

## CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

### Premessa

#### 1.

L'annuale giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e l'approvazione della contestuale Relazione al Parlamento rappresentano il momento di chiusura del sistema di controlli affidati alla Corte, i cui esiti sono istituzionalmente destinati al Parlamento, chiamato a concludere il ciclo di bilancio con l'approvazione per legge del Rendiconto stesso.

La relazione al Parlamento contiene, in particolare, considerazioni sulle tendenze della spesa e delle entrate, nonché osservazioni e rilievi riguardanti eventuali irregolarità amministrativo-contabili ed anomalie negli assetti organizzativi delle Amministrazioni centrali e nelle modalità procedurali della spesa.

Nel corso degli ultimi anni, la Relazione è stata oggetto di rilevanti modifiche nell'impianto generale e nella sistemazione delle materie affrontate, allo scopo di illustrare distintamente, da un lato, le tematiche trasversali di maggiore interesse e, dall'altro, le analisi e le osservazioni che emergono dall'esame dei dati delle singole Amministrazioni.

In linea con tali obiettivi – seguendo un percorso già avviato nei precedenti esercizi – la relazione per l'esercizio 2014 si è articolata in tre volumi: il primo dedicato a “I conti dello Stato e le politiche di bilancio”, in cui si trattano appunto aspetti di carattere generale della gestione delle spese pubbliche statali, il secondo a “La gestione del bilancio dello Stato nel 2014” e il terzo alla “Attendibilità delle scritture contabili” sul fronte dell'entrata e della spesa.

Le analisi aventi ad oggetto “La gestione del bilancio dello Stato” si sono concentrate sulla verifica dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato e dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni e ai programmi gestiti.

Sotto il primo profilo, le analisi delle risultanze contabili si sono indirizzate ad un mirato esame dei programmi di spesa, ad una valutazione a consuntivo degli effetti prodotti dai principali provvedimenti di settore con impatto atteso sul 2014, nonché ad alcuni aspetti significativi della gestione, con particolare attenzione alla esposizione debitoria.

Sono stati, inoltre, valutati gli andamenti delle spese correnti - in particolare di funzionamento (spese per il personale e per l'acquisto di beni e servizi), oggetto di specifiche disposizioni di contenimento - nonché l'evoluzione delle spese di investimento, maggiormente incise dalle politiche restrittive.

Ampi risultano ancora i profili organizzativi oggetto di approfondimento che comprendono gli effetti conseguenti alla rideterminazione delle piante organiche; la razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul territorio e la distribuzione del personale; l'illustrazione delle misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza; la rilevanza, anche finanziaria, del complesso degli enti, agenzie, fondazioni, società ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica facenti capo alle Amministrazioni centrali.

## La spesa statale

### 2.

L'andamento della spesa statale, come emerge dalle risultanze del Rendiconto generale dello Stato, si discosta, alla luce delle differenze metodologiche illustrate nel capitolo del volume I "Il rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica", dai dati esposti nei conti economici delle Amministrazioni pubbliche ai fini delle notifiche alla Commissione europea.

Nel Rendiconto relativo all'esercizio 2014 la spesa evidenzia, nel complesso, in termini di impegni, una crescita del 7,6 per cento rispetto al 2013.

L'incremento della spesa corrente, al netto della quota per gli interessi, si attesta a fine esercizio al 3,7 per cento che passa al 4,8 per cento al netto dei trasferimenti alle Pubbliche amministrazioni.

In tale ambito i redditi da lavoro dipendente mostrano una ulteriore leggera flessione rispetto all'esercizio precedente (attestandosi a circa 86,5 miliardi) mentre i consumi intermedi – consolidando le spese per il pagamento degli aggi di riscossione (che avevano determinato il forte aumento del precedente esercizio) – segnano un contenuto aumento (appena lo 0,8 per cento).

Netta appare, invece, la crescita dei trasferimenti correnti trainati da quelli destinati a famiglie e istituzioni sociali private il cui aumento, pari a circa 6 miliardi, si riconduce al *bonus* IRPEF introdotto con il DL n. 66 del 2014.

Anche la spesa in conto capitale sale, rispetto al 2013, di circa l'8 per cento; risultato influenzato, tuttavia, anche nel 2014, dalle spese comprese nella categoria relativa alle acquisizioni delle attività finanziarie, oggetto di un significativo incremento dovuto in gran parte al Fondo per i pagamenti dei debiti delle Amministrazioni territoriali e del Servizio sanitario nazionale nonché alla contribuzione per la sottoscrizione al capitale del meccanismo europeo di stabilità.

Al netto di tali spese gli impegni in conto capitale evidenziano una nuova flessione concentrata negli investimenti fissi lordi (-15,6 per cento), negli altri trasferimenti in conto capitale (-18,7 per cento riconducibili a minori impegni sul Fondo di sviluppo e coesione in relazione alle difficoltà nell'avvio della nuova organizzazione del MISE) e nei contributi agli investimenti alle imprese (-7,1 per cento conseguente, in particolare, a minori impegni per contributi alle Ferrovie dello Stato).

## La spesa per il personale

### 3.

Secondo i dati di contabilità nazionale le misure di contenimento della spesa per redditi da lavoro recate dal decreto-legge n. 78 del 2010 - molte delle quali hanno cessato la loro efficacia nel 2014 - hanno determinato nel quadriennio 2011-2014 una diminuzione complessiva della spesa di circa il 5 per cento (8,7 miliardi in valore assoluto). Va inoltre considerata la minor spesa per il mancato rinnovo dei contratti collettivi non evidenziata nel quadro programmatico a legislazione vigente.

Si tratta, come più volte osservato dalla Corte, di misure indubbiamente efficaci sotto il profilo finanziario, necessitate dal difficile contesto economico, ma non replicabili all'infinito anche in relazione ai negativi riflessi sull'organizzazione e sul livello di efficienza delle Amministrazioni.

Per il riavvio della contrattazione collettiva - bloccata fino al termine del 2015 dalle citate misure - occorre, peraltro, una preliminare complessa opera di adeguamento del quadro ordinamentale.

Si tratta di definire e riordinare i comparti di contrattazione collettiva attraverso uno specifico accordo quadro con le organizzazioni sindacali (a loro volta chiamate a rimodulare la propria organizzazione), di stabilire il grado di autonomia dei comparti non statali di

contrattazione, tenendo conto dell'avviato processo di riordino del riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, di coordinare le norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 con il contenuto dell'Accordo quadro di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego.

L'esito delle misure di riduzione della spesa di personale è desumibile, sia pure con le difficoltà connesse al diverso sistema di classificazione della spesa e al diverso aggregato preso in considerazione, anche da un'analisi dei dati del Rendiconto per il decorso esercizio finanziario 2014.

L'andamento della spesa della categoria "redditi da lavoro dipendente" evidenzia, infatti relativamente al personale a carico del bilancio dello Stato una riduzione della spesa - in termini di impegni lordi - pari a 0,8 punti percentuali, confermando un *trend* in costante riduzione anche negli anni precedenti.

Tale andamento è la risultante di una più elevata diminuzione (1,7 per cento) della spesa per retribuzioni lorde in denaro e di un incremento dell'1 per cento dei contributi a carico del datore di lavoro.

Quanto sopra, nonostante un lieve incremento registrato nel numero dei dipendenti in servizio (+0,3 per cento) è da ricondurre all'aumento di oltre un punto percentuale del personale appartenente al comparto scuola.

