

## LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

### Considerazioni di sintesi

#### 1. Profili istituzionali e organizzativi

#### 2. Aspetti finanziari e contabili: 2.1. Il bilancio della Presidenza nel 2016;

2.1.1. L'andamento delle entrate; 2.1.2. La gestione delle spese

3. Attività di coordinamento: 3.1. Coordinamento, sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione; 3.2. Programmazione e coordinamento della politica economica; 3.3. Rapporti con il sistema delle Autonomie; 3.4. Funzione pubblica

4. Le Politiche attive: 4.1. Protezione civile; 4.2. Sostegno all'editoria; 4.3. Politiche per la famiglia; 4.4. Politiche giovanili

### Considerazioni di sintesi

La struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio non evidenzia significative modifiche rispetto al precedente esercizio, attesa anche la mancata attuazione della legge delega per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015) nella parte volta a ridisegnare le funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri nell'azione di Governo, di cui all'art. 95 della Costituzione.

La nuova disciplina avrebbe dovuto, in particolare, precisare le competenze regolamentari e amministrative della PCM dirette al mantenimento dell'unità di indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri, in linea con le indicazioni più volte rappresentate dalla Corte, tese a ricondurre più saldamente la configurazione dell'apparato alle funzioni di supporto del Presidente del Consiglio dei ministri più che a compiti di amministrazione attiva.

Il processo di razionalizzazione, nel 2016, si è quindi concretizzato in una riorganizzazione o rimodulazione di alcune strutture generali, confermando la gestione delle tradizionali politiche attive, cui si sono aggiunti due nuovi programmi di spesa relativi al sostegno allo sviluppo sostenibile e all'edilizia abitativa e politiche territoriali.

L'introduzione, con la legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 140), del Fondo unico per gli investimenti ha, inoltre, ulteriormente accentuato il ruolo attivo della Presidenza del Consiglio che, nell'obiettivo di assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, ha accentrato, non solo sotto il profilo procedurale, rilevanti competenze in un complesso di settori strategici facenti capo ad alcuni Ministeri.

Coerenti con i compiti di impulso e coordinamento appaiono, invece, le due nuove strutture di missione, di cui la PCM si avvale in base all'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999 e la cui istituzione - sempre nell'ottica del rafforzamento delle funzioni demandate alla PCM - richiede una costante verifica dei presupposti di temporaneità e di specificità funzionale e programmatica rispetto ai compiti sia delle strutture dipartimentali della PCM che degli organi delle altre amministrazioni coinvolte *ratione materiae*.

Nel corso del 2016, le funzioni di impulso e di coordinamento continuano a ricondursi alle politiche di coesione e di indirizzo della programmazione economica, ai rapporti con il sistema delle Autonomie e all'organizzazione amministrativa.

La programmazione delle risorse comunitarie e quelle a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) si inquadrano, secondo l'intento del Legislatore, nelle più ampie funzioni di coordinamento della politica economica assegnate alla PCM, la cui rilevanza è alla base del rafforzamento delle funzioni di "valutazione di ultima istanza" di piani, programmi, interventi, al fine di consentire, a valle di tale processo, l'allocazione efficiente (e non distorsiva) di risorse, pur in presenza di vincoli stringenti di bilancio.

Sotto il profilo organizzativo sono proseguite, nel 2016, le azioni di razionalizzazione finalizzate al superamento della fase transitoria nella quale il Dipartimento per la coesione, presso la PCM, condivideva con l'Agenzia per la coesione territoriale la sede, i beni strumentali e il personale dell'ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del Ministero dello sviluppo economico.

In termini di risultati, rilevante, ancora nel 2016, è, tuttavia, la massa di residui passivi che si è generata sul FSC. Il fenomeno è in realtà essenzialmente correlato alle operazioni di chiusura della rendicontazione a fine ciclo della programmazione comunitaria (2007-2013), che richiedono complesse procedure di verifica sui c.d. progetti retrospettivi (finanziati cioè in origine con fonte diversa da quella europea) al fine di evitare duplicazioni di finanziamenti (sul Fondo sviluppo e coesione e sui fondi europei). Secondo i dati al 31 dicembre 2016, rilevati nel sistema FSC, le spese verificate positivamente dalla Commissione europea ammontano a complessivi 44,9 miliardi, con un aumento rispetto al valore cumulato nell'anno precedente di circa 8 miliardi, a fronte di una dotazione dei Programmi pari a 45,8 miliardi. Il livello di certificazione, pari a circa 98 per cento per il complesso delle spese verificate rispetto alla dotazione totale di risorse comunitarie, è ridotto al 94,7 per cento, al netto delle spese certificate in *overbooking* sui programmi che superano il 100 per cento della rendicontazione. Quanto al FSC, la maggior parte degli interventi collegati al ciclo nazionale delle politiche di coesione 2007-2013 sono tuttora in corso di realizzazione, con effetti che si potranno compiutamente valutare solo nei prossimi anni. In termini percentuali, il costo dei progetti realizzati raggiunge il livello, al 31 ottobre 2016, del 25,9 per cento del totale dei finanziamenti assegnati ai progetti monitorati, con un incremento della medesima percentuale, rispetto all'anno precedente, di 5,9 punti.

