

funzionamento della Presidenza (capitolo 2115 del bilancio MEF) e, per effetto dell'articolo 7, comma 1, lettera b) – contenimento delle spese per le strutture di missione e la riduzione degli stanziamenti per le politiche dei singoli Ministri senza portafoglio e Sottosegretari per un ammontare non inferiore a 20 milioni di euro - la riduzione sul bilancio della Presidenza ed il conseguente versamento all'entrata del bilancio dello Stato pari a 40 milioni di euro.

2.2. Il quadro d'insieme delle risorse derivanti dal Ministero dell'economia e finanze

Come si è detto, la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza si richiama esplicitamente all'impostazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi" trasposte dal bilancio dello Stato, intesa a conferire maggiore chiarezza e trasparenza alla destinazione finale delle risorse.

Nel prospetto che segue si ricostruiscono i valori riferiti alle previsioni iniziali, alle previsioni definitive e ai pagamenti in conto competenza, delle risorse presenti sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e finanze, aggregate per missioni e programmi, che alimentano in entrata il bilancio della Presidenza per il 2012:

MISSIONI	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM ⁽¹⁾	Soccorso civile (8)	Comunicazioni (15)	Dritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)	Giovani e sport (30)	Turismo (31)	Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche (32)
				- Sostegno alla famiglia;	- Attività ricreative e sport		Servizi generali, formativi, assistenza legale e approvvigionamenti per le AA.PP
PROGRAMMI	PCM	Protezione civile	Sostegno all'editoria	- Promozione dei diritti e delle pari opportunità - Lotta alle dipendenze - Protezione sociale per particolari categorie	-Incentivazione e sostegno alla gioventù	Sviluppo e competitività del turismo	
Previsioni iniziali di competenza	411.069.269	1.670.392.269	137.713.827	52.222.196	71.206.993	28.662.522	41.734.480
Previsioni definitive di competenza	408.114.735	2.170.997.922	185.075.888	39.332.289	74.870.116	25.057.208	41.408.032
Pagato competenza	346.790.233	1.799.147.833	174.585.888	39.332.289	59.870.116	25.003.758	41.408.032

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dalla lettura del prospetto emerge con evidenza che la parte più consistente delle risorse (euro 2.170.997.922 in termini di previsioni definitive di competenza)¹⁸ sono ricondotte a finalità di protezione civile, rientrando nella missione 8 "Soccorso civile", missione che coinvolge anche i Dicasteri dell'economia (per le risorse trasferite alla Presidenza e per altre finalità di spesa), dell'interno e delle politiche agricole.

Si tratta principalmente di somme a copertura degli oneri connessi alle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle Regioni per finanziare interventi di ricostruzione e riparazione dei danni a seguito di calamità naturali che si sono susseguiti nel corso degli anni passati. Tra le risorse trasferite sono incluse quelle relative ai Fondi per l'emergenza rifiuti in Campania, per la riduzione del rischio sismico, per gli investimenti di pertinenza del Dipartimento della Protezione civile.

¹⁸ Oltre a queste risorse va tenuto conto che nell'ambito del bilancio della Presidenza questa stessa missione "pesa" in termini diversi per effetto delle riassegnazioni dall'avanzo 2011 e delle riassegnazioni di residui passivi perenti. Tale meccanismo ha interessato anche la spesa afferente al Dipartimento informazione ed editoria.

Si sottolinea che, tra le risorse finalizzate a copertura delle spese sostenute a seguito delle operazioni di intervento nelle zone colpite dal sisma del mese di maggio 2012, il Ministero dell'economia e finanze ha istituito nel proprio stato di previsione il capitolo 2177 "Fondo per la ricostruzione delle zone colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012", con stanziamento iniziale di euro 488.800, poi ridotto a euro 473.600. Tali risorse affluiscono direttamente alle contabilità speciali dei commissari delegati mediante ordini di accreditamento, senza attribuzione a capitoli di entrata del bilancio autonomo della Presidenza. Si ricorda che a seguito degli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto nei giorni 20 e 29 maggio 2012, il Governo ha emanato il dPCM del 21 maggio 2012 con cui è stato dichiarato il rischio di compromissione degli interessi primari, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del DL 245/2002. Con tale dPCM si è provveduto, pertanto, a disporre il coinvolgimento delle strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile, attribuendo al Capo del Dipartimento della protezione civile l'incarico di Commissario delegato per l'adozione di ogni indispensabile provvedimento su tutto il territorio interessato dal sisma per assicurare ogni forma di assistenza e di tutela degli interessi pubblici primari delle popolazioni interessate, nonché ogni misura idonea al superamento del contesto emergenziale e per la salvaguardia delle vite umane.

Si richiama, altresì, il dPCM 14 settembre 2012, che, ai sensi dell'articolo 3 bis della legge n. 225 nel 1992, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera b-ter) del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito con modificazione dalla legge 12 luglio 2012 n. 100¹⁹, definisce i principi per l'individuazione ed il funzionamento dei Centri di competenza²⁰, di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio del 27 febbraio 2004²¹.

Nella missione "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e Presidenza del Consiglio dei ministri", oltre alle risorse destinate al funzionamento della struttura amministrativa (capitolo 2115, che riporta in termini di competenza stanziamenti definitivi pari a euro 35.349.864 e pagamenti pari a 14.760.908 e capitolo 2120, per le spese di natura obbligatoria, per il quale risultano in termini di competenza stanziamenti definitivi pari a euro 302.524.007 e pagamenti pari a 298.496.036) sono incluse quelle relative agli interventi del Servizio civile nazionale²² (capitolo 2185, per il quale risultano in termini di competenza

¹⁹ "Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile".

²⁰ I Centri di Competenza forniscono servizi, informazioni, dati, elaborazioni e contributi tecnico-scientifici in specifici ambiti. Possono coincidere con i centri funzionali o essere esterni, ma partecipare alla rete dei centri funzionali attraverso la stipula di convenzioni che individuano gli ambiti di attività di ciascuna struttura. I centri di competenza collaborano a livello funzionale e operativo al sistema di allerta nazionale composto dalla rete dei centri funzionali e dalle strutture regionali e gestito dal Dipartimento della protezione civile e dalle Regioni. In particolare contribuiscono a raccogliere informazioni utili alla previsione, monitoraggio e sorveglianza dei vari tipi di fenomeni. Tra i centri di competenza che collaborano con la rete dei centri funzionali rientrano Amministrazioni statali, Università e Istituti di ricerca.

²¹ Si è rilevato, in proposito, che le modalità di rendicontazione da seguirsi per il rimborso delle spese da parte del Dipartimento della protezione civile, previsto nell'ambito delle convenzioni che possono stipularsi tra il Dipartimento stesso ed i centri di competenza, e da espletarsi in conformità a quanto delineato nel "Documento tecnico di rendicontazione" (che costituisce atto integrante e sostanziale del decreto), non escludono forme di controllo esterno previste dalla legge, laddove la disciplina relativa al riscontro contabile possa essere anche mutuata dalla normativa comunitaria vigente in materia di progetti europei e programmi di ricerca e studio.