L'esame disaggregato per sottocategorie economiche della spesa per redditi da lavoro dipendente evidenzia la forte semplificazione sotto il profilo gestionale derivante dall'adozione del Cedolino Unico, ma anche delle difficoltà di desumere dalla lettura dei dati di bilancio e di rendiconto una chiara e dettagliata conoscenza della complessità della struttura retributiva e delle specificità che caratterizzano i trattamenti economici di singole categorie di dipendenti, informazioni indispensabili per attivare politiche di personale volte al riequilibrio e a un contenimento mirato della spesa.

Frequenti, inoltre, nel primo periodo di avvio del Cedolino Unico, i mutamenti nella classificazione economica di alcune poste tra le diverse sottocategorie, con conseguente difficoltà ad effettuare significativi raffronti e analisi storiche sull'andamento disaggregato della spesa.

La costante diminuzione, confermata anche dai dati relativi al 2014, del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente evidenzia il contributo arrecato - nel periodo interessato dagli effetti della crisi economica - da politiche di personale fortemente restrittive, al contenimento della spesa corrente, comunque in aumento in relazione all'incremento della componente dovuta alle prestazioni sociali.

#### **La spesa per i consumi intermedi**

##### **4.**

L'altra principale voce di spesa concernente il funzionamento delle Amministrazioni pubbliche e la produzione di servizi pubblici è rappresentata dai consumi intermedi; voce della quale un'analisi dell'andamento per sottocategorie contribuisce a chiarire ulteriormente le dinamiche di crescita o di riduzione, atteso che gli effetti di contenimento, in linea con le disposizioni contenute nelle recenti manovre, sono stati in gran parte affidati alla razionalizzazione della gestione degli immobili e delle spese di locazione, alla riduzione di alcune spese di funzionamento e alla revisione degli organi non più necessari.

L'analisi condotta sugli impegni effettuati nel periodo 2011-2014 ha messo in evidenza, a fronte della progressiva contrazione delle spese, una sostanziale stabilità nell'ultimo biennio da valutare tuttavia alla luce dell'ammontare dei debiti fuori bilancio registrati anche nell'esercizio in esame.

Al netto delle somme destinate al pagamento dei debiti pregressi formati in esercizi precedenti e degli effetti dell'accorpamento della Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli (che ha determinato la contabilizzazione a

decorrere dal 2013 delle somme da corrispondere ai concessionari delle lotterie a titolo di aggio), l'andamento delle spese per i consumi intermedi mostra nel 2013 una contenuta riduzione (-4 per cento) seguita nel 2014 da una modesta crescita (appena lo 0,8 per cento).

Hanno contribuito, almeno in parte, alla tenuta, anche le specifiche disposizioni di contenimento delle spese di cui all'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, concernente misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

E' il caso delle spese per manutenzione ordinaria e riparazioni (-6,6 per cento rispetto al 2013), delle spese per la formazione (-4,1 per cento), delle spese per le consulenze (-6,9 per cento) ed incarichi continuativi (-8,2 per cento); segnano invece una lieve ripresa le spese di rappresentanza (12,3 per cento), le spese per il pagamento di compensi per commissioni, comitati e consigli (4 per cento) e le spese per indennità di missione (17,8 per cento).

Pur trattandosi di voci di spesa oggetto, fin dal 2008, di specifiche disposizioni di contenimento (più volte reiterate nelle successive manovre finanziarie), il loro ammontare appare ancora consistente per effetto delle ampie deroghe consentite dalle disposizioni di legge o adottate dalle stesse Amministrazioni e della presenza spesso di capitoli promiscui, che rendono difficile enucleare le spese soggette a vincoli.

Valutazioni in parte diverse richiedono invece le spese per l'acquisto di beni di consumo (+27,5 per cento) e le spese per le utenze (-10,8 per cento) i cui andamenti sono influenzati dal fenomeno, ancora presente, della formazione di debiti fuori bilancio solo in parte coperti da specifiche risorse a ciò dedicate.

Anche l'andamento delle spese per noleggi, locazioni e *leasing* non evidenzia una significativa flessione nel periodo considerato pur essendo molte le Amministrazioni che hanno proposto e talvolta avviato progetti concernenti la ricognizione degli immobili in uso, la riduzione delle spese per le locazioni e l'ottimizzazione degli spazi necessari alle attività istituzionali.

Si tratta peraltro di misure di non immediata attuazione, in quanto presuppongono profonde riorganizzazioni degli uffici e del personale e onerosi progetti per il rilascio delle sedi in affitto a favore di immobili di proprietà pubblica bisognosi, spesso, di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Sempre in tema di consumi intermedi, va infine sottolineata l'ampiezza della voce di spesa destinata agli aggi di riscossione (che assorbe circa il 25 per cento delle somme impegnate) e la quota destinata ad "altri servizi" (3.149 milioni in termini di impegno nel 2014), diversi da quelli riconducibili alle mere spese di funzionamento, che attengono ai compiti istituzionali e all'organizzazione delle stesse Amministrazioni. Il contenimento di tali spese richiede più attente analisi su cui parametrare eventuali riduzioni anche alla luce dell'andamento dell'esposizione debitoria delle Amministrazioni (si segnalano, per consistenza, le spese imputate al Ministero per l'interno per la funzionalità della flotta aerea antincendio, per la custodia delle cose sequestrate e per i collaboratori di giustizia; le spese imputate al Ministro della giustizia per il funzionamento del settore; le spese imputate al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali quali corrispettivi a società di corse ippiche; le spese imputate al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il monitoraggio e la valutazione continua dello stato ambientale e delle acque marine; le spese imputate al Ministero della salute per l'attività e il funzionamento del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie).

#### **L'andamento dei debiti fuori bilancio**

##### **5.**

Come già accennato, una valutazione più consapevole dell'andamento delle spese per i consumi intermedi non può non considerare l'ammontare dei debiti pregressi agli esercizi di competenza che, lungi dall'esaurirsi, segna un nuovo consolidamento nel 2013 e sembra confermare il *trend* anche nel 2014.

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

Tale fenomeno, oltre ai riflessi finanziari che determina sugli esercizi successivi, incide sull'attendibilità delle risultanze del rendiconto, non consentendo, inoltre, di valutare con pienezza l'efficacia dei provvedimenti di contenimento della spesa in quanto le nuove posizioni debitorie sono suscettibili di compensare, almeno in parte, i risparmi conseguiti nominalmente attraverso la riduzione degli stanziamenti e la fissazione di tetti per alcune voci di spesa di particolare rilievo per il legislatore.

Nell'ambito degli interventi volti all'eliminazione delle situazioni debitorie a carico della Pubblica amministrazione, si sono rapidamente succeduti il DL n. 35 del 2013, il DL n. 102 del 2013 e il più recente DL n. 66 del 2014 contenenti misure tese all'estinzione dei debiti della Pubblica amministrazione contratti per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali maturati entro l'esercizio 2013.

La ricognizione effettuata dalla Corte sulla base dell'apposita circolare MEF n. 18 del 5 giugno 2014, ha evidenziato, nel complesso, una rilevante esposizione debitoria anche al termine del 2013.