Di particolare rilievo è stato, nel 2016, il riparto tematico del FSC e le connesse nuove procedure di *governance*, nonché l'assegnazione delle risorse ai "Patti per il Sud", in attuazione del *Masterplan* per il Mezzogiorno, elaborato dal Governo nel corso del 2015.

Nell'ambito delle funzioni di raccordo della politica economica assegnate alla PCM, centrale resta il ruolo del CIPE e del Dipartimento per la programmazione della politica economica (DIPE).

La riorganizzazione del DIPE ha, inoltre, contribuito al miglioramento dell'attività di coordinamento della programmazione economica potenziando le funzioni di valutazione strategica e monitoraggio degli investimenti pubblici, previste dal d.lgs. n. 228 del 2011.

Di particolare importanza, nell'ambito delle attività di impulso e di coordinamento, appare il rapporto con il sistema delle Autonomie che si articola nelle funzioni di controllo della legislazione regionale, nelle attività di mediazione (al fine di deflazionare il contenzioso e sviluppare politiche conciliative) e nel ruolo assunto dal sistema delle Conferenze (incardinato presso la PCM) nell'ambito delle quali è stata prevista, dal 2016, anche una "sessione europea".

Significativo è stato, ancora, nel 2016, il ruolo di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica nel processo di ammodernamento della Pubblica amministrazione che, nell'ambito della cornice ordinamentale disegnata dalla legge delega n. 124 del 2015, ha interessato diversi settori di attività.

Rinviano per più puntuali osservazioni al capitolo in materia di "Organizzazione amministrativa" si segnala, in questa sede, malgrado l'approvazione di 15 decreti legislativi, la mancata definizione dell'ossatura portante della complessiva riforma della Pubblica amministrazione e il significativo ritardo nell'attuazione delle politiche per il personale.

Più spediti risultano, invece, gli interventi di semplificazione programmati nell'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017 e gli interventi previsti nell'Agenda digitale italiana, che si avvalgono anche delle risorse comunitarie del nuovo Programma Operativo Nazionale

(PON) *Governance* e Capacità Istituzionale, indirizzate ad importanti interventi di rafforzamento della capacità amministrativa.

Quanto alle c.d. politiche attive, che assorbono circa il 64,5 per cento degli impegni, continua a rivestire un ruolo centrale la Protezione civile che, a fronte di una dotazione finale complessiva di 1,2 miliardi, ha registrato impegni di spesa per oltre 803 milioni, di cui 439,8 milioni per interventi (in particolare a carico del Fondo per la prevenzione del rischio sismico e per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 2012) e 317,9 milioni per spese in conto capitale (concentrate nel Fondo per le emergenze nazionali).

Il confronto con i dati dell'esercizio 2015 registra una diminuzione di circa il 15 per cento nel cui ambito, tuttavia, si rileva uno spiccato aumento delle spese di funzionamento per l'aggravio di impegno connesso agli eventi sismici che hanno interessato il Centro Italia a decorrere dal 24 agosto 2016 (da 3 milioni circa a 45,6), compensate dalla riduzione della spesa per investimenti (meno 29 per cento).

Seguono, per consistenza, le risorse dedicate al sostegno all'editoria (impegni per 186 milioni) la cui ripartizione è stata oggetto, nel 2016, di una importante riforma (legge n. 198 del 2016) che ha, tra l'altro, istituito, nello stato di previsione del MEF, il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione (ove confluiranno tutte le risorse destinate all'editoria) e ridefinito la disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici, limitandone l'ambito alle sole imprese che esercitano una attività informativa autonoma e indipendente di carattere generale.

Le politiche per la famiglia (impegni per 46 milioni circa e pagamenti per 40 milioni) evidenziano, anche nel 2016, difficoltà nella gestione dei fondi da ripartire in relazione al ritardo con cui le Regioni predispongono ed inviano la programmazione delle attività finanziabili.

Confermano tale dato anche gli esiti del monitoraggio sulle attività di competenza regionale e degli Enti locali, finanziate con le risorse del Fondo per le Politiche per la famiglia per il 2014 e per il 2015, dal quale è emerso che alcune Regioni non hanno ancora programmato l'utilizzo dei fondi assegnati di entrambe le annualità; ritardi riscontrabili anche in relazione ad annualità pregresse come risulta dalla ricognizione dei residui perenti al 2016 che ammontano ad oltre 8,5 milioni.

Il bilancio di previsione ed il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei ministri presentano una struttura ormai consolidata che offre una rappresentazione contabile coerente con le logiche sottese alla gestione del bilancio statale.

Anche l'indicazione, accanto alle missioni e ai programmi, della categoria economica e della classificazione funzionale COFOG per ciascun capitolo di bilancio, costituiscono, già dal bilancio 2015, elementi che contribuiscono a conferire maggiore leggibilità e uniformità al quadro contabile e finanziario complessivo.