²² Come disposto dal dPCM 21 giugno 2012, di modifica al dPCM 1 marzo 2011, recante "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", il Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale svolge le funzioni dell'Ufficio nazionale del servizio civile, in particolare provvede alle funzioni indicate dalla legge 8 luglio 1998, n. 230, dalla legge 6 marzo 2001, n. 64, e dal decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77. In particolare cura l'organizzazione, l'attuazione e lo svolgimento del servizio civile nazionale, nonché la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento, ed il controllo, elaborando le direttive ed individuando gli obiettivi degli interventi per il servizio civile su scala nazionale; cura altresì, la programmazione finanziaria e la gestione amministrativa e contabile del Fondo nazionale per il servizio civile e tratta il contenzioso nelle materie di propria competenza; svolge i compiti inerenti l'obiezione di coscienza nonché le eventuali attività di cui all'art. 8 della legge 8 luglio 1998, n. 230, e agli articoli 2097 e seguenti del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di obiezione di coscienza. Il Dipartimento si articola in non più di tre uffici e in non più di dieci servizi". Sulla tentata riforma del servizio civile nazionale si vedano A.S. 3619 "Nuova disciplina del servizio civile nazionale", XVII legislatura A.C. 928 "Nuova disciplina del servizio civile nazionale".

stanziamenti definitivi pari a euro 66.990.864 e pagamenti pari a 33.533.289 euro). A valere sui capitoli 2115 e 2120 sono finanziate, tra le altre, le attività relative al Centro di responsabilità “Programmazione e coordinamento della politica economica”, soprattutto per le funzioni di supporto tecnico assicurato al CIPE in fase di istruttoria delle deliberazioni, tra cui anche quelle emanate con riferimento alla programmazione del fondo per lo sviluppo e coesione. Il Ministro per la coesione territoriale si è avvalso dell’attività del Dipartimento per le funzioni delegate dal dPCM 13 dicembre 2011 relative alla supervisione dell’attività della Presidenza del Consiglio in materia di investimenti pubblici e affari economici, ivi incluse quelle di analisi macroeconomica con riferimento anche alla finanza pubblica, nonché al monitoraggio e valutazione degli andamenti economici²³. Le risorse stanziare sul capitolo 632 “Fondo per la costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione alla valutazione ed al monitoraggio degli investimenti pubblici” ammontano a 7.157.000 euro, impegnate per euro 7.122.000 e pagate per euro 43.026.

Rilevanti le risorse (euro 185.075.888 in termini di previsioni definitive di competenza rispetto a euro 137.713.827 di previsioni iniziali) per finalità di spesa a sostegno dell’editoria, rientranti nella missione 15 “Comunicazioni”, missione ascritta principalmente ai Ministeri dell’economia (per le altre finalità di spesa) e dello sviluppo economico.

Le risorse ricondotte alla missione 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (missione rientrante principalmente nella gestione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltreché del Ministero dell’economia e delle finanze) evidenziano euro 39.332.289 in termini di previsioni definitive di competenza (rispetto a 52.222.196 di previsioni iniziali).

Minore lo scarto tra previsioni iniziali (euro 71.206.993) e definitive (euro 74.870.116) in termini di competenza per le risorse ricondotte alla missione 30 “Giovani e sport”, che risulta principalmente gestita dalla Presidenza, sulla base delle risorse trasferite, e direttamente dal Dicastero dell’economia, per le risorse destinate al funzionamento del Coni.

Nella missione 31 “Sviluppo e competitività del turismo” le risorse si riducono da 28.662.522 euro in termini di previsioni iniziali di competenza a euro 25.057.208 in termini di previsioni definitive di competenza.

2.3. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il complesso delle entrate riferite al bilancio autonomo della Presidenza si compongono secondo la loro fonte di provenienza. In termini di previsioni definitive di competenza, le entrate, oltre quelle provenienti dal bilancio dello Stato per euro 2.929.714.954, risultano essere costituite da restituzioni, rimborsi, recuperi per euro 546.611.350 e da quelle derivanti dall’utilizzo dell’avanzo di esercizio pari a euro 2.212.625.902 (di cui 19.806.204 già considerate in sede di bilancio di previsione)²⁴.

Il complesso delle entrate, pertanto, ammonta a 5.688.952.206 euro.

ENTRATE

(in euro)

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Accertamenti	Riscossioni	Somme rimaste da riscuotere	Maggiori o minori entrate
Entrate dal bilancio dello Stato	2.413.001.556	2.929.714.953,9	2.929.714.953,9	2.929.714.953,9	0	0

²³ Per le attività finalizzate a promuovere e coordinare le politiche e gli interventi finalizzati allo sviluppo economico dei territori indirizzando i processi di concertazione e di interscambio, nell’ambito dei diversi livelli istituzionali, tra soggetti e tra competenze operanti nell’economia dei territori, nonché per assicurare un costante e sistematico monitoraggio della dinamica delle economie territoriali per promuovere ove necessario interventi o azioni volti ad accelerare processi economici di sviluppo, il Ministro per la coesione territoriale si avvale del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali.

²⁴ L’esercizio 2011 si era chiuso infatti con un avanzo di amministrazione pari a 2.212.625.902 euro di cui 1.456.328.577 quale avanzo di esercizio 2011 e 756.297.324 euro come avanzo riferito agli esercizi precedenti.

Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari	0	546.611.350,28	546.611.350,28	546.611.350,28	0	0
Avanzo di esercizio precedente	19.806.204	2.212.625.902	2.212.625.902	2.212.625.902	0	0
Totale	2.432.807.760	5.688.952.206,66	5.688.952.206,66	5.688.952.206,66	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

In riferimento ai valori finanziari della spesa, a fronte delle previsioni finali di competenza, pari a euro 5.688.952.206, risultano impegnati euro 4.001.380.069 e pagati 3.335.322.258. I residui di competenza ammontano pertanto a euro 666.057.811, le economie (ovvero somme disponibili al 31 dicembre in quanto non impegnate) sono pari a euro 1.687.572.137.

SPESE

(in euro)

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui passivi	Economie
Spese di parte corrente	1.098.466.999	3.674.416.892,37	2.323.245.127,99	1.915.401.412,35	407.843.715,64	1.351.171.764,38
Spese in conto capitale	1.334.340.761	2.014.535.314,29	1.678.134.941,21	1.419.920.845,83	258.214.095,38	336.400.373,08
TOTAL	2.432.807.760	5.688.952.206,66	4.001.308.069,20	3.335.322.258,18	666.057.811,02	1.687.572.137,46

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

La gestione dei residui, pari inizialmente a euro 1.508.465.994, comprensivi dei residui di competenza del 2011 e dei residui derivanti dalle passate gestioni, ha comportato pagamenti per euro 931.384.283 ed economie per 274.056.087 (di cui 237.602.403 per perenzione amministrativa). Rimangono, pertanto, ancora da pagare 303.025.623 euro derivanti dalla gestione residui, che, in aggiunta ai residui derivanti dalla competenza pari a euro 666.057.811, determinano un ammontare totale di residui passivi pari a euro 969.083.434, in diminuzione rispetto all'esercizio 2011. Il tasso di smaltimento dei residui passivi, calcolato come rapporto tra pagamenti in conto residui e residui iniziali risulta nel 2012 pari a 61 per cento, in aumento rispetto alla percentuale (pari a 43 per cento) del 2011, e del 2010 (pari a 52 per cento). I capitoli su cui il tasso di smaltimento residui risulta molto elevato risultano essere quelli relativi alle spese per il personale (ad esempio il capitolo relativo al Fondo unico di Amministrazione), per fitti, per manutenzione ordinaria; prevalentemente si tratta di capitoli di parte corrente all'interno del Centro di responsabilità relativo al Segretariato. Tassi di smaltimento elevati nell'ambito delle spese di parte capitale si rinvergono con riferimento a capitoli relativi al Centro di responsabilità "Protezione civile".

