentrarsi in una complessa analisi inerente la natura e l'utilizzo del dPCM come strumento giuridico proteiforme, va comunque segnalato che lo stesso ha assunto nel tempo connotati e finalità via via differenti in aderenza all'evoluzione degli equilibri istituzionali. Nella logica della *spending review*, che coinvolge, come si è detto, la Presidenza del Consiglio nel duplice percorso di riduzione del proprio apparato e di coordinamento e collegamento con le altre Amministrazioni, va evidenziato che tale tipologia di atto è stato previsto ed impiegato anche in alternativa al d.P.R., come consentito dal DL n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012 (art. 5).

Su tale base, con dPCM 25 ottobre 2012 è stato adottato il nuovo regolamento concernente la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale di livello dirigenziale generale e non generale, del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali di I e II fascia e del personale appartenente alle aree funzionali del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sul piano generale va precisato che il percorso della *spending review*, già avviato da precedenti disposizioni normative, ha avuto accelerazione in base al DL 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, e successivamente con il citato DL 95/2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012. Con riguardo al primo provvedimento si segnalano, anche per la unitaria valenza sul piano sistematico e temporale, la previsione di un Comitato interministeriale per la revisione della spesa e di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa, per l'acquisto di beni e servizi⁷; la istituzione di una specifica struttura di missione; l'emanazione di una direttiva di indirizzo espressamente intesa a "garantire che l'intera attività amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi in un contesto coerente con il programma di Governo". Nella sede del controllo è stata richiamata l'attenzione sul necessario coordinamento dei provvedimenti attuativi, unitariamente concepiti sul piano sistematico e temporale, scaturiti dalla medesima riunione del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012, nell'intento di evidenziare l'esigenza di assicurare un compiuto raccordo con riguardo al tessuto normativo di riferimento (normativa di cui al comma 68 e seguenti, dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e programma per la riorganizzazione della spesa pubblica, previsto dall'art. 1 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148). Risultano di recente (marzo 2013) pubblicate, a cura del Ministro per i rapporti con il Parlamento, le "Analisi di alcuni settori di spesa pubblica".

La stretta connessione con tali ultimi provvedimenti è alla base dello stesso DL n. 95⁸, che richiama esplicitamente l'adempimento delle misure previste dalle precedenti norme di

⁷ I compiti del Commissario sono: definire il livello di spesa per acquisto di beni e servizi, per voci di costo, delle Amministrazioni pubbliche; supervisione, monitoraggio e coordinamento dell'attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche Amministrazioni, anche in considerazione dei processi di razionalizzazione in atto; nonché, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, attività di ottimizzazione, in collaborazione con l'Agenzia del Demanio, utilizzazione degli immobili di proprietà pubblica, al fine di ridurre i canoni e i costi di gestione delle Amministrazioni pubbliche. Il Commissario collabora altresì con il Ministro delegato per il programma di governo sull'attività di revisione della spesa delle pubbliche Amministrazioni.

⁸ Le previsioni del DL n. 95/2012 riguardano le riduzioni degli uffici dirigenziali, di livello generale e di livello non generale e le relative dotazioni organiche nonché quelle del personale non dirigenziale degli Enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. I tagli degli uffici dirigenziali, sono stati previsti in misura non inferiore al 20 per cento di quelli esistenti, mentre per le dotazioni del personale non dirigenziale è stata prevista una

analogo contenuto ed in particolare di quelle dettate dal citato DL n. 138/2011, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. L'art. 2 del DL n. 95/2012 correla, infatti, le riduzioni previste dal provvedimento ai risultati derivanti dall'applicazione dell'articolo 1, comma 3, del DL 13 agosto 2011, n. 138.

Sul piano attuativo del DL 95/2012, convertito dalla legge 135 del 7 agosto 2012, si evidenzia la direttiva n. 10/2012 del Dipartimento della funzione pubblica, emanata il 24 settembre 2012, in cui si sottolinea la necessità di realizzare una piena corrispondenza tra le strutture o i posti funzione dirigenziale e i posti previsti in dotazione organica. Sotto tale profilo di ordine generale con dPCM del 22 gennaio 2013 si è proceduto alle riduzioni e alla rideterminazione delle piante organiche di nove ministeri e circa cinquanta Enti pubblici di ricerca e Enti pubblici non economici.