Al riguardo, l'art. 36 del DL n. 66 del 2014 ha istituito nello Stato di previsione del MEF, un Fondo con una dotazione di 300 milioni, da destinare all'estinzione dei debiti fuori bilancio dei Ministeri, il cui pagamento non produca effetti peggiorativi in termini di indebitamento netto (rientrano in tale fattispecie i debiti maturati alla data del 31 dicembre 2013 i cui effetti negativi sono già stati registrati sui conti pubblici in anni precedenti, ovvero i rapporti di credito/debito con altre Amministrazioni pubbliche per i quali ricorrano le medesime condizioni di neutralità finanziaria).

A seguito di tale verifica il Fondo è stato ripartito per soli 77,9 milioni, utilizzando parte delle restanti risorse per coprire gli oneri, previsti dalla legge di stabilità per il 2015, per dare attuazione alla sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 settembre 2013 in materia di aiuti di Stato.

Le posizioni debitorie, discendenti da una situazione di insufficienti stanziamenti di bilancio, sono da ricondursi, in maniera significativa, nell'alveo generale delle cd. "spese ineludibili" (pagamento dei canoni per acqua, luce e gas e cartelle esattoriali per i rifiuti) nonché in tipologie il cui ammontare risulta consolidato in bilancio.

Tali spese rappresentano in alcune Amministrazioni la parte più significativa dell'esposizione debitoria, in particolare nei Ministeri delle infrastrutture e trasporti, dell'economia e delle finanze, della difesa, dei beni e delle attività culturali e del turismo, dello sviluppo economico e dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

In altri Ministeri, invece, più ampia appare la quota ascrivibile a spese diverse da quelle di funzionamento; spese non sempre rientranti tra quelle finanziate dallo Stato e quindi coperte attraverso la predisposizione dei piani di rientro.

Di rilievo appare la situazione debitoria del Ministero dell'interno (395 milioni, in netta riduzione rispetto agli esercizi pregressi) ove tuttavia si registra una copertura solo parziale anche con le risorse indicate nel piano di rientro.

Tra le partite debitorie particolarmente significative si registra la spesa sanitaria per gli stranieri non regolari (non ricompresa fino al 2014 nel SSN), a fronte della quale il DL n. 66 del 2014 ha autorizzato per il 2014 una spesa nel limite massimo di 250 milioni, e le spese per la custodia dei veicoli sequestrati finanziate con legge di bilancio per il 2015 per circa 22 milioni.

Rilevante appare anche l'esposizione debitoria del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (circa 708 milioni, comprese anticipazioni di tesoreria non ripianate), imputabili per la maggior parte ad Uffici territoriali periferici.

Si segnalano inoltre i debiti del Ministero per le politiche agricole (33,5 milioni, ascrivibili quasi per intero all'attività della soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI); i debiti del Ministero per l'ambiente (24,9 milioni a titolo di anticipazioni di tesoreria dei provveditorati delle OO.PP. disposte per interventi di sistemazione idraulica deliberati in via

d'urgenza, debiti nei confronti dell'ICE, spese per attività programmate nell'ambito di accordi finalizzati a realizzare politiche ambientali internazionali, contributi obbligatori derivanti dall'adesione a Convenzioni internazionali in materia ambientale, somme dovute per la commissione VIA VAS25, rimborsi per il funzionamento del Comando Carabinieri per la Tutela dell'ambiente), i debiti del Ministero del lavoro e politiche sociali (110,3 milioni per spese legali o da condanne giudiziarie, notifica sanzioni emanate a seguito di violazioni in materia di lavoro, regolazioni contabili con le casse di previdenza e rimborsi INAIL per infortuni sul lavoro) i debiti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (18 milioni) e del Ministero della difesa (94,8 milioni ascrivibili in gran parte ad utenze).

Considerata la ripetitività delle fattispecie e il sistematico sottodimensionamento degli stanziamenti appare pertanto necessario sostenere l'avvio di misure volte a realizzare da parte delle Amministrazioni una reale programmazione finanziaria, sia attraverso l'utilizzo degli strumenti che consentono la flessibilità di bilancio a favore delle spese effettivamente ineludibili, sia attraverso una maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni relative a quelle tipologie di spese che più di altre presentano debiti fuori bilancio, in modo da limitare la formazione di nuovi debiti ed individuare una base certa sulla quale programmare efficaci interventi di razionalizzazione.

### **I residui passivi e i residui perenti**

#### **6.**

Un'approfondita analisi dell'andamento dei residui passivi e quella, più problematica, della perenzione degli stessi, appare rilevante in un'ottica di revisione della spesa, al fine di segnalare debolezze nella programmazione e criticità nella gestione, ovvero rilevare l'esistenza di potenziali margini di razionalizzazione delle risorse impegnate.

L'ammontare complessivo dei residui finali accertati al termine del 2014 è pari a 113,3 miliardi, superiore sia al valore del 2013 (85 miliardi) che del 2012 (74 miliardi).

La ripartizione per categoria economica evidenzia una crescita più contenuta dei residui nell'ambito della spesa corrente (+30,1 per cento) rispetto alla spesa in conto capitale (+41,1 per cento).

Nell'ambito delle spese correnti, significativa appare la flessione delle spese relative ai redditi da lavoro dipendente (1,7 miliardi a fronte dei precedenti 2 miliardi, concentrati nei Ministeri ove più ampia è la consistenza del personale, come l'istruzione, l'interno e la difesa) e la nuova e consistente crescita nella voce consumi intermedi (3,7 miliardi a fronte dei precedenti 3,3 miliardi) concentrati nel Ministero dell'economia e delle finanze (1,7 miliardi), dell'istruzione, dell'università e della ricerca (470,6 milioni) e della difesa (518 milioni).

Sempre nell'ambito delle spese correnti, la quota più consistente è assorbita dai residui sui trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche, anch'essi in crescita nel 2014 (48 milioni, erano 38 milioni nel 2013), ascrivibili ai ritardi nella ripartizione dei finanziamenti in relazione alla complessità delle procedure decisionali che richiedono spesso la concertazione con una pluralità di soggetti istituzionali.

Rilevante appare l'ammontare nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze (28,7 miliardi) cui segue per consistenza il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (17,3 miliardi).

Quanto invece ai residui in conto capitale, cospicuo appare l'ammontare registrato nell'ambito degli investimenti fissi lordi - concentrati, in particolare, nei Ministeri della difesa (2,2 miliardi) e delle infrastrutture e trasporti (1 miliardo) - nella categoria dei contributi agli investimenti - concentrati nei Ministeri delle infrastrutture e trasporti (1,4 miliardi), dello sviluppo economico (1,4 miliardi), dell'economia e delle finanze (1,3 miliardi) e dell'istruzione, università e ricerca (0,8 miliardi) - e dei contributi alle imprese - in particolare nel Ministero dell'economia e delle finanze (4,5 miliardi), delle infrastrutture e i trasporti (1,3 miliardi) e dello sviluppo economico (1,3 miliardi).

Rilevante, risulta, inoltre l'ammontare dei residui concernenti gli altri trasferimenti in conto capitale (+21,8 per cento rispetto al 2013), ascrivibile in particolare al Ministero dello sviluppo economico (12,7 miliardi, riferiti in gran parte alla gestione del Fondo sviluppo e coesione, in relazione alle difficoltà relative all'avvio della nuova Agenzia per la coesione territoriale, di fatto non operativa, non essendo stati ancora adottati i regolamenti di organizzazione e di contabilità).

Di minore portata i residui, nella medesima categoria, dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti (2,7 miliardi) e dell'istruzione, università e ricerca (ove spicca la quota derivante da reiscrizioni per pagamento dei residui perenti, solo in parte utilizzata, pari ad oltre 469 milioni).