RESIDUI

	Residui iniziali a	Pagamenti b	Somme rimaste da pagare c	Differenza a-b-c
Parte corrente	1.149.379.599,84	685.640.446,55	238.399.352,73	225.339.800,56
Parte capitale	359.086.393,68	245.743.836,49	64.626.270,70	48.716.286,49
TOTALE	1.508.465.993,52	931.384.283,04	303.025.623,43	274.056.087,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

3. Aspetti generali della gestione

3.1. L'individuazione delle risorse destinate alle più significative "politiche attive"

In tale quadro d'insieme, appare utile evidenziare le risorse dedicate a finalità di spesa relative alle cosiddette "politiche attive" demandate all'apparato amministrativo. In particolare, sia pure in sintesi, si fa richiamo alle risorse di competenza del Dipartimento informazione ed editoria e del Dipartimento della Protezione civile, anche alla luce degli aspetti innovativi e di

differenziazione, in termini finanziari e procedurali, derivanti dalle avvenute modifiche normative di settore (legge 16 luglio 2012, n. 103 di conversione del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, recante disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale e legge 12 luglio 2012, n. 100, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile²⁵).

Come accennato, più della metà delle risorse che costituiscono il bilancio della Presidenza sono destinate (in termini di previsioni definitive di competenza) a finalità di spesa legate ad attività di protezione civile. Tale complesso di risorse assume una specifica valenza, anche in termini quantitativi, per effetto delle riassegnazioni dell'avanzo dell'esercizio precedente e delle riassegnazioni di residui passivi perenti. Le somme complessivamente assegnate nell'esercizio 2012 sono state pari a 3.296.777.314 euro, di cui 718.851.152 per riassegnazioni dell'avanzo 2011, e 35.927.256 per riassegnazioni di residui passivi perenti. Risultano pagati dal Dipartimento (in termini di competenza) complessivamente euro 2.448.582.525.

In particolare, nell'ambito del Dipartimento della protezione civile si segnalano i provvedimenti relativi alla fine dello stato di emergenza del sisma Abruzzo ed all'avvio della ricostruzione, in base alle disposizioni della legge n. 134/2012, di conversione del decreto-legge n. 83/2012. Sono stati impegnati sul capitolo 702 euro 419.707.595, di cui euro 356.565.004 in favore del Presidente della Regione per l'attività di ricostruzione, euro 29.708.171 per le attività emergenziali ed euro 33.434.420 per la liquidazione degli oneri connessi al prosieguo di alcuni interventi post emergenziali e per le attività poste in essere dalla struttura tecnica espropri di cui all'OPCM del 17 settembre 2010, n. 3898 nonché per il rimborso degli oneri connessi all'impiego dei volontari.

Le risorse (in termini di previsioni definitive di competenza) destinate a finalità di sostegno al settore dell'editoria ammontano a 279.991.786, nell'ambito delle quali 755.039 per reiscrizioni di residui passivi perenti e 57.438.129 per riassegnazioni dell'avanzo dell'esercizio 2011. Gli impegni sono pari a euro 278.081.228, di cui risultano pagati euro 196.257.443. In relazione ai dPCM di approvazione dei contratti stipulati dal Dipartimento informazione ed editoria per l'acquisto di servizi con le Agenzie di stampa tra le più importanti a livello nazionale, nella sede del controllo preventivo, sono stati richiesti elementi riguardanti, in particolare, la determinazione del prezzo dei servizi di informazione da rendersi e del tetto massimo di spesa, ove previsto. Al riguardo la Presidenza, in esito ad un monitoraggio, tramite cui le diverse Amministrazioni hanno prospettato i loro fabbisogni informativi e confermato l'utilità per lo svolgimento della loro attività istituzionale dell'acquisto di tali servizi, ha avviato la fase di negoziazione con le Agenzie che ha portato ad una diminuzione dei corrispettivi pari a circa il 10 per cento con le agenzie di grande dimensione e del 5 per cento per le quelle di piccole dimensioni. Il costo complessivo derivante dalla stipula delle

²⁵ Il Servizio nazionale della Protezione civile è stato riformato dal decreto-legge n. 59 del 15 maggio 2012 convertito nella legge n. 100 del 12 luglio 2012 che modifica e integra la legge n. 225 del 1992, istitutiva del Servizio. Vengono ricondotte nell'alveo originario definito dalla legge 225/1992 le attività della Protezione civile dirette principalmente a fronteggiare le calamità e a rendere più incisivi gli interventi nella gestione delle emergenze. Il ruolo di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della Protezione civile viene riconosciuto in riferimento alle attività delle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale. La legge 100/2012 include una diversa classificazione degli eventi calamitosi, le diverse attività di protezione civile, una diversa disciplina in ordine alla dichiarazione dello stato di emergenza e il potere d'ordinanza. Si specifica che i mezzi e i poteri straordinari per fronteggiare le calamità vanno utilizzati per interventi temporali limitati e predefiniti: la durata dello stato di emergenza di regola è limitata a 90 giorni, con possibilità di proroga per altri 60. Lo stato di emergenza può essere dichiarato anche "nell'imminenza" e non solo "al verificarsi" dell'evento calamitoso e prevede, da subito, l'individuazione dell'Amministrazione competente in via ordinaria che prosegue le attività, una volta scaduto lo stato di emergenza. Le ordinanze di Protezione civile necessarie alla realizzazione degli interventi per contrastare e superare l'emergenza sono di norma emanate dal Capo Dipartimento della Protezione civile e non più dal Presidente del Consiglio dei Ministri e i loro "ambiti di interesse", per la prima volta, sono definiti dalla legge. Le ordinanze emanate entro trenta giorni dalla dichiarazione dello stato di emergenza sono immediatamente efficaci, mentre quelle successive richiedono il concerto del Ministero dell'economia e delle finanze.

convenzioni è stato pari a 36.282.017 euro nel 2012, in diminuzione rispetto a quello (euro 39.805.529) del 2011. In bilancio tale spesa verte sul capitolo 560 e in parte sul capitolo 479, che nel 2012 riporta i seguenti dati contabili:

2012	Previsioni iniziali	Previsioni finali	Impegni	Pagamenti
Cap. 560: Spese per i servizi di stampa e di informazione ivi comprese le spese derivanti dall'attuazione di accordi e programmi di cooperazione nel campo dell'informazione	36.000.000	36.336.322	36.336.322	26.126.734
Cap. 479: Spese per la diffusione di notizie italiane attraverso agenzie italiane di informazione con rete di servizi esteri su piano mondiale	8.335.212	7.484.914	7.484.914	6.104.340

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Con riguardo alle “politiche attive” che investono le Regioni e gli Enti locali, le maggiori risorse (senza tener conto ovviamente della spesa finalizzata ad esigenze di Protezione civile) che transitano dal bilancio della Presidenza sono strettamente connesse con la spesa afferente il Dipartimento per la famiglia. Le risorse tratte dal Fondo per le politiche della famiglia²⁶ (capitolo 858) e impegnate a favore delle realtà regionali e locali ammontano a oltre 70 milioni e sono relative alle Intese sancite dalle Conferenze unificate del 2 febbraio e 19 aprile 2012. Tali intese stabiliscono i criteri di ripartizione delle risorse di pertinenza del fondo da destinare al finanziamento di servizi socio educativi per la prima infanzia e azioni in favore degli anziani e della famiglia nonché i tempi di realizzazione degli interventi e il monitoraggio. Più precisamente le risorse sono ripartite da un lato in quanto destinate allo sviluppo e al consolidamento del sistema integrato di servizi socio educativi per la prima infanzia, per l'attivazione di nuovi posti, per sostenere i costi di gestione dei posti esistenti, per migliorare l'offerta qualitativa; dall'altro per il perseguimento delle finalità a favore degli anziani e della famiglia per la componente sociale.

Con riguardo al Fondo per le politiche giovanili le risorse complessivamente impegnate ammontano a euro 20.339.037,92, di cui 14.705.581 a favore delle Regioni ed Enti locali. Nella relazione della Sezione centrale di controllo concernente l'indagine di controllo sul fondo per le politiche giovanili (del. n. 2/2013/G) emerge che l'articolazione delle politiche giovanili è avvenuta su due piani istinti: quello nazionale e quello locale. Il primo è legato ad un filone di interventi affidato all'Agenzia nazionale per i giovani, referente europeo per l'attuazione della Decisione 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, con il quale è stato istituito il programma “Gioventù in azione” per il periodo 2007-2013; il secondo, quello locale, è caratterizzato da una serie di bandi gestiti dal Dipartimento che, a partire dal 2009, hanno disegnato la platea di interventi indicando una serie di tematiche che hanno evidenziato una sostanziale contiguità se non una reale sovrapposizione, mirando a stimolare una progettualità senza peraltro una strategia nella quale collocarla.

Significative inoltre risultano le risorse transitate a vario titolo alle Regioni ed Enti locali per il tramite del Dipartimento pari opportunità, non solo in riferimento a quelle derivanti dalla gestione del fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per complessivi euro 18.755.585 (altre risorse sono state destinate a imprese per 2.356.217, ad altri Enti ed Amministrazioni centrali per euro 856.379 ed Istituzioni sociali per 1.687.874 euro), ma anche in riferimento a quelle attinenti al Fondo per il contrasto e la repressione di pratiche di mutilazioni genitali femminili e alle spese relative al programma speciale di assistenza per un ammontare complessivo di 5.416.109,28 euro. Complessivamente le risorse destinate al

²⁶ Il Fondo è stato istituito dall'articolo 19 comma 1 del DL 223/2006 convertito dalla legge 248/2006.

complesso delle realtà regionali e locali ammontano per il tramite del Dipartimento a 27.674.563 euro.

Pur essendo di importo limitato, si segnalano la parte delle risorse a favore delle realtà regionali e locali, attraverso la gestione dei flussi per finalità di interventi per progetti cofinanziati dall'Unione europea e per la formazione comunitaria destinati per 46.135 euro nell'ambito del Centro di responsabilità "Affari europei". Più significative le risorse attinenti al Dipartimento affari regionali: per gli interventi di competenza del Dipartimento è stata complessivamente impegnata la somma di 2.562.018 euro per il finanziamento di progetti per la tutela delle minoranze linguistiche presentati dagli Enti locali e dagli uffici periferici delle Amministrazioni centrali, presenti nei territori caratterizzati dalla presenza di minoranze linguistiche storiche, per la realizzazione di sportelli linguistici, e per attività di formazione finalizzata all'apprendimento di lingue minoritarie storiche. Altre risorse attengono alla realizzazione di attività di informazione, formazione e supporto finalizzate, nell'ambito del progetto PORE, ad accrescere la partecipazione delle Regioni delle autonomie locali e di altri soggetti a programmi tematici dell'Unione europea. Va evidenziato, in riferimento alla gestione del progetto PORE che la relativa struttura di missione è stata soppressa per effetto del DL 95/2012 e le attività svolte dalla soppressa struttura, al fine di assicurare continuità e prosecuzione dei relativi compiti, sono state gestite direttamente dal Dipartimento. Altre risorse attengono al fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli Enti locali in riferimento al quale risultano impegnati 3.533.100 a favore di Regioni ed Enti locali e 185.390 euro a favore di imprese.

3.2. La riorganizzazione dell'apparato

La gestione amministrativa è stata, nel corso del 2012, caratterizzata dal recepimento dei meccanismi di rivisitazione della spesa, in linea con gli obiettivi generali cui si è fatto cenno al precedente paragrafo 1.2.

In tale contesto sono peraltro differenziati - in coerenza alla peculiare disciplina della Presidenza, che identifica nel dPCM lo strumento maggiormente idoneo a calibrare le strutture amministrative e gli strumenti organizzativi sulle necessità e priorità politiche - i percorsi seguiti nella rivisitazione dell'apparato, soggetto a rimodulazione di compiti e strutture con maggiore intensità rispetto alle altre Amministrazioni.

Al riguardo è intervenuto, con il dPCM 15 giugno 2012, l'atto di indirizzo comportante una riduzione del 20 per cento delle dotazioni organiche dirigenziali della PCM e del 10 per cento delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, cui è seguita la nuova determinazione dell'ordinamento delle strutture generali della Presidenza (dPCM 1 ottobre 2012). Quest'ultimo provvedimento si inserisce nel quadro della revisione delle strutture e della spesa avviato già a partire dal dPCM 5 agosto 2010 in applicazione di precedenti disposizioni di legge (articolo 74 del DL 112/2008 e articolo 3 del DL 78/2010).

Con dPCM 5 novembre 2012 è stata effettuata la rideterminazione dei contingenti degli incarichi dirigenziali conferibili a dirigenti provenienti dai ruoli di altre Amministrazioni e ad estranei della PA, e l'individuazione dei criteri per il conferimento degli stessi incarichi. In sede di controllo dello stesso provvedimento è stata prospettata una duplice esigenza, volta da un lato a ribadire le procedure di interpello come criterio generale per il conferimento, dall'altro ad enucleare adeguate motivazioni.