Correlate sempre al percorso della *spending review* appaiono le procedure volte all'assunzione di personale a tempo indeterminato ed ai passaggi di livello, ai sensi dell'articolo 66, comma 14, del DL 112 del 2008. In sede di verifica della ricorrenza dei presupposti di legge di tali provvedimenti si è richiamata l'attenzione dell'Amministrazione su quanto esplicitato negli stessi dispositivi circa i "divieti sanzionatori" ad effettuare assunzioni, qualora entro le scadenze indicate dalle leggi non fossero effettuate le menzionate riduzioni di uffici e di organico, atteso che l'efficacia del contenuto autorizzatorio risulta subordinato alla condizione sospensiva dell'adempimento degli obblighi di riduzione, configurandosi sostanzialmente una fattispecie a formazione progressiva. Ne deriva l'ulteriore conseguenza di una responsabilizzazione delle Amministrazioni precedenti e, per quanto di competenza, del Dipartimento della funzione pubblica, in ordine all'espletamento delle procedure di assunzione, in conformità alla citata normativa generale sulle riduzioni degli organici, nonché a quella concernente le preliminari procedure di mobilità.

Tra gli interventi adottati in applicazione delle disposizioni finalizzate al contenimento e alla razionalizzazione della spesa pubblica si segnala, inoltre, il dPCM 23 marzo 2012 (adottato in attuazione dell'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201/2011, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), che fissa il livello remunerativo massimo omnicomprensivo annuo degli emolumenti spettanti a ciascuna fascia o categoria di personale che riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche Amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché quelli in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo⁹.

1.3. Funzioni di indirizzo e di vigilanza

In linea con la impostazione generale della intera Relazione sul rendiconto, si intende, inoltre, rappresentare un sintetico quadro, sulla scorta delle informazioni acquisite dalla Presidenza, in tema di Enti ed Organismi pubblici dalla stessa vigilati, anche con riferimento all'articolo 4 del DL n. 95 del 2012 in tema di partecipazioni al capitale di Società, controllate direttamente o indirettamente.

Al riguardo si osserva, per un verso, la rilevanza delle funzioni di indirizzo e vigilanza su Enti e Organismi pubblici, per altro verso il rilievo delle fattispecie di partecipazione al capitale di Società controllate direttamente o indirettamente¹⁰.

riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa. Tra le principali innovazioni previste dal DL n. 95/2012 si segnala, inoltre, la possibilità di una compensazione interna orizzontale tra aree/profili del personale non dirigenziale e una compensazione verticale che i Ministeri in quanto Amministrazioni vigilanti potranno operare nell'ambito di un settore di intervento aggregato o per funzioni omogenee per identità funzionale.

⁹ Il provvedimento è finalizzato a razionalizzare il sistema delle retribuzioni statali riconducendolo ad unità attraverso la convergenza verso un limite quantitativo comune, individuato nel trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di Cassazione.

¹⁰ L'ufficio del Segretario generale non è deputato alla vigilanza in senso stretto di Enti e Organismi pubblici. Si segnala per completezza di informazioni che all'ufficio sono indirizzate le relazioni sulle attività liquidatorie

Il Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport è maggiormente interessato dall'esercizio di funzioni di vigilanza e controllo su diversi Enti, Società e Organismi pubblici, partecipando a quote di capitale societario per quanto riguarda l'attività riferibile al soppresso Ente italiano montagna¹¹.

Nell'ambito del Dipartimento, ai sensi del dPCM 15 febbraio 2012, l'ufficio per lo sport esercita compiti di vigilanza sul CONI, sul CIP (Comitato Italiano Paraolimpico), sull'Istituto per il credito sportivo (unitamente al Ministero per i beni e le attività culturali), e sull'AEROCCLUB d'Italia (unitamente al Ministero delle infrastrutture e trasporti, al Ministero dell'economia e finanze, al Ministero della difesa, al Ministero dell'interno). L'ufficio per le politiche del turismo svolge attività di indirizzo e vigilanza sull'ENIT (Agenzia nazionale del turismo), sull'ACI, sul Club Alpino Italiano.