Una specifica attenzione merita l'andamento dei residui perenti, il cui ammontare risente del programma di riaccertamento straordinario disposto dall'art. 49 del DL n. 66 del 2014 nonché delle disposizioni concernenti misure volte a migliorare la tempestività dei pagamenti e accelerare l'estinzione dei debiti delle Amministrazioni statali.

I dati finanziari evidenziano, nel 2014, un ammontare di nuovi residui perenti, pari a 7,3 miliardi, nettamente inferiore al precedente esercizio (erano 11,7 miliardi nel 2013).

L'analisi economica registra una contenuta crescita dei residui passivi perenti di parte corrente - cui risulta sottesa un'obbligazione verso terzi - che si attestano a 5,4 miliardi (9,6 miliardi nel 2013 e oltre 15,9 miliardi nel 2012), concentrati nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute.

Significativa appare la flessione delle nuove perenzioni concernenti i redditi da lavoro dipendente (10,1 milioni a fronte dei 14,2 milioni del 2013) e i consumi intermedi (188,2 milioni a fronte dei 220,8 milioni del 2013 e dei 232,2 milioni del 2012). Particolarmente elevato si presenta anche il dato concernente i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche che contribuisce con oltre 4,6 miliardi (8,5 miliardi nel 2013) alla forte crescita delle perenzioni di parte corrente, concentrate essenzialmente nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nettamente inferiore risulta, invece, il flusso delle somme in perenzione di parte capitale (1,9 miliardi a fronte dei 2,2 miliardi del 2013) - concentrato nei Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti e della difesa - il cui valore, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, si riconduce in gran parte ai programmi pluriennali di investimento e ricerca che richiedono tempi lunghi di realizzazione.

Crescono, invece, in misura significativa rispetto al precedente esercizio le variazioni in riduzione che raggiungono i 20,3 milioni (più del doppio del 2013) di cui 14,1 milioni di parte corrente e 6,2 milioni di parte capitale.

Di queste oltre 17 miliardi si riconducono a prescrizioni o economie (12,9 miliardi di parte corrente e 4,2 miliardi di parte capitale) concentrate nell'ambito dei Ministeri dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali, dello sviluppo economico e delle infrastrutture e trasporti.

Si riduce di conseguenza lo *stock* dei residui perenti al termine dell'esercizio che si attesta a 83,7 miliardi (erano 96,7 miliardi nel 2013) dei quali 55,3 per cento di parte corrente, concentrati nell'ambito dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, e 44,7 per cento di parte capitale ascrivibili in particolare ai contributi agli investimenti e ai contributi alle imprese.

Con riferimento, infine, alle riassegnazioni, risultano assentite reiscrizioni per circa 3,2 miliardi (5,4 miliardi nel 2013) destinate in gran parte (2 miliardi) alle partite relative alle spese in conto capitale concentrate nel Ministero dell'economia e delle finanze e nel Ministero delle infrastrutture e trasporti.

Un impatto specifico sull'ammontare sia dei residui propri che dei residui perenti si riconduce al programma straordinario di riaccertamento disposto dall'art. 49 del DL n. 66 del 2014 che ha determinato una più chiara lettura sia del conto del bilancio che di quello del patrimonio, producendo effetti anche su una migliore *governance* delle risorse disponibili da parte delle Amministrazioni.

Nell'ambito dei residui passivi iscritti in bilancio (eliminati e versati all'entrata) e dei residui passivi perenti (cancellati dal Conto del patrimonio) di cui alle lettere a) e b) del citato DL la norma ha, inoltre, previsto un meccanismo premiale in base al quale a fronte del versamento all'entrata del bilancio dello Stato e della cancellazione dal Conto del patrimonio vengono attribuite nuove risorse su specifici Fondi del bilancio in misura non superiore al 50 per cento del risultato ottenuto con il riaccertamento.

I risultati ottenuti appaiono di un certo rilievo atteso il versamento all'entrata di più di 1.346,7 milioni e la cancellazione dal Conto del patrimonio di oltre 22.465 milioni (d.m. 228056 del 26 agosto 2014 come modificato dal d.m. 100724 del 30 dicembre 2014).

Consistenti risultano, in particolare, i dati relativi al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ove vengono versati all'entrata dello Stato oltre 970 milioni e cancellati dal Conto del patrimonio oltre 3.546 milioni (ascrivibili in gran parte ad operazioni di rettifica in ordine a posizioni debitorie iscritte verso l'INPS) e al Ministero dell'economia e delle finanze, ove rilevante risulta la cancellazione dei residui perenti (8.698 milioni di cui oltre il 70 per cento connessi alla sistemazione di partite contabilizzate in conto sospeso e a trasferimenti e/o compartecipazioni statutarie agli Enti territoriali).

Nettamente inferiore la cancellazione dei residui passivi negli altri Ministeri (con l'eccezione del Ministero dello sviluppo economico che registra versamenti per 20,3 milioni); più rilevante invece l'eliminazione dal Conto del patrimonio dei residui perenti in particolare nell'ambito del Ministero per lo sviluppo economico (928 milioni), del Ministero delle infrastrutture e trasporti (876 milioni), del Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo (642 milioni) e del Ministero dell'interno (6.173 milioni relativi a sistemazione di partite contabilizzate in conto sospeso e a trasferimenti e/o compartecipazioni statutarie agli Enti territoriali).

### **La razionalizzazione organizzativa delle Amministrazioni centrali**

#### **7.**

Molti sono stati i Ministeri che, a fronte della riduzione delle dotazioni organiche disposte dal dPCM del 22 gennaio 2013, hanno approvato nel corso del 2014 i relativi regolamenti di organizzazione, il cui procedimento è stato nel corso del tempo semplificato (consentendo l'utilizzo dello strumento del dPCM) e il cui termine di adozione è stato più volte posticipato.

Ciò nonostante, a causa della complessità del processo, che ha reso necessari ben cinque interventi legislativi nel decennio, il completamento dell'intera opera di ridefinizione dell'assetto organizzativo dei Ministeri ha richiesto circa tre anni.

Sono stati in particolare adottati nel 2014 i regolamenti concernenti i Ministeri della salute, delle infrastrutture e trasporti, dell'istruzione, università e ricerca, del lavoro e politiche sociali, dell'ambiente e tutela del territorio e del mare, dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Il Ministero dell'economia e delle finanze è stato riorganizzato dal dPCM n. 67 del 27 febbraio 2013, adottato in attuazione dell'articolo 23-*quinquies* dello decreto-legge n. 95 del 2012, mentre la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha provveduto ad effettuare corrispondenti tagli alla propria dotazione organica con il dPCM 15 giugno 2012.

Resta ancora da definire la struttura organizzativa del Ministero della giustizia e degli Interni.

Lo schema del nuovo regolamento del Ministero della giustizia, nonostante il lungo *iter* di composizione delle poliedriche necessità sul territorio nazionale, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri solo nel marzo 2015.

L'attuale organizzazione è quindi ancorata alla precedente regolamentazione articolata in quattro strutture dipartimentali ognuna con una distinta dotazione organica, ancora, peraltro, non ripartita tra strutture centrali e periferiche.

Anche per quanto attiene alla materia delle circoscrizioni giudiziarie, non appare ancora del tutto definita l'attuazione della legge n. 148 del 2011 che ha conferito delega al Governo per la riorganizzazione della geografia giudiziaria (delega attuata con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012, divenuti pienamente efficaci nel settembre del 2013).