Sul piano operativo ed organizzativo tale attività ha coinvolto anche un ripensamento e la rivisitazione delle strutture di missione (la cui costituzione è resa possibile dall'articolo 7, comma 4, del d.lgs n. 303 del 1999) che, rispetto alle dodici strutture presenti nel passato esercizio finanziario, risultano, ad insediamento della nuova compagine governativa, in numero di sei (cfr. dPCM 30 aprile 2013). Si tratta delle strutture relative:

- alla *spending review* (istituita con dPCM 7 maggio 2012);

- per la celebrazione del centenario della prima guerra mondiale (istituita con dPCM 14 dicembre 2012);
- per il rilancio dell'immagine dell'Italia (istituita con dPCM 30 settembre 2008 e confermata con dPCM 15 dicembre 2011, che ne ha rimodulato composizione e compiti);
- per il supporto tecnico al Ministro della cooperazione internazionale (istituita con dPCM 1 marzo 2012);
- per attivare le azioni dirette a prevenire l'insorgere del contenzioso e a rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure di infrazione (istituita dal dPCM 28 luglio 2006 e confermata, con modificazioni, dal dPCM 15 dicembre 2011);
- per l'analisi e valutazione delle implicazioni economico finanziarie dei provvedimenti normativi, nonché per il supporto degli adempimenti connessi all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali relativi al contenzioso di competenza del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (istituita dal dPCM 23 aprile 2005).

Con dPCM 16 maggio 2012 è stata soppressa l'unità tecnica per la comunicazione dell'attività di governo, mentre con l'articolo 7 del DL n. 95 sono state soppresse l'unità per *e-government* e l'ICT, l'unità PORE (Progetto opportunità per le Regioni in Europa), la Segreteria tecnica "Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione". Hanno avuto termine, inoltre, il 30 giugno 2012 la struttura di supporto organizzativo alla delegazione italiana della Commissione intergovernativa per la realizzazione della linea ferroviaria Torino-Lione e la struttura per il completamento delle attività necessarie a favorire la realizzazione dell'ampliamento dell'insediamento militare americano all'interno dell'aeroporto "Dal Molin" di Vicenza, mentre l'unità tecnica di missione per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia ha avuto termine il 31 dicembre 2012.

Nel prendere atto positivamente di tale percorso, in parte direttamente indicato dalla norma, in parte riconducibile alla autonoma iniziativa dell'Amministrazione, va ribadita l'esigenza di evitare che possa di fatto perdere di rilievo la transitorietà espressamente sottesa alla generale previsione normativa che ne consente l'istituzione. A tal fine appare utile una periodica rivisitazione e verifica della persistenza delle esigenze già presenti alla base della istituzione e dei risultati effettivamente raggiunti anche in relazione ai compiti affidati alle strutture stabili dell'apparato, costituendo così anche una più articolata base valutativa su cui misurare i provvedimenti di conferma o meno delle stesse in sede di successione degli Esecutivi.

Nel corso del 2012 sono state attivate le procedure per la restituzione alle Amministrazioni di appartenenza di 43 dipendenti fuori comparto e 24 unità di personale delle Forze di polizia e per la cessazione di 32 titolari di incarico dirigenziale non appartenenti ai ruoli.

La Presidenza si è avvalsa, inoltre, per il personale fuori comparto confermato, della procedura prevista dal d.lgs. n. 303/1999 che prevede la possibilità tra le Amministrazioni di fare accordi sulla ripartizione degli oneri, convenendo rimborsi tra il 50 e il 70 per cento, in luogo del precedente 100 per cento, anche se gli effetti di tale procedura si presumono verificarsi solo negli esercizi futuri. La spesa per il personale nell'esercizio 2012 ammonta a complessivi euro 284.477.162, in diminuzione rispetto al 2011, da correlare essenzialmente al contenimento delle spese per il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione, che passano da euro 22.461.910 sostenuta nel 2011 a 12.997.998 relativa all'esercizio 2012. In proposito, si segnala l'ulteriore riduzione dei trattamenti economici del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari presso la Presidenza operata con il dPCM 10 maggio 2013.

Va poi menzionato quanto previsto dal DL n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 7 agosto 2012, in relazione all'istituzione (prevista dall'articolo 19) dell'Agenzia per l'Italia digitale, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato, del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per la pubblica

Amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca²⁷. Tale Agenzia esercita, tra le altre, le funzioni precedentemente svolte dal Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e l'innovazione tecnologica della PCM. In particolare, i compiti dell'Agenzia sono individuati dalle competenze dei soggetti che la stessa ha assorbito nel momento della loro soppressione avvenuta *ope legis*: oltre al Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione della Presidenza del Consiglio, l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, DigitPA, l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione per le competenze sulla sicurezza delle reti. Altre attribuzioni derivano dalle prescrizioni contenute nel decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Da segnalare che con delibera della Sezione centrale è stato ricusato il visto a due provvedimenti riguardanti proroga e conferimento di nuovo incarico di collaborazione coordinata e continuativa, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, da parte dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, soppressa ai sensi del su citato DL n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 7 agosto 2012²⁸.

²⁷ L'Agenzia opera sulla base di principi di autonomia organizzativa, tecnico-operativa, gestionale, di trasparenza e di economicità e persegue gli obiettivi di efficacia, efficienza, imparzialità, semplificazione e partecipazione dei cittadini e delle imprese. Per quanto non previsto dal presente decreto all'Agenzia si applicano gli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

²⁸ In proposito, la Sezione ha ritenuto che l'attribuzione della proroga in questione non appare conforme a legge in quanto disposta in violazione degli stessi vincoli che l'Amministrazione si era attribuita, atteso che, nel contratto originario, la possibilità di "proroga" veniva esclusa in modo definito inderogabile. Inoltre, in base al Regolamento dell'Agenzia, tale evenienza si riteneva ammissibile solo nell'ipotesi di "proroga del progetto", da adottare previa proposta del Dirigente competente, con il parere favorevole del Direttore generale e successiva delibera del Consiglio di Amministrazione: adempimenti, questi, non espletati nella fattispecie in esame. Relativamente al secondo provvedimento, riguardante conferimento di nuovo incarico, il Collegio ha ribadito che il corretto utilizzo delle collaborazioni esterne postula un ambito temporale limitato. Conseguentemente, la prestazione oggetto del contratto non è stata ritenuta connessa ad esigenze straordinarie come imposto dalla citata disposizione, bensì attribuita per sopperire a fabbisogni stabili dell'Agenzia che, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del Regolamento interno, può giovare di collaboratori esterni solamente per una durata definita nel tempo e comunque mai superiore ad un anno.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**Considerazioni di sintesi**

- 1. Profili istituzionali e programmazione strategica:** 1.1. *L'organizzazione operativa*; 1.2. *Programmazione e valutazione dei risultati*
- 2. Struttura organizzativa:** 2.1. *Organico e situazione di fatto del personale*; 2.2. *Criticità organizzative e operative*; 2.3. *Altri profili di spending review*
- 3. Risultati finanziari e contabili:** 3.1. *Gestione delle entrate extratributarie*; 3.1.1. *Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie*; 3.1.2. *Analisi delle entrate riassegnate*; 3.2. *Gestione delle spese*; 3.3. *Osservazioni sulla gestione*: 3.3.1. - *Struttura del bilancio*; 3.3.2. - *Banca dati unitaria*; 3.3.3. *Razionalizzazione acquisti*; 3.3.4. *Revisione residui perenti*; 3.3.5. *Controllo amministrativo-contabile*; 3.3.6. *Economie debito pubblico*; 3.3.7. *Controllo agenzie fiscali*; 3.3.8. *Comitato privatizzazioni*; 3.3.9. *Federalismo demaniale*
- 4. Le missioni e i programmi**

Considerazioni di sintesi

Il Dicastero accentra, com'è noto, le principali competenze in materia economico-finanziaria, particolarmente delicate nell'attuale periodo storico, in relazione anche alla nuova *governance* europea e, sul piano interno, del federalismo fiscale.