Tra i trasferimenti a carico del bilancio della Presidenza si riportano nella tavola che segue:

2012	Previsioni finali	Impegni	Pagamenti
Spese a favore del Comitato italiano paraolimpico	11.033.510	11.033.510	11.033.510
Spese per il funzionamento dell'Enit	2.997.359	2.997.359	2.997.359
Spese di natura obbligatoria a favore dell'Enit	15.600.000	15.600.000	15.600.000
Somme da corrispondere all'Istituto per il credito sportivo per la concessione di contributi e finanziamenti	908.881	908.881	908.881

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Con riguardo all'Agenzia nazionale del turismo (così definita in base all'articolo 12, comma 2 del DL n. 35/2005, convertito dalla legge n. 80 del 2005), si segnala che l'articolo 12, comma 74, del DL n. 95, modificando il comma 8 *bis* dell'articolo 12 del DL n. 35, prevede (in luogo del Ministero dello sviluppo economico) la Presidenza quale soggetto che può avvalersi dell'Agenzia e delle Società da essa controllate per le proprie attività di assistenza tecnica e per la gestione di azioni mirate allo sviluppo dei sistemi turistici multiregionali. Il Presidente del Consiglio può, inoltre, assegnare direttamente ad Enit-Agenzia e alle Società da essa controllate, con provvedimento amministrativo, funzioni servizi e risorse relativi a tali compiti¹².

Il Dipartimento della funzione pubblica svolge attività di vigilanza sull'ISTAT, partecipando al comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT) e al collegio dei revisori dei conti. La vigilanza si contraddistingue sotto il profilo della approvazione delle deliberazioni del consiglio dell'ISTAT concernenti le modifiche dei regolamenti interni, il bilancio preventivo e consuntivo e le sue variazioni, la nomina dei componenti degli organi interni.

Il Dipartimento della funzione pubblica risulta socio fondatore del Formez (Centro servizi assistenza studi e formazione per l'ammodernamento delle PA, ora Formez-PA), quale

dell'Agenzia Torino 2006 di cui all'articolo 2 del dPCM 1 febbraio 2008 redatte dal Commissario liquidatore e trasmesse anche al MEF, alla Regione Piemonte, alla Provincia di Torino e al Comune di Torino.

¹¹ Il dPCM 30 novembre 2010 regola il processo di soppressione dell'ente e prevede, all'articolo 11, il trasferimento alla Presidenza delle partecipazioni societarie in capo al soppresso ente relative alla CIRMONT, CERAFRI, BUP, E-FORM. In riferimento alla partecipazione alla CIRMONT S.r.l. essa ammonta a euro 51.000 pari al 51 per cento del capitale sociale. La partecipazione societaria in E-FORM ammonta a euro 1.538 pari all'1,91 per cento del capitale sociale. La società a causa delle forti perdite (circa 200.000 euro) accumulate nel corso della recente gestione e dello scarso interesse alla prosecuzione dell'attività manifestato da molti soci (tra cui le università di Siena, di Napoli, di Catania) è stata posta in liquidazione dai soci di maggioranza il 31 luglio 2012. Le quote relative alla CERAFRI Scarl pari a 1.800 euro sono state cedute all'Università degli studi di Firenze il 5 settembre 2012 con decreto dipartimentale, così come la quota relativa alla BUP S.p.A. pari al 0,57 per cento del capitale, è stata ceduta in data 12 dicembre 2012 all'Università degli studi di Bologna, già detentrica di altre quote societarie.

¹² Sulla scorta di tale disposizione, sono stati disposti indirizzi per assicurare l'operatività di Promuovi Italia S.p.A., società in regime di in house providing alla Presidenza del Consiglio, conseguentemente al mutato quadro normativo di riferimento e per regolare le procedure amministrative in materia. Nella sede del controllo, si è tra l'altro, sottolineata l'esigenza generale di uniformarsi ai principi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamento di servizi pubblici.

associazione riconosciuta dotata di personalità giuridica di diritto privato¹³, detenendo una quota associativa maggioritaria pari al 76 per cento¹⁴.