La frequente revisione delle sedi (disposta da ultimo con il d.lgs. n. 14 del 2014), anche in connessione con la prevista facoltà degli Enti locali di richiedere il mantenimento di un presidio giudiziario con oneri a loro carico, ha infatti comportato l'impossibilità di una definizione complessiva dell'assetto territoriale.

Analoghe difficoltà sono state rilevate nell'ambito del Ministero dell'interno ove la riduzione degli organici è intervenuta in un quadro non modificato di articolazione delle Prefetture nell'attesa della ridefinizione degli assetti organizzativi relativi alle Province.

L'avvio, peraltro, in tempi più celeri rispetto alle previsioni, della soppressione delle Province sta già producendo effetti sia sulla redistribuzione delle funzioni sia in termini di ricollocazione del personale con la conseguenza che la riorganizzazione delle Prefetture dovrà necessariamente armonizzarsi con i nuovi assetti degli Enti territoriali.

Quanto ai regolamenti fino ad ora adottati, mentre alcuni si sono limitati ad introdurre disposizioni modificative dell'organizzazione del Ministero al solo fine di adeguare la struttura ministeriale alle dotazioni organiche (MAECI, MIPAAF, MATTM, MIT), altri hanno intrapreso una più profonda revisione dell'organizzazione maggiormente improntata a principi di efficienza e razionalità.

Ne è un esempio il nuovo assetto organizzativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo che, nato nel solco degli adempimenti della *spending review*, è divenuto occasione per affrontare nodi e problematiche rilevanti per il comparto dei beni culturali e del turismo.

La riforma – che ha ridisegnato l'organizzazione del Ministero in modo fortemente innovativo – segue nel complesso cinque linee di azione che rispondono: a) alla necessità di garantire una piena integrazione tra i due ambiti strategici di intervento del Ministero: cultura e turismo; b) ad esigenze di semplificazione dell'Amministrazione periferica al fine di risolvere le problematiche derivanti dalla moltiplicazione delle linee di comando e i frequenti conflitti tra Direzioni regionali e Soprintendenze; c) all'ammodernamento della struttura centrale; d) alla esigenza di valorizzare il patrimonio museale, soprattutto statale, tenendo distinta la tutela dalla gestione dei musei di cui è stata valorizzata l'autonomia; e) ad affrontare il ritardo del Ministero nei settori dell'innovazione e della formazione.

Profonde innovazioni sono state adottate anche dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero della salute che, eliminando la precedente organizzazione basata su Dipartimenti, hanno previsto un'organizzazione più snella articolata su uffici di livello dirigenziale generale coordinati da un Segretario generale.

Il processo di riorganizzazione del MISE, iniziato nel 2013, non risulta, tuttavia, in termini operativi del tutto compiuto atteso l'attuale "congelamento" del Centro di Responsabilità riferito al Segretariato Generale e il ritardo nel completamento delle procedure di trasferimento del personale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale, attualmente non operativa.

Il nuovo regolamento del Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca, accanto alla significativa riduzione degli uffici, ha disposto invece una distribuzione più razionale delle Direzioni generali nell'ambito dei Dipartimenti nell'ottica di un'operatività coerente con gli obiettivi di rilancio del settore assegnati dalle recenti misure legislative (in tale direzione si segnala, in particolare, la nuova Direzione per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali e per l'innovazione digitale).

Nell'ottica di un necessario raccordo tra funzioni, organizzazione amministrativa e risorse assume attuale centrale rilievo anche il ridisegno delle funzioni locali e della rete periferica dello Stato, che oggi viene unitariamente considerato.

La razionalizzazione delle strutture periferiche, pur contenuta in alcuni regolamenti, si è tuttavia incentrata più sulla titolarità degli uffici, alcuni dei quali da assegnare a dirigenti di

seconda fascia, che su analisi volte a consentire un'ideale allocazione delle risorse in relazione ai livelli di domanda del territorio e alle effettive funzioni ad essi affidate.

Più incisivo appare il processo di riorganizzazione degli uffici territoriali del Ministero dell'economia e delle finanze (con la soppressione, dal 1° febbraio 2015, di dieci ragionerie territoriali e la definizione delle dotazioni organiche su base regionale) e della struttura periferica del Ministero dello sviluppo economico articolata in "sportelli unici territoriali" destinati a divenire vere e proprie delegazioni regionali aventi il compito di assicurare una presenza attiva sul territorio, costituendo, da un lato, una struttura di *front-office* per i cittadini e le imprese e, dall'altro, uno strumento per rispondere alle esigenze territoriali di tutte le Direzioni generali dell'Amministrazione centrale.

Di rilievo appare anche il complesso ed articolato progetto di riorganizzazione della rete diplomatica, consolare e culturale del Ministero per gli affari esteri che ha portato alla chiusura di 63 Uffici. In tale ottica l'individuazione delle sedi da inserire nei piani di ristrutturazione ha preso in esame, per gli Uffici consolari, una pluralità di parametri obiettivi (volume dell'attività consolare, consistenza della collettività dei connazionali residenti, distanza tra la sede in soppressione e quella che riceve le competenze, facilità dei relativi collegamenti) mentre, per le Rappresentanze diplomatiche, si è basata sulla rilevanza degli interessi bilaterali, sull'ammontare e le tendenze dell'interscambio economico-commerciale e sulla consistenza della collettività italiana presente in loco.

Anche l'articolazione delle strutture periferiche del Ministero della salute - che comprende quattro diverse tipologie di uffici - è stata inserita nell'ambito della riorganizzazione dell'Amministrazione. Al fine di assicurare un impiego più razionale ed efficace delle risorse umane e strumentali è stato infatti previsto un riordino a livello interregionale delle funzioni di supporto all'attività tecnica di tali uffici attraverso la creazione di servizi comuni per la gestione centralizzata degli aspetti amministrativo-contabili, logistici e finanziari.

In tale direzione si muove anche il disegno di legge "Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche" (A.C. 3098) finalizzato a rendere più incisiva la funzione di rappresentanza unitaria dello Stato con la confluenza nell'Ufficio Territoriale Stato (UTS) di tutti gli uffici periferici delle Amministrazioni civili dello Stato e con l'attribuzione al Prefetto delle relative funzioni di coordinamento e della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini.

Un rilievo autonomo riveste il processo di razionalizzazione del Ministero della difesa. A seguito dell'approvazione della legge delega n. 244 del 2012 e dell'emanazione dei decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2014, è stato avviato, ed è attualmente in corso, il processo di revisione dello strumento militare volto a delineare un dimensionamento delle Forze armate tale da consentirne la sostenibilità, nel medio-lungo periodo, in relazione alle risorse finanziarie disponibili nel quadro congiunturale internazionale. Le linee di intervento hanno riguardato principalmente la razionalizzazione delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche in chiave riduttiva, in modo da conseguire una contrazione complessiva degli assetti organizzativi non inferiore al 30 per cento, in un termine, peraltro, eccessivamente diluito nel tempo (sei anni).

In un'ottica di revisione generale degli assetti organizzativi - per il cui esame si rinvia al capitolo dedicato all'organizzazione - un'attenta riflessione merita anche il complesso degli Enti, Agenzie, Fondazioni, Società ed Organismi che fanno capo alle Amministrazioni centrali, la cui razionalizzazione continua ad essere oggetto di disposizioni legislative.