Nella programmazione operativa, emerge una dissonanza nell'individuazione degli obiettivi tra direttiva ministeriale e note integrative al bilancio, mentre sulla valutazione dei risultati, si palesa ancora il non significativo utilizzo di parametri diversi da quelli meramente finanziari, che, in taluni casi, vanno prontamente sostituiti da misuratori più adeguati.

Il processo di riorganizzazione della struttura amministrativa ha avuto, nel 2012, un nuovo importante impulso a seguito dell'accorpamento delle agenzie fiscali, che ha visto la confluenza della soppressa Agenzia del territorio nell'Agenzia delle Entrate e della già Amministrazione autonoma dei Monopoli nell'Agenzia delle dogane, che ha assunto la denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Il percorso di razionalizzazione appare completato con la recente pubblicazione del nuovo regolamento di organizzazione, emanato in base alla manovra correttiva dello scorso anno¹.

Va ancora segnalato il ritardo della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, che incide non poco sull'efficienza complessiva del dicastero. La già rilevata esigenza di maggiore impulso, sul piano operativo, da conferire all'attività di *spending review*, affidata istituzionalmente al dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, è stata, com'è noto, di recente sottolineata con l'art. 6 del decreto legge n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012, che fa riferimento a tale struttura dipartimentale e, in particolare, ai Servizi ispettivi di finanza pubblica, quale strumento di avvalimento del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, di cui all'art. 2

¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 67 del 2013, in G.U. n. 139 del 15 giugno 2013.

del decreto legge n. 52, convertito con modificazioni dalla legge n. 94 del 2012, nonché all'apporto determinante della Corte dei conti, rendendo più urgente un adeguamento, anche organizzativo, dell'Amministrazione interessata.

Quanto ai risultati finanziari e contabili, dal lato della spesa si conferma l'accentramento degli oneri nelle missioni specifiche del Dicastero, intorno ai quattro quinti delle spese finali, se si considera tra le missioni proprie anche la 3-Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, a stretto rigore più consona al Ministero degli interni. Tra le altre missioni gestite, ben 18 hanno un'incidenza inferiore all'1 per cento del totale delle spese finali, palesando l'esigenza di urgenti interventi di razionalizzazione e migliore allocazione degli oneri nei diversi dicasteri con competenze specifiche.

Sul versante delle entrate extratributarie, sottoposte a particolare attenzione, si segnala il basso livello delle riscossioni rispetto all'accertato; per taluni capitoli con importo rilevante nelle previsioni, non si evidenziano versamenti. Si raccomanda ancora, in proposito, una più stretta collaborazione tra i centri di responsabilità interessati (dipartimenti del Tesoro e delle Finanze), soprattutto in fase previsionale.

Profili gestionali di rilievo attengono alla necessità di rivedere l'allocazione funzionale della spesa per l'intero bilancio dello Stato, anche sulla scorta delle osservazioni della Corte dei conti, con particolare riferimento al dicastero, interessato oggi da un numero esorbitante di missioni, in gran parte di competenza di altre amministrazioni; alla ancora limitata incidenza degli acquisti effettuati tramite Consip; al ripetersi della negativa "prassi" dei debiti pregressi fuori bilancio e della loro sistemazione; all'anomala reiscrizione in bilancio, con l'assestamento, di rilevanti partite di residui passivi perenti, eludendo la disciplina contabile; all'emersione di cospicue economie sul rimborso di prestiti; al palese ritardo dell'avvio della banca dati unitaria prevista dalla riforma contabile; all'esigenza di rendere operativo, per le agenzie fiscali delle Entrate e delle Dogane-Monopoli, il sistema di controllo disposto dal legislatore.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

1.1. L'organizzazione operativa

Il Ministero ha perseguito, nel 2012, le proprie finalità attraverso i seguenti centri di responsabilità amministrativa:

- quattro Dipartimenti (Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, Finanze e Amministrazione generale, personale e servizi);
- l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, della quale era prevista la trasformazione in agenzia fiscale (art. 40 decreto-legge n. 159, convertito dalla legge n. 222 del 2007), ora incorporata, a decorrere dal 1 dicembre 2012, nell'agenzia delle Dogane, con la denominazione di agenzia delle Dogane e Monopoli (art. 23-*quater* della legge n. 135 del 2012);
- la Scuola superiore dell'economia e delle finanze;
- il corpo militare della Guardia di finanza.

Sotto la vigilanza del Dicastero hanno operato le Agenzie fiscali delle Entrate, delle Dogane e del Territorio; con decorrenza 1 dicembre 2012, l'agenzia delle Entrate ha incorporato l'Agenzia del territorio, mentre l'Agenzia delle dogane, incorporante l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, ha assunto la denominazione di agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ai sensi dell'art. 23-*quater* citato. Ha anche operato sotto la sua vigilanza l'Ente pubblico economico agenzia del Demanio.

La *mission* del Dicastero ha come supporto alcune società strumentali a capitale interamente posseduto:

- CONSIP S.p.A. nell'azione di *procurement* e informatizzazione del settore economia;
- SOGEI S.p.A., nel governo del sistema informativo della fiscalità;
- SOSE S.p.A., nelle elaborazioni negli studi di settore;

- EQUITALIA S.p.A. e società da essa controllate, nel settore della riscossione dei tributi.

Per effetto dell'art. 3 *bis* della legge n. 135, di conversione del decreto legge n. 95 del 2012, è stata avviata la scissione delle attività informatiche svolte da CONSIP e la loro attribuzione ad apposita divisione di SOGEI, mentre le attività di committenza svolte da SOGEI sono state contestualmente attribuite a CONSIP, dando luogo a un complessivo disegno di razionalizzazione di tali strutture, nell'ambito della riorganizzazione degli enti che si occupano di *information technology* nel settore pubblico, che vede la cancellazione di DigitPA e Agenzia per l'innovazione, con l'istituzione dell'Agenzia per l'Italia digitale. Nell'ambito di questa razionalizzazione, la CONSIP erediterà alcune funzioni finora esercitate dall'ex Cnipa.

