

Accanto a tematiche di natura orizzontale, già peraltro ben individuate nella precedente Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, (procedure di acquisto di beni e servizi, razionalizzazione nell'uso degli immobili, organizzazione amministrativa, mobilità del lavoro e armonizzazione del sistema contributivo e contrattualistico nel pubblico impiego, fabbisogni e costi standard, costi della politica, qualità delle spese di investimento, razionalizzazione delle società partecipate pubbliche), un particolare rilievo viene, quindi, assegnato alle analisi per centri di responsabilità e di costo. Analisi, queste, volte, da un lato, ad evidenziare l'organizzazione della struttura e le attività di minore utilità che potrebbero essere svolte da privati senza svantaggio per la collettività e a consentire, dall'altro, una valutazione ed eventualmente una riconsiderazione dei programmi di spesa alla luce degli indicatori di *performance* associati agli stessi.

In tale logica merita, altresì, attenzione l'utilizzo delle risorse così liberate da destinare possibilmente all'accelerazione del processo di riduzione della pressione fiscale, nonché a misure da indirizzare in modo preminente alla crescita.

Le misure fino ad oggi adottate dal Governo italiano, tuttavia, hanno solo marginalmente assunto come obiettivo la riconsiderazione globale dei processi di produzione o la riduzione di servizi pubblici.

Hanno invece perseguito una rigorosa politica di contenimento della dinamica della spesa pubblica, particolarmente accentuata nei confronti delle spese di funzionamento, affidata, in prevalenza, ad un susseguirsi di norme volte al contenimento di specifiche forme di spesa ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili attraverso interventi non selettivi di tipo generale, concentrati essenzialmente nella riduzione del numero e della retribuzione del personale pubblico, nel controllo della spesa per i consumi pubblici, in tagli lineari e nella riduzione delle spese per investimenti.

Anche le iniziative avviate autonomamente dalle singole Amministrazioni hanno prevalentemente operato nell'ambito delle materie oggetto della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 maggio 2012.

Il gruppo di lavoro istituito presso il MIPAAF ha formulato alcune proposte in tema di locazioni passive e spese per l'informatica, mentre il MAE ha puntato sulla razionalizzazione della rete diplomatico-consolare, sul ripensamento del sistema delle scuole italiane e degli istituti di cultura all'estero e sulla riduzione complessiva della spesa per il personale da conseguire intervenendo anche sulla misura delle indennità di servizio corrisposte al personale diplomatico e amministrativo, nonché sulla spesa per i viaggi di trasferimento; sempre nell'ottica di riduzione della spesa è stato avviato un processo di dematerializzazione documentale e delle comunicazioni, la digitalizzazione delle procedure contabili, l'automazione delle attività di gestione del personale, nonché l'uso intensivo della posta elettronica.

Analoghe le iniziative avviate nell'ambito del Ministero per lo sviluppo economico (che ha proseguito nell'attuazione del piano di razionalizzazione delle sedi in locazione passiva e nel processo di sostituzione, per i servizi di *front office*, del personale dipendente da società terze con proprio personale in esubero ed ha ultimato il processo di voltura di tutte le linee telefoniche a seguito dell'adesione alla convenzione Consip "Telefonia fissa") e del Ministero della salute (intervenuto dismettendo due immobili in locazione, riducendo il parco automezzi, affidando alla Consip la gara per la gestione del flusso documentale e intervenendo in tema di spesa per missioni, formazione, utenze e servizi vari).

Nell'ambito del Ministero dell'interno è stata già avviata, accanto alla riduzione delle spese connesse alla locazione delle sedi, la concentrazione dei servizi amministrativi, contabili e contrattuali nelle Direzioni Regionali dei Vigili del Fuoco (d.P.R. 19 luglio 2012, n. 159); sono state esaminate le modalità di impiego delle risorse finanziarie destinate alla Pubblica Sicurezza e sono stati predisposti appositi piani di razionalizzazione degli immobili condotti in locazione dagli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione, dismettendo le sedi relative a 19 prefetture e 4 immobili sedi degli uffici centrali.

Il Ministero della giustizia, ha infine individuato, a fianco della riforma delle circoscrizioni giudiziarie, la gara unica per le intercettazioni e l'avvio, a decorrere dal 2014, dell'informatizzazione delle procedure (processo civile telematico).

Rientra nella *spending review* anche il programma di razionalizzazione degli acquisti, volto a ridurre la spesa rendendo più efficiente e trasparente l'acquisizione di beni e servizi. Nel programma, un ruolo fondamentale è attribuito a Consip, società per azioni con unico azionista, il Ministero dell'economia e delle finanze, che gestisce il programma e sviluppa il sistema informatico di *e-procurement* realizzato a supporto.

La normativa ha reso sempre più stringente l'utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione Consip, o delle centrali regionali di committenza sia per le spese per telefonia, energia elettrica, gas, carburanti e combustibili, sia per le altre categorie merceologiche.

Il recente decreto-legge n. 69 del 2013 è intervenuto nuovamente in materia, introducendo, tra l'altro, obblighi di trasparenza degli acquisti; la rinegoziazione dei contratti in essere; l'elenco e la drastica riduzione del numero delle centrali di acquisto, oltre a Consip; l'attribuzione dei relativi controlli all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici della quale è peraltro prevista la soppressione e le cui funzioni dovrebbero essere trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'ampliamento della platea di enti tenuti all'utilizzo degli strumenti di acquisto e l'incremento dell'impiego della negoziazione telematica hanno prodotto nel 2013 un aumento del transato (inteso come il valore dei consumi, degli acquisti e degli ordini stipulati attraverso le convenzioni Consip) del 42 per cento nel sistema delle convenzioni, mentre nel mercato elettronico è più che raddoppiato in valore assoluto rispetto all'anno precedente.

In netto aumento risulta anche il valore dell'erogato (inteso come il valore complessivo delle forniture e dei servizi erogati in relazione a contratti attivi) che nel 2013 cresce di oltre il 15 per cento nell'ambito delle convenzioni e registra un valore più che raddoppiato per il mercato elettronico.

Nell'ambito delle convenzioni, gli incrementi del valore del transato sono particolarmente significativi nell'ambito delle amministrazioni del comparto Stato ove, dopo la flessione del 2012, il dato relativo al 2013 mostra un valore del transato quasi doppio rispetto a quello consuntivato nel 2012; incremento verosimilmente ascrivibile all'ampliamento dei vincoli introdotti dalla normativa in materia di *spending review*.

Meno rilevante, invece, il valore dell'erogato, relativo alle convenzioni già attive.

Tali andamenti, pur in crescita, sembrano consentire ulteriori spazi di miglioramento alla luce del rapporto tra la spesa affrontata/presidiata, vale a dire la spesa per la quale è stata aggiudicata o è attiva una convenzione Consip, e la spesa transata o erogata.