Come più volte rappresentato dalla Corte, tale complesso percorso segna difficoltà attuative e solo un parziale conseguimento di obiettivi, essendo tra l'altro risultato meno agevole procedere attraverso una generale ed omogenea politica di razionalizzazione, privilegiando invece interventi specifici.

Un quadro dettagliato degli Enti vigilati e delle Società partecipate è contenuto nei capitoli dedicati ai singoli Ministeri.

Un aspetto rilevante posto in evidenza anche dal recente Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, è quello delle esternalizzazioni a livello di Amministrazioni centrali, in

una prospettiva volta ad individuare il perimetro di intervento della “organizzazione amministrativa centrale” e le sue ricadute in termini di impatto finanziario.

Se è vero, infatti, che gli obiettivi di finanza pubblica sono normalmente fissati con riferimento al perimetro delle Amministrazioni pubbliche utilizzato in contabilità nazionale, il fenomeno crescente dell’affidamento di compiti e funzioni strettamente connesse a quelle dei Ministeri, ad Enti e Società esterne definisce una “zona d’ombra” non immune da ricadute negative sul bilancio pubblico e offre condizioni per comportamenti più al riparo dai rigidi vincoli della politica di bilancio.

L’area perimetrata dalla Corte, definibile come organizzazione dell’Amministrazione centrale, di fatto si compone dell’intero elenco delle unità istituzionali ricomprese dall’ISTAT nell’Amministrazione centrale e, in aggiunta, di una lista ristretta di altri Enti e Società che agiscono in una evidente posizione di strumentalità e complementarietà nei confronti dei Ministeri di riferimento.

Di tali Enti la Corte ha avanzato una prima stima delle risorse statali trasferite a ciascuno dei soggetti censiti ed una ricognizione sulla consistenza del costo del personale e dei livelli della retribuzione media.

Si tratta di una tematica che tuttavia, oltre all’impatto finanziario, richiede un’attenta riconsiderazione delle funzioni svolte onde evitare sovrapposizioni e rallentamenti dell’azione amministrativa e verificare il rispetto delle regole di concorrenza.

### **Strumenti per l’attuazione della trasparenza nella PA e la lotta alla corruzione**

#### **8.**

Il sistema di misure volto all’attuazione della trasparenza e al contrasto della corruzione rappresenta un intervento necessario anche per sostenere la ripresa economica, atteso il pregiudizio che il fenomeno apporta sia alla capacità del nostro sistema di attrarre investimenti privati che alla redditività degli investimenti pubblici.

In ottemperanza alle previsioni della legge n. 190 del 2012 tutti i Ministeri hanno nominato il responsabile della prevenzione della corruzione ed hanno adottato il relativo piano triennale che ha individuato le aree a rischio di corruzione e previsto meccanismi concreti di intervento per incidere direttamente sulla disciplina delle incompatibilità, sulle disposizioni che regolano la responsabilità disciplinare, sulla formazione del personale, sulla rotazione degli incarichi e sul livello di trasparenza dell’attività amministrativa.

L’attuazione del piano è stata, peraltro, in alcuni casi rallentata e resa più complessa dal processo di riorganizzazione delle strutture che ha coinvolto praticamente tutti i Ministeri. Ulteriori difficoltà incontrate si riconducono alla carenza di una struttura specificamente dedicata all’attività di prevenzione e dotata di appropriate risorse umane, alla mancanza di risorse per organizzare attività di formazione, all’assenza di criteri sulle modalità di rotazione degli incarichi e, non da ultimo, alla scarsa diffusione tra il personale della cultura della prevenzione della corruzione, della legalità e della trasparenza.

In tale direzione sono stati di recente introdotti nel nostro ordinamento alcuni nuovi strumenti il cui impiego dovrebbe consentire di affrontare con metodologie più mirate ed efficaci un fenomeno radicato nel nostro Paese quale quello del mancato rispetto della legalità.

Si segnala, in particolare, il Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni - approvato con il d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 - che costituisce la base di ciascuno dei Codici di comportamento alla cui approvazione, ai sensi del comma 5 del nuovo testo dell’art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, è tenuta ogni Pubblica amministrazione, per adeguare il contenuto degli stessi alle singole missioni istituzionali e alle rispettive peculiarità organizzative.

La situazione rilevata nell’ambito delle Amministrazioni centrali appare soddisfacente atteso che solo tre Ministeri (beni e attività culturali e turismo, giustizia e interno), pur avendo predisposto il testo, non hanno ancora provveduto all’approvazione.

Per quanto riguarda la trasparenza dell'attività amministrativa, si segnala che, anche nel 2014, sono state adottate importanti misure al fine di rendere accessibile ai cittadini ed alle imprese le informazioni e i dati relativi alle attività delle Pubbliche amministrazioni.

Il d.lgs. n. 33 del 2013 ha ridefinito, in particolare, il concetto di trasparenza, già inteso come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. In tale direzione ha quindi previsto l'obbligo per le Amministrazioni di pubblicare sul proprio sito *Internet* istituzionale i dati e le informazioni relative all'organizzazione e all'attività dalle stesse svolta.

I nuovi Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, in linea con le indicazioni del PTPC, hanno, al riguardo, anche delineato l'organizzazione del servizio dedicato ad accogliere e dare risposta alle istanze di accesso civico (previsto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013) che ha consentito a chiunque di poter richiedere all'Amministrazione il rispetto degli adempimenti formali previsti dalla normativa sulla trasparenza mediante la pubblicazione sul sito *web* istituzionale delle informazioni eventualmente omesse.

I dati rilevati evidenziano un timido avvio dell'istituto (66 sono state le richieste inoltrate e 16 quelle accolte).

In questa prima fase di applicazione dell'istituto alcune Amministrazioni hanno, tuttavia, evidenziato la tendenza da parte degli istanti a richiedere l'accesso civico a particolari tipologie di dati tesi a verificare interessi giuridici peculiari (ad esempio connessi a procedure concorsuali/procedimenti ispettivi/selezioni), secondo lo schema dell'accesso documentale di cui alla legge n. 241 del 1990.

Il primo anno di applicazione dell'istituto dell'accesso civico ha fatto emergere dunque la necessità di mettere in campo azioni più incisive dirette ad informare la collettività sulle potenzialità del nuovo strumento che, chiarendone la reale funzione, portino ad un pieno e consapevole esercizio di tale fondamentale diritto.

## LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

### Considerazioni di sintesi

#### 1. Profili istituzionali e organizzativi

2. **Attività di coordinamento:** 2.1. *Sistema delle Autonomie*; 2.2. *Attività del CIPE*; 2.3. *Funzione pubblica*

#### 3. Enti pubblici vigilati, Enti di diritto privato in controllo pubblico

4. **Aspetti finanziari e contabili:** 4.1. *Il bilancio della Presidenza*; 4.2. *Raccordi con il bilancio dello Stato: risorse trasferite dal Ministero dell'economia e finanze ed effetti delle manovre*; 4.3. *Il conto finanziario 2014*

5. **Programmazione, controlli interni e trasparenza:** 5.1. *Pianificazione e controllo strategico*; 5.2. *Valutazione della dirigenza*; 5.3. *Controllo di gestione*; 5.4. *Attività in materia di prevenzione della corruzione*; 5.5. *Attuazione della trasparenza*

6. **Quadro generale delle Politiche attive:** 6.1. *Protezione civile*; 6.2. *Editoria*

### Considerazioni di sintesi

La Corte ha più volte evidenziato l'esigenza di ricondurre l'apparato della Presidenza del Consiglio dei Ministri alle funzioni peculiari di supporto all'esercizio delle prerogative di indirizzo, impulso, direzione e coordinamento, proprie del Presidente del Consiglio. Congeniali a tali funzioni sono, infatti, i profili di autonomia organizzativa-regolamentare, contabile e finanziaria, ad essa riconosciuta. Nel considerare positivamente taluni processi in tal senso indirizzati (come il trasferimento della materia del turismo al MIBACT), cui non sempre si sono accompagnate univoche previsioni normative, ulteriore impulso può derivare dalla prevista riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche: nel d.d.l. all'esame del Parlamento<sup>1</sup> risulta significativo l'intento di precisare le competenze regolamentari e amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri ed il potenziamento del ruolo della Presidenza nell'analisi e nella definizione delle politiche pubbliche.