Sotto il profilo organizzativo sul territorio, il decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 2008 ha stabilito la soppressione di 80 uffici territoriali (40 ragionerie e 40 direzioni dell'economia e delle finanze) e la legge n. 73 del 2010 ha disposto la soppressione delle direzioni territoriali, con il passaggio del personale periferico in parte all'Amministrazione dei monopoli e in parte alle ragionerie territoriali. L'articolazione territoriale del Ministero è passata, dunque, da 206 a 103 sedi periferiche. Sono state attivate tutte le azioni propedeutiche alla ridefinizione dell'assetto logistico degli uffici territoriali. Oltre a consentire il funzionamento operativo dei nuovi uffici, è stata intrapresa la rilevazione e l'analisi degli spazi ora in uso e dei fabbisogni allocativi, ai fini dell'individuazione delle soluzioni logistiche ottimali.

Nel corso del 2012, si è completato l'accorpamento delle direzioni territoriali di economia e finanza e di 10 sedi delle ragionerie territoriali, in particolare riorganizzando le strutture dipartimentali della Ragioneria generale, anche attraverso la chiusura di un ufficio per ciascun Ufficio centrale di bilancio e la soppressione di alcuni uffici del Servizio studi, contestualmente all'istituzione di corrispondenti uffici dell'Ispettorato generale del bilancio.

Nell'ambito delle misure di razionalizzazione concernenti il Ministero (dismissioni del patrimonio pubblico, soppressione di Amministrazioni autonome e Agenzie, riduzione delle dotazioni organiche e riordino delle strutture, rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario²), si segnala che con due distinti decreti ministeriali dell'8 novembre 2012 si è provveduto a disciplinare il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie dell'agenzia del Territorio nell'agenzia delle Entrate e dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane, che diventa anche dei Monopoli. Con successivo decreto ministeriale n. 108511 del 31 dicembre 2012, in applicazione dell'art. 1, commi da 476 a 478, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, si sono costituite le contabilità speciali necessarie al funzionamento di giochi, scommesse e lotterie affidate alla nuova Agenzia delle dogane e dei Monopoli.

1.2 Programmazione e valutazione dei risultati

L'atto d'indirizzo delle priorità politiche per l'esercizio 2012, definito in largo anticipo fin dal 28 giugno 2011, è stato seguito dalla direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione solo il 28 febbraio 2012, divenuta pienamente efficace con la registrazione della Corte dei conti il 13 aprile, ad esercizio ormai inoltrato. Anche se i tempi risultano anticipati rispetto ai precedenti esercizi, permane un evidente problema di tempestività, e, quindi, di efficacia della programmazione operativa.

Il processo ha dato luogo all'individuazione di 79 obiettivi, 29 dei quali strategici e 50 strutturali, posti a carico dei centri di responsabilità. A tali obiettivi sono stati associati 93 indicatori di *performance*, in gran parte di realizzazione fisica o finanziaria (75, di cui 27 per gli obiettivi strategici), mentre risultano numericamente molto limitati gli indicatori binari (*outcome*) (7), di risultato (*output*) (8) e quelli qualitativi (3).

² Decreto-legge n. 87, confluite nella legge n. 135, di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012.

L'Amministrazione rappresenta che la direttiva sottoposta all'approvazione del Ministro non comprende gli obiettivi di natura finanziaria, relativi a meri trasferimenti ad altri soggetti, inseriti solo nel relativo applicativo informatizzato, in quanto non implicano alcuna attività discrezionale, e considerati invece nelle Note integrative al bilancio di previsione e al consuntivo. La programmazione dell'attività prevede adempimenti prescritti da norme differenti, con tempistiche diverse e contenuti a volte non coordinati. Le Note integrative fanno capo al dipartimento della Ragioneria generale, prevedendo, ad esempio, la distinzione tra obiettivi strategici e strutturali, mentre la direttiva segue gli orientamenti del Comitato tecnico scientifico della Presidenza del Consiglio, che esclude gli obiettivi strutturali. Incide sulla situazione anche la mancata emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dall'art. 57, comma 21, del decreto legislativo n. 235 del 2010, che dovrebbe definire quali parti del decreto legislativo n.150 del 2009 si applicano al dicastero. La tabella che segue compendia, per il 2012, le predette differenze, distintamente per centri di responsabilità:

NOTA INTEGRATIVA 2012				DIRETTIVA 2012			
Cdr	Strategico	Strutturali	Finanziari	Cdr	Strategico	Strutturale	Finanziari
DAG	5	7	1	DAG	5	7	1
DT	9	29	25	DT	9	20	33
RGS	5	14	6	RGS	5	6	14
DF	5	12	14	DF	5	12	14
GdiF	1	2	0	Gdi F	1	2	0
AAMS	2	1	0	AAMS	2	1	0
sub totale	27	65	46	sub totale	27	48	62
TOTALE	27	111		TOTALE	27	110	
AVVOC.	0	1	0	SSEF	2	2	0
GABINETTO	0	2	1	TOT.GEN.	29	112	
TOT. GEN.	27	115					

Su tali incongruenze, la Corte esprime perplessità, auspicando l'allineamento della direttiva e dei documenti di bilancio per quanto riguarda la programmazione degli obiettivi e la rilevazione dei risultati.

Lo stato di realizzazione degli obiettivi per il precedente esercizio, allegato alla direttiva come richiesto dalla norma, risulta che tutti gli obiettivi del precedente esercizio sono stati raggiunti, tranne quattro "parzialmente raggiunti" e uno "non raggiunto". Quest'ultimo concerne l'obiettivo strutturale del Dipartimento della Ragioneria generale "efficace vigilanza e controllo della gestione delle risorse pubbliche", a causa del ritardo nella realizzazione di un sistema informatico per la gestione dei processi amministrativi che ha indotto alla sua riproposizione nel nuovo esercizio.

I quattro obiettivi parzialmente raggiunti riguardano il Dipartimento del tesoro ("attività ispettiva di finanza pubblica" e "coordinamento informatico dipartimentale", entrambi strutturali) e la Ragioneria generale ("attuazione della riforma del bilancio" e "predisposizione e gestione del bilancio", il primo strategico e il secondo strutturale).

Per il Dipartimento del tesoro, l'attività ispettiva ha scontato la sospensione dei controlli sulle risorse della Banca europea per gli investimenti destinate ai Paesi ACP e talune criticità nell'azione di supporto normativo in materia di prevenzione del riciclaggio e dell'usura, mentre il coordinamento informatico ha subito gli effetti dei tagli di bilancio e dei ritardi dell'assestamento.

Per la Ragioneria generale, l'obiettivo strategico dell'attuazione della riforma contabile è stato solo parzialmente conseguito per le difficoltà di realizzazione della banca dati unitaria,

condizionata dal ritardo nel coinvolgimento di alcuni interlocutori istituzionali e dal protrarsi del processo di armonizzazione contabile, nonché per la riprogrammazione conseguente all'abbandono, deciso dal legislatore, del bilancio di sola cassa; la predisposizione e gestione del bilancio, obiettivo strutturale, ha sofferto per la riduzione dello stanziamento per trasferimenti a Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano, cui era riferito l'indicatore di risultato.

Per il 2012, i 29 obiettivi strategici si riferiscono alle seguenti priorità politiche:

- quadro giuridico globale per stabilità e efficienza dei mercati (2 obiettivi);
- *governance* europea e riforme strutturali (4);
- risanamento finanziario (6);
- modernizzazione pubblica amministrazione (9);
- federalismo fiscale (2);
- contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (4);
- riforma del bilancio (2).