Limitatamente alle amministrazioni del comparto Stato (comprehensive anche degli organi costituzionali, enti pubblici, scuole, e società partecipate), nel 2013 sono state gestite 75 convenzioni afferenti a diverse merceologie per un valore complessivo di spesa presidiata (affrontata) di circa 6.092 milioni (erano 5.757 milioni nel 2012) con un risparmio potenziale¹ di 1.490 milioni a fronte dei quali si contrappone un ammontare erogato pari a 880 milioni con un risparmio² diretto di circa 192 milioni.

Appare quindi un obiettivo raggiungibile un incremento della spesa erogata rispetto a quella presidiata, superiore all'attuale 14,4 per cento e ciò, sia pur scontando classificazioni del tutto disomogenee, anche alla luce della dimensione della spesa presidiata (affrontata) rispetto alla spesa per i consumi intermedi.

Conferma tale obiettivo l'analisi dell'attività contrattuale svolta dalle Amministrazioni centrali nell'esercizio 2013, che ha evidenziato un basso indice di ricorso alle convenzioni

¹ Tale valore viene stimato sulla base dell'effetto benchmark delle convenzioni Consip e delle percentuali di risparmio ottenute da indagini Istat o a valle dell'aggiudicazione di gara.

² Tale valore corrisponde alla stima del risparmio da prezzi unitari sulla base dell'erogato o del transato e delle percentuali di risparmio ottenute da indagini Istat o a valle dell'aggiudicazione di gara.

Consp e al mercato elettronico, sia nell'ambito delle spese correnti (con una media del 18 per cento) che in quelle in conto capitale (con una media del 7 per cento).

Le spese effettuate al di fuori delle procedure centralizzate sono motivate dalla mancanza di convenzioni attive, da esigenze di urgenza, da richieste inferiori al minimo d'ordine e in particolare dalla specificità di alcuni beni e servizi da acquisire in relazione alle funzioni assegnate alle Amministrazioni.

Maggiori sono gli spazi di azione nel medio periodo ove si tratta di valutare l'avvio di effettive procedure di *spending review*; procedure che, a prescindere da analisi sottostanti alla definizione di nuovi tagli di spesa, dovrebbero essere indirizzate a rivisitare le modalità di produzione dei servizi pubblici per favorire tecniche meno costose e a selezionare con maggiore rigore i beneficiari di programmi di trasferimento finanziario.

Si tratta di un obiettivo ben individuato anche dal Commissario straordinario nel programma presentato a novembre che configurava, quale componente fondamentale, il processo di istituzionalizzazione della revisione della spesa, con il duplice obiettivo di renderla parte integrante della procedura di preparazione del bilancio dello Stato e degli Enti decentrati e di mantenere un appropriato livello di efficienza della spesa pubblica, indirizzandola verso le priorità economiche emergenti.

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.

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, nonché dei fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti alle Missioni e ai Programmi del bilancio dello Stato.

Di rilievo appaiono le nuove schede predisposte dalla RGS che costituiscono un aggiornamento degli indicatori di risultato e di contesto già presentati nell'appendice del Rapporto sulla Spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato 2012, articolati per Ministero. Aggiornamento che ha comportato, in alcuni casi, la revisione di serie storiche o la modifica di alcuni indicatori, nonché l'individuazione di indicatori per programmi precedentemente non esaminati.

In attesa dei primi risultati derivanti dall'applicazione degli indicatori, va sottolineata l'importanza delle analisi volte a riconsiderare i margini dell'intervento pubblico, anche nel breve medio periodo, al fine di rivedere leggi e provvedimenti non più necessari, nonché di razionalizzare le linee di attività maggiormente onerose e caratterizzate da scarsa efficienza ed efficacia.

In tale direzione un approfondimento meritano le spese per interventi e trasferimenti e il fenomeno, strettamente connesso, della rilevanza, anche finanziaria, del complesso degli enti, agenzie, fondazioni, società ed organismi comunque denominati, facenti capo alle Amministrazioni centrali.

Sotto il primo profilo, l'esame volto ad individuare un possibile spazio di razionalizzazione deve, in primo luogo, tener conto di programmi e importi che non possono essere tagliati o ridotti perché trattasi di somme che risultano già impegnate a favore di soggetti terzi sotto forma di contratti di servizio, limiti d'impegno, contributi per il pagamento di interessi su prestiti, versamenti all'entrata del bilancio a fronte di agevolazioni fiscali.

Devono, inoltre, essere attentamente considerate le erogazioni volte a finanziare funzioni con specifica valenza allocativa come, ad esempio, le risorse che contribuiscono a calmierare le tariffe per i servizi resi all'utenza, a finanziare attività culturali senza un immediato ritorno economico o a sostenere la ricerca di base e cioè la ricerca non destinata a portare immediate ricadute operative di natura industriale o commerciale.

Più ampi margini di intervento presentano invece i trasferimenti a favore di una molteplicità di soggetti pubblici e privati (enti culturali, enti di ricerca, enti del terzo settore, ecc.) con l'attribuzione spesso di quote minime a singoli enti.

La natura di contributi a pioggia, privi di ogni ricaduta positiva, unita ai costi di gestione ed al rallentamento delle procedure di erogazione, ne suggerisce una profonda razionalizzazione, rendendo, in ogni caso preferibile, una distribuzione fondata su progetti concreti da finanziare e rendicontare piuttosto che attraverso un sovvenzionamento diretto agli enti.

Sempre nell'ambito di una riconsiderazione dell'attuale perimetro dell'intervento pubblico una attenta riflessione merita il complesso degli enti, agenzie, fondazioni, società ed organismi che fanno capo ad Amministrazioni centrali.

A partire dal 2001 le leggi finanziarie annuali hanno sistematicamente introdotto disposizioni per il riordino degli Enti pubblici affrontando, tuttavia, il tema sotto il profilo meramente finanziario, privilegiando immediati effetti in termini di tagli di spesa. E' mancata invece una riflessione sulle linee strategiche di riordino sostenuta da una approfondita ricognizione dei settori di intervento, delle funzioni e delle risorse loro dedicate.

La rilevanza del fenomeno, emersa dai primi risultati della ricognizione effettuata dalla Corte dei conti nel recente Rapporto di coordinamento della finanza pubblica, comincia ad influenzare le politiche di revisione della spesa delle Amministrazioni che hanno fatto maggior ricorso a tale modulo organizzativo, tra le quali si segnala, ad esempio, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - cui la legge di stabilità per il 2014 ha dato la possibilità di predisporre con decreto un piano di ristrutturazione e razionalizzazione, anche mediante operazioni di fusione e di incorporazione, delle società direttamente o indirettamente controllate e di quelle interamente detenute - o il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali, in ordine al quale il disegno di legge AS 1328, recante "*Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)*" contiene una delega al Governo per la riorganizzazione degli enti vigilati, ispirato a criteri di efficienza e di valorizzazione delle politiche agricole.

Particolare attenzione merita ancora la struttura organizzativa del Ministero per lo sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della difesa del territorio e del mare ove non risulta ancora concluso il riordino degli Enti vigilati con riferimento, in particolare, alle Autorità di distretto e agli Enti Parco.