In questa prospettiva vanno considerate le stesse strutture di missione, risultando necessaria ed opportuna una costante verifica dei presupposti di temporaneità e di specificità funzionale e programmatica, a fronte di compiti già assegnati alle strutture dipartimentali e agli uffici in cui si articola la Presidenza. Nel 2014 il numero di dette strutture è rimasto invariato e così, sostanzialmente, il complessivo peso finanziario alle stesse riconducibili.

Sotto il profilo ordinamentale, aspetti rilevanti si rinvencono nella 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 l'Agenzia per la coesione territoriale e il Dipartimento per le politiche di coesione.

<sup>1</sup> A.S. 1577, presentato al Senato della Repubblica il 23 luglio 2014, nel testo attualmente agli atti della Camera dei deputati (A.C. 3098).

Tale non ancora univoca fisionomia si riflette sul piano finanziario-contabile, sotto il versante della programmazione e della verifica dei risultati in ordine all'erogazione di risorse finanziarie che affluiscono nel bilancio della Presidenza tramite capitoli di spesa del bilancio dello Stato. Ci si riferisce, in particolare, alle difficoltà nella gestione dei fondi da ripartire in relazione alle politiche attive per la realizzazione di opere o l'attuazione di progetti, che evidenziano la ricorrente formazione di economie ovvero di residui passivi e perenti. Pur dipendendo il fenomeno anche da cause esogene alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, miglioramenti potrebbero derivare da una costante attività di monitoraggio, nonché da una più attenta interlocuzione con i soggetti attuatori.

Problematiche si riverberano anche sul versante della programmazione interna, i cui tempi paiono rallentati da un lato per le più immediate ripercussioni organizzative conseguenti ai cambi degli Esecutivi, dall'altro per la riallocazione di funzioni in attuazione di specifiche disposizioni normative, circostanze entrambe verificatesi anche nel corso dell'esercizio in esame.

Sotto un aspetto di centrale rilevanza finanziaria, riconducibile all'attività del CIPE, la cui struttura di supporto è il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, è emersa l'esigenza di eliminare ogni complessità operativa in grado di rallentare, se non di ostacolare, l'efficacia e la tempestività dell'azione programmatica.

L'analisi dei documenti contabili ha evidenziato aspetti suscettibili di miglioramento, in termini di raccordo contabile e finanziario con il bilancio dello Stato, nonché di maggiore valenza informativa attraverso una rappresentazione delle risorse più aderente alle attribuzioni connesse al ruolo di coordinamento e di impulso riservato alla PCM.

Quanto ai flussi finanziari, permane anche nel 2014 l'impatto dell'applicazione dell'avanzo dell'esercizio precedente (circa 2,4 miliardi) sugli stanziamenti definitivi di competenza (di spesa) pari a circa 5,8 miliardi di euro, in leggero incremento rispetto al 2013 (5,7 miliardi), e con una variazione rilevante (dell'87,7 per cento) rispetto ai dati iniziali di previsione. Con riguardo alle entrate definitive trasferite dai capitoli iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economica e delle finanze, rispetto al 2013 si rileva una diminuzione complessiva del 10,40 per cento dei trasferimenti (da circa 3,7 miliardi a 3,3 miliardi). Rimane sensibile, invece, l'incremento rispetto al 2012 (2,9 miliardi), rilevato già lo scorso anno.

I valori finanziari della spesa risultano, nel complesso, in lieve aumento (impegni 2013: 3,5 miliardi; impegni 2014: 3,7 miliardi), in ragione anche del mutato quadro delle competenze e funzioni attribuite alla Presidenza che hanno in parte neutralizzato l'effetto di misure di razionalizzazione della spesa, pur poste in essere.

Va poi sottolineato come, nel corso dell'esercizio finanziario 2014, gli stanziamenti di alcuni capitoli di spesa del bilancio della Presidenza del Consiglio siano risultati insufficienti, dovendosi provvedere ad integrarli attraverso il Fondo di riserva non solo per la copertura di spese derivanti da atti dovuti, non derogabili, ma anche per la copertura di spese ritenute funzionali al raggiungimento degli obiettivi strategici perseguiti dal vertice politico.

Effetti positivi in termini di trasparenza e semplificazione amministrativa del bilancio della Presidenza si riscontrano a partire dalla gestione 2015, con la riconduzione al MEF della competenza in materia di pagamento dei mutui accesi dagli Enti territoriali per far fronte alle spese connesse ai danni derivanti da calamità naturali.

L'ammontare complessivo dei residui finali per il 2014, pari a circa 431 milioni, in diminuzione rispetto al 2013, è da ricondurre alla gestione dei residui degli anni precedenti, registrandosi un incremento, invece, dei residui di competenza. Anche lo *stock* dei residui passivi perenti risulta in aumento. In lieve diminuzione, invece, le economie di competenza.

### 1. Profili istituzionali e organizzativi

La Corte nelle sue Relazioni ha più volte evidenziato discrasie sul piano ordinamentale, riconducibili a competenze stratificatesi nel tempo sull'apparato della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Quest'ultimo risulta caratterizzato da profili di autonomia organizzativa-regolamentare, contabile e finanziaria, il cui perimetro dovrebbe risultare delineato in ragione delle sole funzioni di supporto all'esercizio delle prerogative di indirizzo, impulso, direzione e coordinamento, proprie del Presidente del Consiglio.

L'aspetto appena evidenziato, riproposto anche nell'esercizio in esame, emerge dall'osservazione degli assetti organizzativi, come anche dall'analisi del bilancio, con riguardo alla sua conformazione che evidenzia la presenza di funzioni e competenze diversificate. Va positivamente rilevata, in ogni caso, nel recente periodo, la riconduzione ad altre Amministrazioni di funzioni relative a "politiche attive", quali il turismo.

Anche il disegno di legge per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, (AS 1577), presentato al Senato della Repubblica il 23 luglio 2014, nel testo attualmente agli atti della Camera dei deputati (AC 3098), appare in linea con le indicazioni più volte rappresentate dalla Corte di ricondurre più saldamente anche la configurazione dell'apparato alle funzioni di supporto al ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri, laddove intende esplicitare le competenze regolamentari e quelle amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>2</sup>. Nel generale disegno volto a perseguire obiettivi di innovazione e riorganizzazione della Pubblica amministrazione, anche attraverso una migliore definizione del perimetro di intervento pubblico e la semplificazione delle norme e delle procedure amministrative, risulta significativo, in particolare, il potenziamento del ruolo della Presidenza nell'analisi e nella definizione delle politiche pubbliche<sup>3</sup>.