Il Dipartimento inoltre svolge a vario titolo la vigilanza su SSPA, ARAN, e sull'Agenzia per l'Italia digitale, istituita dall'articolo 19 del DL n. 83/2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012.

Queste le risorse finanziarie trasferite:

2012	Previsioni finali	Impegni	Pagamenti
Somme da corrispondere al Formez per esigenze di funzionamento	4.806.097	4.806.097	4.682.250
Somme da corrispondere al Formez per spese di natura obbligatoria	15.100.000	15.100.000	15.100.000
Spese di funzionamento S.S.P.A.	803.711	803.711	803.711
Fondo occorrente per le spese di natura obbligatoria della S.S.P.A.	14.656.286	14.656.286	14.656.286
Spese per il funzionamento dell'ARAN	3.887.652	3.887.652	3.887.652

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Le funzioni di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia nazionale giovani sono state trasferite in via esclusiva al Presidente del Consiglio e sono state delegate, nell'ultima compagine governativa della scorsa legislatura, al Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, che si è avvalso del Dipartimento della gioventù e del servizio civile per lo svolgimento di tali funzioni, ai sensi del dPCM 13 dicembre 2011.

Il Dipartimento per il coordinamento amministrativo esercita la vigilanza sull'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo e sulla Fondazione ordine mauriziano, istituita con decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito dalla legge 21 gennaio 2005, n. 4, che prevedeva che sull'Ente ordine mauriziano (costituito poi in azienda sanitaria ospedaliera denominata "Ordine mauriziano di Torino") la Presidenza del Consiglio esercitasse vigilanza in merito alla gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare dell'ente trasferito alla Fondazione, nonché sul dissesto finanziario dell'ente. In base all'articolo 30 del DL 1 ottobre 2007, n. 159, convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, la fondazione è stata quindi commissariata inizialmente per un biennio; tale commissariamento è stato prorogato, per porre termine alla fase liquidatoria, al 30 giugno 2013.

Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria ha la vigilanza su SIAE e sul nuovo IMAIE. In proposito, si segnala l'atto di approvazione dello statuto della SIAE (la cui adozione è stata curata dal Commissario Straordinario), che, tra l'altro, all'art. 24, comma 2, ha previsto che "le risorse provenienti dai servizi di accertamento e percezione di tasse, imposte, contributi e diritti per conto dello Stato nonché dal servizio di apposizione del contrassegno obbligatorio antipirateria, rispettivamente previsti dagli articoli 181, comma 2, e 181-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, ed integrazioni, sono oggetto di contabilità separata rispetto al rendiconto di gestione di cui all'art. 28. Sulle risorse appartenenti a tale contabilità separata, la Corte dei conti esercita il controllo partecipativo e, a tal fine, la Società trasmette alla Corte il rendiconto di cui all'art. 29, comma 1"¹⁵.

¹³ Ai sensi del decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6.

¹⁴ Esercita la vigilanza sull'istituto attraverso espressioni di pareri preventivi vincolanti in ordine alla pianta organica, alla programmazione delle assunzioni al bilancio preventivo; al bilancio consuntivo ai regolamenti di contabilità e organizzazione alla nomina del direttore generale; alla costituzione di nuove società ai compensi degli amministratori, dei revisori, dei componenti del comitato d'indirizzo; all'affidamento al Formez di convenzioni di importo superiore a 500.000 euro da parte di Amministrazioni diverse dal Dipartimento. Attualmente le partecipazioni in capo al Formez (ad esclusione di partecipazioni in Organismi in fase di liquidazione) riguardano: TELMA Sapienza Sc.arl. con quota pari al 33,4 per cento; Istituto Piepoli S.p.A. con quota pari al 15,82 per cento; Ancitel S.p.A. con quota pari al 9,98 per cento; Suggest AID con quota pari al 20 per cento; Fondazione Formed con partecipazione pari a 50 per cento. Per quanto riguarda Formez Italia S.p.A., con quota pari al 93,11 per cento, secondo quanto previsto dalla legge n. 135/2012 la fusione con il Formez-PA ha fatto sì che quest'ultima assuma *ipso jure* i diritti e gli obblighi della società incorporata, proseguendo in tutti i suoi rapporti anche processuali anteriori alla fusione.