Nella stessa logica, una profonda attività di razionalizzazione richiede il quadro delle società strumentali partecipate dalle Amministrazioni statali e vigilate dai Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle politiche agricole, alimentari e forestali e dei beni e delle attività culturali e del turismo (43 società quotate e non quotate).

In un'ottica di revisione generale degli assetti organizzativi, finalizzata soprattutto al contenimento dei costi, andrebbe attentamente valutata, da un lato, la strategicità e l'essenzialità delle partecipazioni e, dall'altro, il rapporto tra le funzioni esercitate e quelle tipiche dell'amministrazione di riferimento. La compresenza, infatti, di strutture ministeriali e società partecipate, quando non sia finalizzata a fornire ben identificati servizi alla collettività, non consente di distinguere con immediatezza i rispettivi ambiti di competenza, duplicando, talvolta, costi e funzioni.

Numerosi sono gli esempi che possono trarsi dall'analisi della struttura amministrativa dei Ministeri; si segnalano in particolare: la R.A.M. S.p.A. che svolge funzioni per la promozione e il sostegno all'attuazione del Programma autostrade del mare (nel settore opera anche una direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti); la Difesa Servizi S.p.A. che ha per oggetto la gestione economica di beni e servizi derivanti dalle attività istituzionali del ministero della difesa; la Sogesid S.p.A. che svolge funzioni di supporto tecnico all'attività del Ministero per l'ambiente e della tutela del territorio e del mare; l'Ales S.p.A. che, nata con lo scopo di dare occupazione a lavoratori socialmente utili, ha acquisito un vasto spettro di attività proprie del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (da valutare in relazione alla possibile sovrapposizione con le competenze affidate agli organi ministeriali e soprattutto alle regioni e agli enti locali in materia di promozione e servizi al pubblico); l'Arcus S.p.A. che opera nel campo della selezione dei progetti degli interventi di

tutela e restauro di beni culturali da ammettere a finanziamento; la ISA S.p.A., partecipata dal Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali, con il compito di promuovere e sostenere progetti di sviluppo agricolo, le cui funzioni, in un quadro di razionalizzazione del sistema dei servizi creditizi e finanziari a favore delle imprese agricole, dovrebbero confluire presso l'ISMEA.

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Considerazioni di sintesi

1. Analisi della struttura organizzativa e programmazione strategica e

finanziaria: 1.1. *Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi;* 1.2. *Programmazione strategica e finanziaria;* 1.3. *Funzioni di indirizzo e di vigilanza*

2. Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo 2013 della Presidenza del Consiglio nei raccordi con il bilancio dello Stato: 2.1. *Raccordi con il bilancio dello Stato: missioni e programmi;* 2.2. *Risorse trasferite dal Ministero dell'economia e finanze ed effetti delle manovre;* 2.3. *Il conto finanziario 2013;* 2.4. *Obiettivi di razionalizzazione della spesa e prime risultanze;* 2.5. *Risultati di sintesi riferiti ad alcune politiche attive;* 2.6. *L'attività di supporto alle politiche europee*

Considerazioni di sintesi

Nell'analisi del conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹ assumono particolare rilievo i raccordi contabili e finanziari con le risultanze derivanti dal Rendiconto generale dello Stato, nell'esigenza di verificarne la coerenza funzionale sia sul piano della aggregazione delle risorse per missioni e programmi, sia con riguardo alle manovre di contenimento della spesa ed alle misure di *spending review*. In tale prospettiva rilevano le principali risultanze gestionali nel più vasto quadro degli interventi e delle politiche che coinvolgono la struttura amministrativa.

In tale approccio, coerente con la impostazione generale della relazione sul Rendiconto, sono, peraltro, evidenziati i profili di autonomia contabile, finanziaria, organizzativa, che caratterizzano il quadro normativo in cui opera la stessa PCM, anche in relazione alle funzioni di indirizzo, di impulso e di coordinamento nei riguardi delle altre amministrazioni pubbliche.

Tale complessità emerge dalla stessa peculiare conformazione della struttura del bilancio, caratterizzato da una ricorrente modificazione dei centri di responsabilità in ragione delle diversità riconducibili al succedersi delle compagini di Governo e delle conseguenti priorità programmatiche.

La struttura di bilancio risente, infatti, degli effetti delle misure organizzative adottate in considerazione della mutevole conformazione degli Esecutivi e di talune priorità di intervento: l'insediamento del Governo ad aprile del 2013 ha comportato un nuovo quadro delle competenze e una conseguente ridefinizione delle attribuzioni delle strutture e dei centri di responsabilità. In particolare la struttura del bilancio è stata adeguata al nuovo quadro funzionale delle competenze, attraverso l'istituzione - in relazione alle politiche in materia di integrazione, delegate ad un ministro senza portafoglio - di un apposito centro di responsabilità

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.

denominato “Integrazione”, al fine di dare specifica evidenza a tale politica. Inoltre, a seguito dell’attribuzione al dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane delle competenze in materia di coordinamento delle amministrazioni centrali interessate ai processi di ricostruzione e di sviluppo nella città dell’Aquila e dei comuni del cratere abruzzese e delle funzioni di autorità di gestione del POIN “Attrattori culturali e turismo”, è stato istituito uno specifico centro di responsabilità denominato “Sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane”. Va, altresì, considerato l’avvalimento da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del dipartimento per le pari opportunità, per l’esercizio delle funzioni delegate dal Presidente del Consiglio.

Sul piano ordinamentale permane, invero, una discrasia riconducibile alle svariate competenze che si sono via via stratificate su di un apparato, il cui disegno dovrebbe ancorarsi alle sole funzioni di supporto all’esercizio delle prerogative di impulso, direzione e coordinamento, proprie del Capo del Governo. A fronte del ruolo peculiare di guida e di indirizzo, l’articolazione di bilancio fa emergere il rilievo, anche finanziario, delle “politiche attive” innestatesi, come precisato nelle scorse relazioni, sulla struttura originaria, in particolare a partire dalla XV Legislatura². Tali funzioni, in un ridisegno complessivo degli apparati, potrebbero essere ricondotte più propriamente ad altre Amministrazioni, in coerenza, anche, alla configurazione funzionale del bilancio, fermi restando i compiti di coordinamento della PCM.

In questa direzione si inquadrano gli interventi di snellimento dell’apparato conseguenti al trasferimento al Ministero dei beni e delle attività culturali – MIBACT delle funzioni in materia di turismo, così come, all’Agenzia dell’Italia digitale, delle funzioni prima allocate presso il dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l’innovazione tecnologica. Va, peraltro, segnalato che al trasferimento delle funzioni all’Agenzia non si sono accompagnate parallele “cessioni di personale”, atteso che gli interessati hanno esercitato il diritto di opzione a permanere nei ruoli della PCM³. Materia da considerare è, sotto questo profilo, la piena rispondenza della previsione di un autonomo comparto di contrattazione in ordine a competenze che almeno in parte paiono simmetriche e fungibili con quelle di altre amministrazioni.