Sotto il profilo organizzativo e della revisione della spesa, nel 2014, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in parallelo alle dovute attività dirette al contenimento sia della spesa per il personale che per beni e servizi, ha proseguito nell'attuazione di politiche di razionalizzazione degli assetti organizzativi.

Potenzialità possono scaturire in tal senso dall'attuazione della direttiva del 30 settembre 2014, che ribadisce quale obiettivo strategico per il 2014, comune ed obbligatorio per tutte le strutture generali della Presidenza, "la revisione e semplificazione dei processi, ripensamento e riorganizzazione delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

Coerente con le logiche sottese a questi processi di riorganizzazione ordinamentale e istituzionale è stato, come già accennato, il trasferimento al MIBACT delle funzioni della PCM in materia di turismo<sup>4</sup>, verificatosi già nel 2013, con trasferimento e iscrizione, a partire dal 2014, di risorse per le spese di funzionamento e per quelle finalizzate alle politiche sui pertinenti capitoli dello stato di previsione del dicastero competente.

In una diversa parallela riconduzione di compiti ad Agenzie si iscrive il trasferimento, *ope legis*, in base all'art. 20 del DL n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012, all'Agenzia dell'Italia digitale, delle funzioni prima allocate presso il Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica<sup>5</sup>. Con l'attuazione

<sup>2</sup> Per la PCM si prevede, all'esclusivo fine di attuare l'art. 95 della Costituzione e di rendere effettive le statuizioni dell'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dei decreti legislativi 30 luglio 1999, n. 300 e n. 303, di precisare le competenze regolamentari e quelle amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri: in tal senso rilevano le attribuzioni della PCM in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche.

<sup>3</sup> Si richiama sul punto quanto già riferito da questa Corte in occasione delle audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche svoltesi in data 9 ottobre 2014 e 3 giugno 2015 (rispettivamente su atto Senato A.S. 1577 e atto Camera A.C. 3098).

<sup>4</sup> Per una più specifica trattazione dei profili ordinamentali e finanziari connessi a tale trasferimento si rinvia a quanto già esposto dalla Corte nella Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2013.

<sup>5</sup> La Corte già nella passata Relazione segnalava, in merito, come al trasferimento delle funzioni all'Agenzia non si accompagnassero parallele "cessioni di personale", per effetto dell'esercizio di opzione, previsto dalla norma, a permanere nei ruoli della Presidenza da parte del personale interessato.

della Agenda digitale si è inteso razionalizzare il preesistente assetto; la nuova Agenzia ha, infatti, sostituito DigitPA, l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie dell'innovazione e il Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>6</sup>. Sono stati adottati provvedimenti relativi sia alla costituzione degli organi che ai documenti contabili, facendo fronte a carenze registratesi sotto il profilo organizzativo e amministrativo - contabile<sup>7</sup>.

Nel processo di rivisitazione di competenze e funzioni in capo alla PCM, si segnala, come già accennato, l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale e la ripartizione delle funzioni, tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia medesima, come previsto dall'articolo 10 del DL n. 101 del 2013, al precipuo fine di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione.

In attuazione delle disposizioni citate, con dPCM 15 dicembre 2014, è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per le politiche di coesione, quale struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri nell'area funzionale relativa alla promozione e al coordinamento delle politiche di coesione; tra i suoi compiti l'istruttoria relativa all'esercizio dei poteri sostitutivi e le funzioni di vigilanza sull'Agenzia per la coesione territoriale<sup>8</sup>.

Il complesso processo finalizzato alla piena attuazione del descritto riparto di competenze è ancora *in itinere*<sup>9</sup>. Il dPCM 15 dicembre 2014, già citato, ha in ogni caso provveduto ad individuare le risorse da trasferire, incidendo sulle dotazioni organiche della PCM, pur non essendo completate le procedure di trasferimento del personale<sup>10</sup>.

Le dotazioni organiche della Presidenza sono rappresentate nella tavola seguente.

<sup>6</sup> Peraltro, nel 2014, è stata soppressa anche la Struttura di missione per l'attuazione dell'Agenda digitale.

<sup>7</sup> Quanto agli organi, si è provveduto: alla nomina del Collegio dei revisori dei conti (dPCM 18 luglio 2014); alla costituzione del Tavolo permanente per l'innovazione e l'Agenda digitale italiana (dPCM 23 settembre 2014); alla costituzione del Comitato di indirizzo (dPCM 16 ottobre 2014); alla gestione della procedura per la selezione del Direttore generale. In merito ai provvedimenti amministrativo - contabili si evidenziano: l'approvazione del bilancio di previsione 2014 dell'AgID, (dPCM 17 luglio 2014); l'approvazione del rendiconto generale anno 2012 e periodo 1° gennaio - 15 gennaio 2013 di DigitPA (dPCM 17 dicembre 2014).

<sup>8</sup> In particolare spettano al Dipartimento: il raccordo con le Amministrazioni statali e regionali; la programmazione economica e finanziaria e la destinazione territoriale delle risorse dei fondi strutturali europei e delle risorse aggiuntive nazionali; la promozione e il coordinamento dei programmi e degli interventi finanziati con le risorse aggiuntive destinate alla coesione; la promozione e la valutazione delle politiche di coesione; il supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri nei rapporti con le istituzioni europee nella fase di predisposizione delle politiche di sviluppo. All'Agenzia la legge attribuisce, invece, funzioni di monitoraggio e verifica dei programmi e dei progetti finanziati con le risorse destinate alle politiche di coesione; funzioni di supporto e assistenza tecnica alle amministrazioni titolari di interventi, al fine di rafforzarne la capacità di attuazione; promozione di interventi mirati al miglioramento della qualità e dell'efficacia della programmazione.

<sup>9</sup> Il riparto di competenze, ai sensi della citata legge, è previsto che avvenga attraverso un complesso procedimento che trova attuazione mediante l'adozione di una serie di provvedimenti. Allo stato risulta adottato lo Statuto dell'Agenzia (dPCM 9 luglio 2014) e conferito l'incarico di Direttore generale (dPCM 4 novembre 2014). È stato poi adottato il dPCM 19 novembre 2014, che prevede il trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri delle competenze in materia di valutazione, già svolte dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici, ora ridenominata Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (Nuvap) e il trasferimento all'Agenzia delle competenze in materia di verifica e controllo dei programmi e dei progetti, già svolte dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici, ora ridenominata Nucleo di verifica e controllo (Nuvec). Risultano *in itinere* l'adozione degli atti organizzativi interni dell'Agenzia (regolamenti di organizzazione e contabilità) e di costituzione degli organi dell'Agenzia (Comitato direttivo e Collegio dei revisori).

<sup>10</sup> Si osserva che con dPCM 15 dicembre 2014 è stato stabilito che il trasferimento del personale avvenga per un numero inferiore di unità rispetto a quello massimo stabilito dalla legge (40 piuttosto che 50), pertanto con due dPCM del 7 gennaio 2015 sono state incrementate le dotazioni organiche di due posizioni di prima fascia, due posizioni di seconda fascia e di 36 unità di personale non dirigenziale. Contestualmente si è provveduto, ai sensi dell'art. 10, del DL n.101 del 2013 al trasferimento, per l'esercizio 2014, delle risorse finanziarie in ragione delle funzioni relative alla politica di coesione trasferite, evidenziate nel paragrafo sugli aspetti finanziari.