¹⁵ Si è considerato, al riguardo, che trattasi di fonte non primaria ma da ritenersi ricognitiva di un principio generale di controllo immanente nell'ordinamento.

La questione appare rilevante anche attesi i precedenti giurisprudenziali riassunti nella determinazione n. 35/2002 della Sezione Enti, con cui si comunicava alle Presidenze delle due Camere del Parlamento la persistenza della situazione di carenza di controllo esterno sulla gestione finanziaria della SIAE, rappresentando la tematica al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministero per i beni e le attività culturali ed al Ministro dell'economia e delle finanze per la valutazione della necessità del decreto di assoggettamento al controllo della Corte dei conti, previsto dall'articolo 3 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

2. I raccordi con il bilancio dello Stato ed il conto finanziario 2012

2.1. Contenimento della spesa e previsioni di bilancio

Le risultanze di bilancio vanno considerate anche alla luce degli effetti indotti sul bilancio della Presidenza dalle manovre finanziarie di ordine generale, oltre che delle scansioni procedurali proprie della costruzione previsionale riconducibile all'autonomia organizzativa, contabile e di bilancio della Presidenza del Consiglio. Nel quadro programmatico si innestano, infatti, anche le direttive per l'azione amministrativa per l'esercizio 2012 emanate da parte del Segretariato generale e dei diversi Dipartimenti.

Con riguardo all'applicazione delle norme generali di contenimento della spesa¹⁶, anche in coerenza alle indicazioni fornite dalle circolari della Ragioneria generale dello Stato, si riscontrano, dalla relazione di accompagnamento al conto finanziario 2012, elementi di individuazione attinenti ai minori oneri a carico della finanza pubblica ed ai versamenti delle somme derivanti dalle riduzioni di spesa all'entrata del bilancio dello Stato.

Si segnala al riguardo l'esigenza di assicurarne una valenza strutturale, nel senso di promuovere effetti duraturi sull'apparato, congiuntamente ad una valutazione sugli aspetti di miglioramento dell'efficienza della macchina amministrativa.

Con particolare riguardo agli effetti indotti sul bilancio della Presidenza dalle manovre finanziarie di ordine generale che hanno inciso sui capitoli del bilancio del MEF, va preliminarmente menzionata l'applicazione delle misure di contenimento della spesa pubblica derivanti dalle disposizioni recate dal DL n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e dal DL n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. L'ultimo di questi provvedimenti, il DL n. 138 del 2011, ha infatti disposto ulteriori tagli, incidendo sui totali dei risparmi indicati dalla tabella C allegata al precedente DL n. 98 del 2011, prevedendo incrementi migliorativi in termini di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare. Per il Ministero dell'economia e finanze, dal cui bilancio traggono origine le risorse che finanziano il bilancio autonomo della Presidenza, l'obiettivo in termini di saldo netto è stato quantificato in 3.437,3 milioni. Va considerato quindi che la direttiva per la formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2012 e per il triennio 2012-2014 da parte del Segretario generale di inizio ottobre 2011 sollecitava le strutture destinatarie della stessa a quantificare gli obiettivi di risparmio, in termini previsionali, tenendo conto di una riduzione prudenziale commisurata ad un risparmio (complessivo) ipotizzato in 272 milioni (pari al 30 per cento del complesso della spesa rimodulabile della Presidenza).

Ulteriori tagli lineari sono derivati, come l'Amministrazione riporta nella citata relazione di accompagnamento al conto finanziario 2012, dall'applicazione del DL 2 marzo 2012, n. 16 del 2012 (convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44), per 7.954.818 euro, e per 796.837 per effetto dell'articolo 8 del decreto n. 95 del 2012¹⁷. Con riferimento alla revisione della spesa di cui al decreto-legge n. 95 del 2012 sono stati operati, per effetto dell'articolo 7, comma 1, lettera a), il taglio delle spese di funzionamento di 5 milioni di euro direttamente sul capitolo di

¹⁶ In forza delle disposizioni di cui al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e al decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n.135.

¹⁷ Con dPCM 30 ottobre 2012 sono state applicate al bilancio ulteriori riduzioni per euro 2.873.142 per effetto della clausola di salvaguardia volta a compensare gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012.