La Nota integrativa al rendiconto 2012 espone 126 obiettivi, di cui 27 strategici³ e 99 strutturali, comprensivi di quelli finanziari e di quelli gestiti dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli. A fronte di essi, sono stati individuati 149 indicatori, dei quali 83 finanziari e 52 fisici.

Dei complessivi 126 obiettivi, dalle schede risultano non pienamente raggiunti i *target* relativi a 27 obiettivi, facenti capo ai Dipartimenti del tesoro (20) e della Ragioneria generale (7). Il raggiungimento solo parziale dell'indicatore può ritenersi significativo se inferiore alla soglia dell'80 per cento; in tal caso, gli scostamenti interessano 8 obiettivi, di competenza dei dipartimenti del Tesoro (1) e della Ragioneria generale (6).

Una breve analisi di queste *performances* induce a qualche considerazione.

Per il Dipartimento del tesoro, l'obiettivo con risultati al di sotto di tale soglia riguarda i trasferimenti alle imprese per interventi di sostegno (obiettivo 161, programma 6 della missione 29, indicatore finanziario al 52,5 per cento).

I risultati inferiori alla soglia, di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale, concernono, in primo luogo, 5 obiettivi relativi a trasferimenti per fondi da assegnare, di riserva e speciali (nn. 170 e 171, programmi 1 e 2 della missione 33), per sostegno all'istruzione (n. 13, programma 10 della missione 22), per opere pubbliche e infrastrutture (n. 10, programma 8 della missione 14) e per analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica (n. 182, programma 7 della missione 29), con risultati tra zero e 1 per cento; l'altro obiettivo riguarda il concorso per il finanziamento della spesa sanitaria (n. 168, programma 6 della missione 3).

Trattasi, con ogni evidenza, di procedimenti di attribuzione di mezzi finanziari per varie finalità, in gran parte interessanti il conto capitale, per i quali l'indicatore finanziario risulta inadeguato alla misurazione delle *performances*.

Peraltro, l'inidoneità di tale indicatore, basato sulla rilevazione di impegni e pagamenti, risulta del tutto evidente nel caso di dotazioni di bilancio per loro natura non impegnate dal dicastero, perché ripartite con decreti di variazione in corso d'anno. E' il caso degli obiettivi che risultano con *performance* zero dall'indicatore finanziario, che attengono ai vari fondi da ripartire, cui si è fatto cenno.

In tali fattispecie, si torna ad evidenziare l'esigenza di un'urgente sostituzione dell'indicatore di risultato.

³ La differenza con la direttiva è dovuta alla mancata considerazione dei 2 obiettivi strategici affidati alla Scuola superiore di economia e finanza.

2. Struttura organizzativa

2.1. Organico e situazione di fatto del personale

A fine 2012, l'organico complessivo del Dicastero era di 13.421 unità, di cui 776 dirigenti; la riduzione rispetto alla consistenza di fine 2009 risulta del 24 per cento circa, concentrata nel personale non dirigente di terza area (-29,5 per cento). La dotazione organica, trasfusa nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 67 del 2013, emanato ai sensi dell'art. 23-*quinquies*, del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012, era di 12.225 unità, di cui 632 dirigenti. Il personale effettivamente in servizio a fine 2012 era di 11.665 unità, di cui 617 dirigenti, a fronte di 14.235 unità, di cui 715 dirigenti, preventivate nella direttiva generale, al netto della Guardia di Finanza, quest'ultima con un contingente di 63.496 unità.

Le Agenzie delle entrate e delle dogane non hanno operato riduzioni delle spese di funzionamento, avvalendosi della possibilità di riversamento sostitutivo all'entrata del bilancio dello Stato pari all'1 per cento delle dotazioni previste sui capitoli relativi ai costi di funzionamento⁴. L'Agenzia delle entrate ha provveduto alle riduzioni quantitative di personale disposte nell'ambito della *spending review*, tranne che per i dirigenti di prima fascia, la cui dotazione è rimasta invariata. Le nuove dotazioni organiche sono state formalizzate nel regolamento, con delibera del Comitato di gestione del 30 ottobre 2012, riducendo il personale non dirigente di 4.190 unità (da 37.960 a 33.770) e quello dirigente di 341 unità (da 1.214 a 873, di cui 29 di prima fascia).

Quanto all'incorporazione dell'Agenzia del territorio, la dotazione organica sarà definita all'atto del perfezionamento del processo di riorganizzazione. Il regolamento di amministrazione è stato modificato, inserendo tra le strutture di vertice centrali alcune direzioni centrali dell'agenzia incorporata, mentre altre sono confluite nelle corrispondenti direzioni centrali dell'incorporante, con la nomina a direttori centrali aggiunti di dirigenti già preposti alle direzioni centrali dell'incorporata. Non hanno, invece, subito variazioni le direzioni regionali e gli uffici provinciali già appartenenti all'*ex* Agenzia del territorio.

L'Agenzia delle dogane ha ridotto la dotazione organica in misura conforme alla prescrizione di legge, rideterminandola in 10.288 unità, di cui 268 dirigenti. A fine 2012, la struttura riconducibile all'area di attività dell'agenzia incorporante è organizzata in 12 direzioni centrali, 10 regionali o interregionali e 2 provinciali, con 81 uffici alle dipendenze delle direzioni territoriali e 171 sezioni operative territoriali alle dipendenze degli uffici. L'incorporata Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (A.A.M.S.) non solo è stata esclusa dal limite di spesa previsto dalla norma, perché annoverata tra le strutture operanti per l'ordine e la sicurezza pubblica, ma nel 2012 ha sostenuto una spesa aggiuntiva, correlata all'ampliamento da 24 a 84 sedi territoriali, per consentire il presidio e il controllo finalizzato alla lotta all'evasione ed all'illegalità nei settori di competenza. Il suo organico complessivo, rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 giugno 2011, era passato da 1.297 a 2.895 unità; in seguito, l'organico è stato ridotto nella misura prevista dalla legge, fissandolo in 2.583 unità, di cui 84 dirigenti (dPCM del 6 marzo 2013). Pertanto, considerate anche le 10 unità di personale proveniente dall'agenzia per lo Sviluppo del settore ippico- ASSI, soppressa dal 15 agosto 2012, la dotazione organica complessiva della nuova Agenzia delle Dogane e dei Monopoli risulta di 12.863 unità, di cui 334 dirigenti (delibera Comitato di gestione del 20 marzo 2013), mentre il personale effettivamente in servizio a fine 2012 era di 11.629 unità, di cui 257 dirigenti.

2.2. Criticità organizzative e operative

In sede di controllo preventivo dei decreti di variazione di bilancio, conseguenti alle manovre correttive, la Corte dei conti ha formalizzato alcune osservazioni, cui non sempre l'amministrazione ha dato seguito. In particolare, sull'utilizzo, a fini di copertura, delle giacenze

⁴ Art. 6, comma 21-*sexies*, del decreto legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010.