Per converso va segnalata la ripartizione delle competenze in materia di politiche di coesione disciplinata dal DL n. 101 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 2003, tra la Presidenza e la costituenda Agenzia per la coesione territoriale⁴, che si innesta nel quadro precedente delle attribuzioni del Presidente del Consiglio (delegate al Ministro per la coesione territoriale) di cui all’art. 7, comma 26, del DL n. 78 del 2010 e di cui al d.lgs. n. 88 del 2011. Si tratta di una materia di intervento nella quale la Presidenza è chiamata a svolgere particolari adempimenti finalizzati al rafforzamento dell’azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione. Spetta, infatti, alla Presidenza, tra le altre, la funzione di assicurare il raccordo con le amministrazioni statali e regionali competenti nella fase di predisposizione delle proposte di programmazione economica e finanziaria e di destinazione territoriale delle risorse di natura finanziaria e non finanziaria, attinenti la politica di coesione europea e nazionale, miranti ad accrescere la coesione territoriale, anche ai fini dell’adozione degli atti di indirizzo e di programmazione relativi all’impiego dei fondi a finalità strutturale dell’Unione europea, nonché all’impiego del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Tali funzioni si affiancano a quelle svolte dalla Presidenza nella più vasta materia delle politiche europee. Queste si sostanziano nelle attività tese al miglioramento connesso alla fase di

² In base al DL n. 181 del 2006, convertito con legge n. 233 del 2006, erano state affidate alla PCM competenze in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo, attribuzioni sostanzialmente confermate dal DL n. 85 del 2008, convertito dalla legge n. 121 del 2008, riportando anche alla Presidenza del Consiglio i compiti in materia di politiche antidroga, assegnati, nella precedente Legislatura, al Ministero della solidarietà sociale.

³ Ai sensi dell’art. 22 del DL n. 83 del 2012 convertito dalla legge n. 134 del 2012.

⁴ Per ulteriori approfondimenti si rinvia a quanto riportato in questa Relazione nel capitolo relativo al Ministero dello sviluppo economico.

formazione delle norme e politiche dell'Unione europea e della relativa attuazione, anche alla luce del più ampio processo di integrazione⁵.

La rilevanza di tali funzioni va considerata anche alla luce del ruolo che assume il sistema delle Conferenze con le Autonomie, sistema amministrativamente incardinato presso la PCM ed intorno a cui si riconnettono anche modalità programmatiche e di erogazione di risorse finanziarie dedicate a famiglia, politiche giovanili, sport. Si tratta di risorse che affluiscono nel bilancio della Presidenza tramite capitoli di spesa del bilancio dello Stato, anche in relazione all'incrocio per missioni e programmi.

Atteso il ruolo di guida e di impulso anche per le altre amministrazioni, che si traduce in una rilevante pluralità di atti a contenuto generale, risulta, dunque, di rilievo l'analisi della funzionalità delle strutture interne, a fronte di competenze plurime e soggette a ricorrenti variazioni, riconducibili alla stessa natura di supporto alle politiche generali di Governo.

Vanno segnalate anche le parallele misure di semplificazione nelle quali la stessa PCM svolge un ruolo prioritario, di cui è cenno nel capitolo della presente relazione dedicato alla revisione degli assetti organizzativi, in una logica coerente alle complessive misure di *spending review*.

Peculiare il ruolo della PCM nei confronti delle altre amministrazioni anche al fine della revisione degli assetti organizzativi esistenti in base alla previsione di cui all'art. 2, comma 10, del DL n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, norma che ha previsto l'utilizzo dello strumento del dPCM anche per l'emanazione dei regolamenti di organizzazione⁶.

Con riguardo specifico alla funzionalità dell'apparato interno, si riscontra una crescente attenzione e qualità della programmazione strategica e finanziaria a cui sono seguiti primi risultati in termini di contenimento e razionalizzazione della spesa, più analiticamente evidenziati nei successivi paragrafi.

Sotto il profilo più squisitamente attinente alla gestione, si segnala positivamente il miglioramento del dato relativo all'indice di realizzazione finanziaria (determinato dal rapporto tra risorse pagate e risorse impegnate), registrando una netta flessione nell'accumulo di residui passivi di competenza, pari a 343,8 milioni, a fronte di quelli registrati nel 2012, pari a 666 milioni.

1. Analisi della struttura organizzativa e programmazione strategica e finanziaria

1.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Coerente con le logiche sottese a processi di riorganizzazione e razionalizzazione ordinamentale e istituzionale, appare quanto previsto dalla legge n. 71 del 2013, di conversione del DL n. 43 del 2013, che ha disposto il trasferimento al MIBACT delle funzioni della PCM in materia di turismo. Si tratta, infatti, di un provvedimento che segue alla delega già disposta con il dPCM 4 giugno 2013 all'allora Ministro per i beni e le attività culturali (oggi Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo) con riguardo alle funzioni statali di promozione, programmazione, indirizzo e coordinamento, di tutte le attività e iniziative normative, nonché di ogni altra competenza attribuita dalle disposizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri. In attuazione del citato DL n. 43 del 2013, con dPCM 21 ottobre 2013, sono state stabilite le modalità di trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie della Presidenza al MIBACT. In parallelo, il dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport, cui erano affidate le competenze relative al turismo in base al dPCM 1 ottobre 2012, è stato riorganizzato, assumendo la denominazione "dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport". Il citato dPCM del 2013 ha previsto la riduzione nella pianta organica di un posto di dirigente di

⁵ Si rinvia al paragrafo 2.6 per una più dettagliata descrizione delle attività.

⁶ Il termine massimo del 31 dicembre 2013, previsto per l'adozione dei regolamenti di organizzazione è stato dapprima differito al 28 febbraio 2014 e di recente ulteriormente prorogato al 15 luglio 2014: art. 1, comma 6, DL n. 150 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 15 del 2014, e art. 16, comma 4, del DL n. 66 del 2014.

prima fascia, 4 dirigenti di seconda fascia, 48 posizioni di qualifiche funzionali; come comunicato dall'Amministrazione, peraltro, il personale effettivamente trasferito ha riguardato un dirigente di prima fascia e 32 unità di qualifiche funzionali. In base al citato decreto, la gestione delle risorse finanziarie relative al personale trasferito è stata esercitata, fino al 31 dicembre 2013, a valere sui capitoli iscritti nel bilancio della PCM; dal 2014 sono state trasferite e iscritte sui pertinenti capitoli dello stato di previsione del Dicastero dei beni culturali risorse, pari a 30,8 milioni, comprensive delle spese di funzionamento e di quelle finalizzate direttamente alle politiche in materia di turismo.

Va evidenziato, altresì, che, in base all'art. 20 del DL n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, la Presidenza è stata interessata anche dal trasferimento delle funzioni, prima allocate presso il dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica, alla Agenzia dell'Italia digitale⁷.

Il trasferimento delle funzioni avvenuto *ope legis* non ha comportato il passaggio all'Agenzia del personale inquadrato nell'ambito del dipartimento, in quanto è stato fatto valere, ai sensi dell'art. 22 del citato DL, il diritto di opzione a permanere nei ruoli della PCM. Quanto alle risorse finanziarie gestite dal dipartimento, le relative modalità di trasferimento sono state definite con dPCM 20 dicembre 2013 e concretamente trasferite con dPCM 2 aprile 2014; con successivo provvedimento (dPCM 7 aprile 2014) è stato conseguentemente soppresso il predetto centro di responsabilità⁸. Va, peraltro, segnalata, in base al DL n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013, l'istituzione della struttura di missione per l'attuazione dell'agenda digitale (dPCM 10 luglio 2013) al fine di fornire il necessario supporto tecnico documentale ed organizzativo per l'espletamento delle attività in materia di attuazione dell'agenda digitale. Alla struttura è preposto, con funzioni di responsabile, il Commissario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale di cui al dPCM 28 giugno 2013 ed è assegnato un contingente di non più di 16 unità di personale; tale contingente, in base al decreto, non determina variazioni nella consistenza organica del personale di cui agli articoli 9bis e 9ter del d.lgs. n. 303 del 1999. Con dPCM 30 settembre 2013 è stato istituito, altresì, presso la struttura, un nucleo di supporto per la programmazione e il monitoraggio degli interventi in materia di Agenda digitale, le cui attività sono coordinate dal responsabile della struttura di missione. Ai componenti del nucleo spetta solo il rimborso delle spese di missione per la partecipazione a riunioni e per lo svolgimento delle altre attività previste.

Le più recenti rimodulazioni si innestano sul percorso, intrapreso nel 2012, di adeguamento della struttura amministrativa alle effettive esigenze organizzative e istituzionali in attuazione delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, con l'adozione di tre

⁷ L'articolo 19 del DL n. 83 del 2012, convertito in legge n. 134 del 7 agosto 2012, prevede l'istituzione 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 ricerca. 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 decreto all'Agenzia si applicano gli articoli 8 e 9 del d.lgs. n. 300 del 1999. 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 DL n. 179 del 2012, convertito nella legge n. 221 del 2012. Non risulta ancora concluso il complesso degli adempimenti normativamente previsti.

⁸ Va segnalato che nel 2013 non si è proceduto alla soppressione del centro di responsabilità riferito all'area funzionale del dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica per consentire di operare, nell'esercizio finanziario 2014, il trasferimento all'Agenzia per l'Italia digitale, delle risorse finanziarie afferenti i residui passivi e perenti iscritti nel bilancio della Presidenza definitivamente accertati al 31 dicembre 2013.

dPCM 1 ottobre 2012, intesi a procedere contestualmente alla riorganizzazione delle strutture generali della Presidenza ed alla riduzione delle dotazioni organiche⁹.

La struttura organizzativa risulta definita da uno dei tre dPCM recante “Ordinamento delle Strutture generali della Presidenza del Consiglio”, come modificato dal dPCM 21 ottobre 2013.

Nel riquadro che segue si rappresenta l’articolazione delle Strutture generali e degli Uffici, di cui si avvale il Presidente del Consiglio per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico - istituzionali¹⁰, nonché, per le funzioni di coordinamento e di indirizzo politico generale e per il supporto tecnico - gestionale¹¹.

STRUTTURE GENERALI PER LE FUNZIONI DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO RELATIVE A SPECIFICHE AREE
POLITICO – ISTITUZIONALI

Dipartimento per gli affari regionali, autonomie e sport
Dipartimento della funzione pubblica
Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale
Dipartimento per le pari opportunità
Dipartimento per le politiche antidroga
Dipartimento per le politiche europee
Dipartimento per le politiche della famiglia
Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica
Dipartimento della protezione civile
Dipartimento per i rapporti con il Parlamento
Dipartimento per le riforme istituzionali
Dipartimento per lo sviluppo delle autonomie territoriali e delle aree urbane
Ufficio per il programma di Governo
Ufficio di Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano
Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato - Città ed autonomie locali

STRUTTURE GENERALI PER LE FUNZIONI DI COORDINAMENTO E INDIRIZZO POLITICO GENERALE NONCHÉ
PER IL SUPPORTO TECNICO - GESTIONALE

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
Dipartimento per il coordinamento amministrativo
Dipartimento per l’informazione e l’editoria
Ufficio controllo interno, trasparenza ed integrità
Ufficio del Segretario generale
Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di gestione, promozione e sviluppo delle risorse umane e strumentali
Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo - contabile
Ufficio del cerimoniale di Stato e per le onorificenze

⁹ In base ai dPCM del 1 ottobre 2012 sono state così ridotte le dotazioni organiche dirigenziali: i posti di funzione di Capo dipartimento sono passati da 26 a 23, i posti di funzione di coordinatore d’ufficio o incarichi di staff di livello generale sono passati da 87 a 64 e i posti di funzione di coordinatore di servizi o incarichi di staff di livello non generale da 214 a 171. Analoga riduzione è stata compiuta sulle dotazioni organiche dei dirigenti della Protezione civile che prevedono una posizione da Capo dipartimento, il passaggio da 11 a 9 posti di funzione di livello generale e il passaggio dei coordinatori di servizio da 43 a 34. La dotazione organica del personale non dirigenziale è passata da 2.026 unità a 1.800, mentre il ruolo di protezione civile relativo alle qualifiche funzionali passa da 718 a 670 unità.

¹⁰ Di cui all’art. 2, commi 1 e 2, del dPCM 1 ottobre 2012, come modificato dal dPCM 21 ottobre 2013.

¹¹ Di cui all’art. 2, comma 3, del dPCM 1 ottobre 2012, come modificato dal dPCM 21 ottobre 2013.

Va evidenziato che l'articolo 2, comma 9, del DL n. 101 del 2013, come modificato dalla legge di conversione n. 125 del 2013, ha disposto che i posti di funzione relativi ai Capi dei dipartimenti e degli Uffici autonomi, concorrono alla determinazione della complessiva dotazione organica dei dirigenti di prima fascia della PCM e al computo del rispetto dei limiti percentuali di incarichi conferibili a soggetti esterni ai ruoli dei dirigenti di prima fascia della PCM, senza incremento degli incarichi attribuibili alla data di entrata in vigore della medesima legge ai dirigenti non appartenenti ai medesimi ruoli.

Nella peculiare conformazione organizzativa della PCM si segnala la revisione delle strutture di missione, istituite ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999 ed oggetto di considerazione in un'ottica intesa a razionalizzare la struttura e la spesa. Nel processo di riordino avviato si è disposta la soppressione della struttura di missione per il rilancio dell'immagine dell'Italia, della struttura di supporto al Ministro per la cooperazione internazionale e della struttura per la *spending review*.

A fronte di tali soppressioni si registra la contestuale istituzione della struttura di missione in materia di integrazione, della struttura di missione per il supporto alle attività della Commissione e del Comitato per l'elaborazione delle proposte di riforma costituzionale in materia elettorale. Sono state, inoltre, confermate la struttura di missione per la commemorazione del centenario della I guerra mondiale nonché, pur se con diminuzione degli oneri, la struttura con compiti di studio, analisi e valutazioni delle implicazioni economico – finanziarie dei provvedimenti normativi e quella con il compito di rafforzare il coordinamento delle attività per la risoluzione delle procedure di infrazione europee.

Tavola 1

STRUTTURE DI MISSIONE

(in migliaia)

<i>CDR di riferimento</i>	<i>Denominazione struttura</i>	<i>Spese di funzionamento</i>	<i>Spese per esperti</i>	<i>Retribuzioni</i>	<i>Costo totale</i>
1	Struttura di missione con compiti di studio analisi valutazioni delle implicazioni economico finanziarie dei provvedimenti normativi nonché per il supporto degli adempimenti connessi all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali etc.	-	-	455,01	455,01
1	Struttura di missione per la commemorazione del centenario della I guerra mondiale	29,04	406,53	406,03	841,60
1	Struttura di missione per l'attuazione dell'Agenda digitale	-	53,87	76,41	130,28
4	Struttura di missione atta a prevenire l'insorgere del contenzioso e a rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure di infrazione.	36,44	223,37	588,62	848,42
5	Struttura di missione di supporto tecnico documentale e organizzativo alle attività della commissione di esperti e del comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della legislazione in materia elettorale e per le connesse iniziative del Governo in materia di riforme	72,63	229,54	39,85	342,03
7	Struttura di missione per il rilancio dell'immagine dell'Italia	129,07	41,77	368,52	539,36
10	Struttura di missione per la <i>spending review</i> istituita con dPCM 7 maggio 2012 ivi compresi gli oneri per il coordinatore per il personale e per gli eventuali compensi da corrispondere	-	-	8,20	8,20
16	Struttura di missione a supporto del ministro in materia di cooperazione internazionale	-	134,61	199,41	334,03
20	Struttura di missione per l'integrazione	2,62	119,85	87,43	209,90
	Totali generali	269,80	1.209,55	2.229,50	3.708,84

Fonte: Documentazione PCM

Nel prendere atto di una maggiore attenzione al contenimento dei costi delle strutture stesse, permane, peraltro, l'esigenza di una costante verifica dei presupposti di temporaneità e di specificità funzionale e programmatica a fronte dei compiti delle strutture dipartimentali e degli uffici in cui si articola la PCM in base al d.lgs n. 303 del 1999.

La complessità e diversità delle funzioni attribuite alla PCM si riscontra anche nella conformazione degli organismi collegiali, la cui ricognizione è operata nella tabella che segue, corredata dagli importi dei relativi capitoli di bilancio.

Tavola 2

ORGANISMI COLLEGIALI

(in migliaia)

ORGANISMI COLLEGIALI	CDR	CAP	IMPEGNI 2013
Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	01 - Segretariato Generale	169	76,77
Comitato nazionale per la bioetica	01 - Segretariato Generale	177	64,65
Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita	01 - Segretariato Generale	179	106,14
Commissione per la garanzia dell'informazione statistica	01 - Segretariato Generale	175	-
Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione	06 - Funzione pubblica	131 - 125	716,33
Comitato dei Garanti, previsto dall'art. 22 del d.lgs. n. 165 del 2001	06 - Funzione pubblica	393	-
Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale	07 - Affari regionali, Turismo e Sport	485	1,60
Comitato istituzionale paritetico per i problemi delle minoranze slovene	07 - Affari regionali, Turismo e Sport	438	19,60
Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna	08 - Pari opportunità	510	-
Nucleo tecnico per il coordinamento della politica economica	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	614	832,40
Unità tecnica finanza di progetto (UTFP)	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	613	224,81
Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	621	455,63
Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	639	583,40
CIPE	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	622	31,44
Comitato interministeriale per le politiche urbane	21 - Sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane	196	-
Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile	08 - Pari opportunità	832	115,09
Osservatorio nazionale permanente sulle droghe e sulle tossicodipendenze	14 - Politiche antidroga	787	-
Commissione adozioni internazionali	15 - Politiche della famiglia	518	521,78

Fonte: Documentazione PCM

1.2. Programmazione strategica e finanziaria

Con il dPCM 30 novembre 2012 sono state adottate le linee guida previste dall'art. 2 del dPCM n. 131 del 2011, che reca disposizioni in materia di *performance*, valutazione e trasparenza, in attuazione dell'articolo 74, comma 3, del d.lgs. 150 del 2009. Tali linee guida

costituiscono uno strumento necessario per la valorizzazione della funzione di programmazione strategica finalizzata all'individuazione di indirizzi ed obiettivi strategici ed operativi ed alla definizione di indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'Amministrazione e di quella individuale.

Ha fatto seguito, nel febbraio 2013, la Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione dei Dipartimenti e Uffici del Segretariato generale, per definire le priorità politiche e strategiche della struttura di supporto del Governo nell'obiettivo di ottimizzare la realizzazione delle attività amministrative connesse ai compiti istituzionali.

L'insediamento del Governo formatosi all'indomani delle elezioni dell'aprile 2013, con il contestuale processo di riorganizzazione delle strutture e rivisitazione degli incarichi di vertice che ne è seguito, ha indotto il Segretariato a modificare la Direttiva di inizio anno, sia per quanto riguarda i destinatari della stessa (con aggiunta dei Dipartimenti per le politiche della famiglia, per le politiche antidroga, e dell'Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri), sia con riguardo all'integrazione di alcuni obiettivi strategici e operativi. Così sono state individuate quattro aree strategiche:

- contenimento della spesa;
- crescita della produttività;
- buona amministrazione;
- qualificazione delle competenze.

Il monitoraggio, da parte dell'Ufficio di controllo interno, trasparenza e integrità (UCI) della Presidenza, delle undici Direttive dipartimentali, seguite a quella del Segretariato Generale, sia per quanto concerne gli aspetti legati all'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, sia per quanto concerne il rispetto delle fasi programmate, si è svolto su due livelli:

- il primo tramite l'utilizzo di un sistema informatico da alimentare con le informazioni necessarie da parte dei responsabili delle strutture;
- il secondo attraverso l'elaborazione delle Relazioni semestrali predisposte dall'ufficio controllo interno anche sulla base della reportistica predisposta dalle strutture¹².

Sulla base di questo monitoraggio è risultato che l'azione amministrativa dei Dipartimenti "anche se è stata influenzata dagli avvicendamenti intervenuti ai vertici di alcune strutture a seguito del cambio della compagine governativa, mostra un'aderenza di tutte le attività ai tempi e agli output programmati fino al 30 giugno attraverso quanto dichiarato nei singoli report di chiusura degli obiettivi strategici"¹³.

La valutazione di questa fase programmatoria, tuttavia, non può non essere coordinata con quella che è stata l'impostazione di bilancio (che fissa le risorse) per creare un collegamento funzionale tra ciclo della programmazione e performance e ciclo di bilancio, in cui stringente deve essere considerata la connessione, per ciascun area strategica, per ciascun obiettivo strategico ed operativo, non solo con il capitolo di spesa da cui trarre le risorse necessarie ma anche con la quantificazione delle risorse disponibili a quello scopo.

Si può rilevare, secondo quanto riportato dall'Ufficio di Controllo interno della Presidenza, che la valutazione complessiva del processo può mostrare qualche disomogeneità non limitata alle sole definizioni degli obiettivi e degli indicatori, del grado di realizzazione degli stessi e del periodo temporale di conseguimento, ma anche nel confronto diretto con i dati di bilancio, nell'ottica di rendere questi più trasparenti e significativi possibili¹⁴. In base ai documenti programmatici la definizione delle proposte da parte dei responsabili della spesa va

¹² Fonte: documentazione PCM trasmessa alla Corte.

¹³ Cfr. nota precedente.

¹⁴ Il percorso di avvicinamento logico temporale tra programmazione finanziaria e strategica sembra aver caratterizzato l'esercizio 2014, con l'emanazione degli atti di bilancio e degli atti programmatici di dicembre 2013. Con tali atti si è inteso perseguire lo scopo prioritario di incentivare l'uso efficiente ed efficace delle risorse pubbliche attraverso la connessione tra la scelta di allocazione delle risorse in bilancio e l'individuazione delle priorità strategiche e delle azioni atte a realizzarle a risorse date, collegando i due processi decisionali in modo da renderli pienamente coerenti e suscettibili di essere monitorati attraverso indicatori di capacità, sia finanziari che gestionali.

inclusa nel più generale percorso di riequilibrio e rigore non solo delle regole fiscali fissate per talune tipologie di spesa direttamente dalle norme di contenimento della spesa ancora in vigore, ma anche in una più generale ed interna attività di “riesame delle effettive esigenze” con particolare riguardo alle spese per beni e servizi, volta, qualora si renda necessario, “alla soppressione o alla riduzione di quelle voci di spesa che risultino incompatibili con l’attuale congiuntura di finanza pubblica”.

Sul piano più strettamente finanziario e previsionale, il ciclo di bilancio 2013 ha preso avvio con la Direttiva del Segretario generale di settembre 2012, indirizzata ai titolari dei centri di responsabilità nonché ai capi delle unità organizzative di primo livello, di definizione degli indirizzi per la formulazione delle previsioni di spesa per l’anno 2013 e per il triennio 2013-2015.

Nell’adozione di interventi che accentrano la spesa in specifici Dipartimenti, centri di responsabilità, sono state quindi individuate modalità per dare concreta attuazione alla *spending review*¹⁵. L’accentramento delle spese per comunicazione istituzionale, acquisti di spazi pubblicitari e pubblicazioni, è stata fatta ricadere sul centro di responsabilità riferito al dipartimento per l’informazione e l’editoria, per l’atteso vantaggio conseguibile in termini di minore costo e di ottimizzazione del servizio. Anche le spese per oneri di mobilità sono state accentrate al dipartimento per le politiche di gestione e di sviluppo delle risorse umane¹⁶. Risultano, così, accentrati 57 capitoli di bilancio afferenti a diversi Centri di Responsabilità su 19 capitoli esistenti. Si segnala, inoltre, che tale operazione di accentramento, nel bilancio di previsione della PCM del 2013, ha comportato il passaggio all’Agenzia del Demanio del capitolo 925 del centro di responsabilità “Funzione pubblica” per le spese per l’ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria egli immobili.

In attuazione del dPCM 25 maggio 2011, n. 131, la Presidenza del Consiglio ha individuato, con decreto del Segretario generale del 29 agosto 2012, l’Ufficio per il controllo interno quale struttura competente a dare attuazione alla normativa in materia di trasparenza e integrità.

Sul versante della trasparenza è stato emanato il dPCM 20 dicembre 2013, che individua talune modalità di applicazione del d.lgs. n. 33 del 2013 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; è stato, inoltre, elaborato il documento “Mappatura degli obblighi di pubblicità in PCM” ed attivata la sezione “Amministrazione trasparente” sul sito del Governo; è proseguito il monitoraggio sistematico sull’assolvimento degli obblighi di trasparenza, con particolare riguardo alle attività del cronoprogramma allegato al Piano triennale per la trasparenza e l’integrità.

Sul fronte della prevenzione della corruzione, il responsabile dell’UCI è stato individuato quale responsabile della prevenzione per la PCM ed ha svolto le attività propedeutiche alla predisposizione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC): coordinamento di una rete di dirigenti referenti anti-corruzione all’interno di tutti i Dipartimenti e Uffici, analisi di tutti i processi/linee di attività per la valutazione del rischio corruttivo, formazione dei dirigenti della rete e predisposizione del PTPC che è stato approvato con dPCM entro il termine del 31 gennaio 2014.

Nell’ambito del controllo di gestione, è stata realizzata la revisione delle linee di attività e dei relativi indicatori di prodotto per tutta la PCM e sono stati aggiornati i *driver* di attribuzione e ribaltamento dei costi per la contabilità economico analitica. E’ stata, infine, sperimentata su tutte le strutture della PCM una metodologia per il calcolo del costo medio annuo riferito alle quattro categorie di personale (Dirigenti I fascia, Dirigenti II fascia, qualifica A e qualifica B), sulla base di un paniere delle voci di costo più significative¹⁷.

¹⁵ “Per favorire il conseguimento di opportune economie di scala nonché l’adozione di costi standard”.

Fonte: dPCM 14 dicembre 2012 di approvazione del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l’anno 2013 e per il triennio 2013-2015.

¹⁶ Per le peculiari esigenze organizzative le spese riferite al dipartimento della protezione civile hanno una separata evidenza contabile.

¹⁷ Fonte: documentazione PCM.

Tema rilevante è rappresentato dai criteri di valutazione della dirigenza. La modalità di attribuzione del premio di risultato per i dirigenti di prima fascia è stata rivista con il dPCM 26 novembre 2013, in coerenza con l'orientamento di favorire le differenziazioni delle valutazioni.

Sulla complessa articolazione delle direttive nella PCM va considerato l'apporto reso nella sede istruttoria del controllo preventivo sulle direttive per l'anno 2013 le cui indicazioni sono state recepite dall'Amministrazione nella formulazione della direttiva generale dell'anno 2013 del Ministro per l'integrazione e nella formulazione delle direttive generali per l'anno 2014¹⁸.

1.3. Funzioni di indirizzo e di vigilanza

Nel delineare sinteticamente il quadro dei rapporti tra la Presidenza e gli enti pubblici vigilati, le società partecipate, gli enti di diritto privato controllati, in coerenza con le disposizioni vigenti in tema di trasparenza e pubblicità di cui al d.lgs. n. 33 del 2013, gli aspetti legati alle funzioni di vigilanza e di indirizzo svolte dalla Presidenza assumono caratteri significativi in relazione al delineato assetto organizzativo e funzionale.

Con riferimento agli enti pubblici vigilati, per l'AeCI, ente di diritto pubblico regolato dalla legge n. 340 del 1954 e s.m.i, per il CONI, ente pubblico regolato dal d.lgs. n. 242 del 1999 e s.m.i. e dalla Carta Olimpica, per l'ICS, ente di diritto pubblico con gestione autonoma, regolato dalla legge n. 1295 del 1957 e s.m.i., le funzioni di vigilanza sono esercitate dal Presidente del Consiglio dei Ministri in base all'articolo 19 del DL n.181 del 2006, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge n. 233 del 2006. Rientrano queste funzioni tra quelle delegate in materia di sport al Ministro per gli affari regionali e le autonomie (delega avvenuta con il dPCM 5 luglio 2013). Il Ministro si avvale del dipartimento per gli affari regionali le autonomie e lo sport incardinato tra le strutture generali della Presidenza.

Per l'Agenzia Nazionale per i Giovani, agenzia di diritto pubblico istituita con DL n. 297 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 15 del 2007, le funzioni di indirizzo e vigilanza sono esercitate dal Presidente del Consiglio sulla base del DL n. 85 del 2008 (art. 1, comma, 4) convertito, con modificazioni, dalla legge n. 121 del 2008. Tali funzioni rientrano tra quelle delegate dal Presidente al Ministro per l'integrazione, di cui al dPCM 10 luglio 2013, che si avvale del dipartimento per la gioventù e del servizio civile nazionale (dPCM 1 ottobre 2012 e s.m.i.).

Per l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) il Presidente del Consiglio esercita le funzioni di vigilanza in base a quanto previsto dal d.lgs. n. 322 del 1989¹⁹ (recante norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 400 del 1988). Il dPCM 27 maggio 2013, contenente la delega di funzioni al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, prevede, all'art. 1, comma 4, lettera g) che è, altresì, delegata al Ministro l'attuazione del d.lgs. n. 322 del 1989. Il dipartimento della funzione pubblica partecipa all'attività del comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT) e del collegio dei revisori dei conti. La vigilanza si esercita sia nella fase di approvazione delle deliberazioni del consiglio dell'ISTAT concernenti le modifiche dei regolamenti interni, sia nella fase di approvazione del bilancio preventivo e consuntivo e delle sue variazioni, nonché nella nomina dei componenti degli organi interni.

¹⁸ Osservazioni sono state formulate, dall'Ufficio controllo di legittimità, sulle direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione dei Dipartimenti ed Uffici del Segretariato Generale per l'anno 2013, in particolare sul rispetto degli standard di contenuto minimi nell'individuazione degli obiettivi strategici ed operativi, osservando che, sia il d.lgs. n. 286 del 1999 sia il d.lgs. n. 150 del 2009 sia, in particolare, le linee guida dettate dalla PCM, con dPCM 30 novembre 2012, prevedono che "gli obiettivi sono definiti in modo tale che sia possibile valutare, nelle modalità della loro realizzazione, le qualità e le capacità professionali della dirigenza e consentire, nella successiva fase di valutazione, la valorizzazione del merito superando ogni eventuale tendenza ad una distribuzione indifferenziata della premialità".

¹⁹ Vedi pure d.P.R. n. 166 del 2010.

Si segnalano, in particolare, taluni aspetti, conseguenti al passaggio di funzioni in materia di turismo al MIBACT, di cui si è sopra riferito, che coinvolgono l'ambito dei rapporti già facenti capo all'Ufficio per le politiche del turismo con Enit²⁰ - Agenzia nazionale del turismo - (così definita in base all'articolo 12, comma 2 del DL n. 35 del 2005, convertito dalla legge n. 80 del 2005). Si ricorda che l'articolo 12, comma 74, del DL n. 95 del 2012, modificando il comma 8 *bis* dell'articolo 12 del DL n. 35 del 2005, prevedeva (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. Nella definizione delle attribuzioni trasferite e dei rapporti tra Presidenza, Ministero ed Agenzia, si innesta il DL n. 83 del 2014, recante norme per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo, che prevede, all'art. 16, la trasformazione di ENIT in ente pubblico economico²¹, la vigilanza del MIBACT e la liquidazione di Promuovi Italia S.p.A (partecipata da ENIT).

Da un punto di vista finanziario, nel prospetto seguente si evidenziano le risorse trasferite agli enti, a carico del bilancio della Presidenza nel biennio 2012 - 2013.

Tavola 3
(in migliaia)

Capitoli di bilancio	Previsioni finali		Impegni		Pagamenti	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
793 - Spese di funzionamento dell'ENIT	2.997,36	2.424,20	2.997,36	2.424,20	2.997,36	2.424,20
864 - Spese di natura obbligatoria a favore dell'ENIT	15.600,00	15.600,00	15.600,00	15.600,00	15.600,00	15.600,00
991 - Somme da corrispondere all'Istituto per il credito sportivo per la concessione di contributi e finanziamenti	908,88	-	908,88	-	908,88	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Tra gli enti di diritto privato controllati si annovera il Comitato Italiano Paralimpico (C.I.P.), associazione riconosciuta con personalità giuridica di diritto privato, regolata dalla legge n. 189 del 2003, recante norme per la promozione della pratica dello sport da parte delle persone disabili, e dal successivo dPCM 8 aprile 2004. Le funzioni di vigilanza attengono a quelle disciplinate dall'art. 19 del già citato DL n. 181 del 2006, così come indicate nell'ambito del richiamato dPCM 5 luglio 2013.

Il dipartimento della funzione pubblica detiene, quale socio fondatore del FORMEZ (Centro servizi assistenza studi e formazione per l'ammodernamento delle PA, ora Formez-PA), associazione riconosciuta dotata di personalità giuridica di diritto privato, una quota associativa maggioritaria pari al 76 per cento. Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, in base al dPCM 27 maggio 2013, esercita le funzioni del Presidente del Consiglio con riferimento al FORMEZ, unitamente a quelle esercitate nei confronti dell'ARAN - Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni (art. 1, comma 4, lettera h).

²⁰ Oltreché con ACI e con il Club Alpino Italiano.

²¹ Al fine di assicurare risparmi della spesa pubblica, di migliorare la promozione dell'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e favorirne la commercializzazione, anche in occasione della Presidenza italiana del semestre europeo e di EXPO 2015, l'ENIT - Agenzia nazionale del turismo, è trasformata in ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

L'ENIT, nel perseguimento della missione di promozione nazionale del turismo, interviene per individuare, organizzare, promuovere e commercializzare i servizi turistici, culturali ed i prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero, con particolare riferimento agli investimenti nei mezzi digitali.