La PCM, in attuazione delle novità normative della legge n. 196 del 2009, ha inoltre partecipato alla sperimentazione dei nuovi criteri di registrazione contabile degli impegni di spesa ed ha provveduto ad adeguare i termini di conservazione dei residui passivi; resta invece attualmente in *standby* la riorganizzazione dei programmi di spesa prevista dal d.lgs. n. 90 del 2012.

Le risorse in entrata, provenienti dal bilancio dello Stato, si attestano in 2,2 miliardi (in crescita rispetto al precedente esercizio) cui si aggiungono 78,8 milioni a titolo di restituzioni, rimborsi e recuperi vari e oltre 1,8 miliardi in applicazione dell'avanzo di amministrazione 2015 (in gran parte ascrivibile alla Protezione civile) e confluito nel bilancio 2016 in aggiunta alla competenza.

Dal lato della spesa, a fronte di previsioni finali pari a circa 4,1 miliardi, risultano assunti impegni per circa 2 miliardi ed effettuati pagamenti per 1,4 miliardi.

### **1. Profili istituzionali e organizzativi**

L'analisi della struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio avrebbe dovuto prendere le mosse dalla legge delega per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015) che, nel dare attuazione alle funzioni di indirizzo e coordinamento del

Presidente del Consiglio dei ministri, mirava a precisare le competenze regolamentari e amministrative dirette al mantenimento dell'unità di indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri, in linea con le indicazioni più volte rappresentate dalla Corte, tese a ricondurre più saldamente la configurazione dell'apparato alle funzioni di supporto del Presidente del Consiglio dei Ministri più che a compiti di amministrazione attiva.

La stessa autonomia regolamentare, contabile e finanziaria, di cui gode la PCM, appare del resto connaturale all'esercizio delle prerogative di indirizzo, impulso, direzione e coordinamento, proprie del Presidente del Consiglio che richiedono una struttura flessibile e coerente con l'apparato politico.

In tale direzione le riforme organizzative adottate negli ultimi esercizi avevano ulteriormente consolidato le funzioni di mantenimento dell'unità di indirizzo politico, rafforzando l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione e trasferendo al Dipartimento della funzione pubblica le competenze in materia di misurazione e valutazione della *performance* del personale pubblico.

La mancata attuazione della legge delega per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015), nella parte volta a ridisegnare le funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri nell'azione di Governo di cui all'art. 95 della Costituzione, non ha dato nuovo impulso a tale indirizzo.

La struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio non evidenzia, infatti, significative modifiche rispetto al precedente esercizio atteso che, nel 2016, il processo di razionalizzazione si è concretizzato nella riorganizzazione o rimodulazione di alcune strutture generali<sup>1</sup>, confermando la gestione diretta delle tradizionali politiche attive, cui risultano aggiunti due nuovi programmi di spesa relativi al sostegno allo sviluppo sostenibile e all'edilizia abitativa e politiche territoriali.

Il primo programma, diretto allo smaltimento dei rifiuti e alle bonifiche nella regione Campania, fruisce di trasferimenti statali per 80 milioni, mentre il secondo programma, destinato ad interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, riceve trasferimenti per 500 milioni (circa il 22,8 per cento del complesso delle risorse statali).

L'introduzione, con la legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 140), del Fondo unico per gli investimenti ha, inoltre, ulteriormente accentuato il ruolo attivo della Presidenza del Consiglio dei ministri che, nell'obiettivo di assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, ha accentrato, non solo sotto il profilo procedurale, importanti competenze in un complesso di settori strategici<sup>2</sup> facenti capo ad altri Ministeri.

Coerenti con i compiti di impulso e coordinamento appaiono, invece, le strutture di missione, di cui la PCM si avvale in base all'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999 e la cui istituzione - sempre nell'ottica del rafforzamento delle funzioni demandate alla PCM - richiede una costante verifica dei presupposti di temporaneità e di specificità funzionale e programmatica rispetto ai compiti sia delle strutture dipartimentali della PCM che degli organi delle altre amministrazioni coinvolte *ratione materiae*.

<sup>1</sup> Le modifiche hanno interessato: il Dipartimento per le politiche europee (assegnazione di un ulteriore Ufficio e un ulteriore Servizio e la corrispondente riduzione delle posizioni dirigenziali in *staff*), il Dipartimento per le politiche di coesione (articolato in due Uffici e quattro Servizi), il Dipartimento per l'informazione e l'editoria (articolato in due Uffici e cinque Servizi), il Dipartimento per le politiche di gestione, promozione e sviluppo delle risorse umane e strumentali (suddiviso in due nuovi Dipartimenti), il Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport (suddiviso nel Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie - cui sono state trasferite anche le competenze dell'Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano - e nell'Ufficio per lo sport). È stato inoltre soppresso il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane.

<sup>2</sup> Trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione stazioni ferroviarie, infrastrutture, ricerca, difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche, edilizia pubblica compresa quella scolastica, attività industriali ad alta tecnologia, informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, prevenzione del rischio sismico, riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, eliminazione delle barriere architettoniche.

Nel 2016, sono state soppresse quattro Strutture di missione<sup>3</sup>, mentre hanno operato sette organismi riconducibili a specifiche priorità di intervento con i seguenti compiti: attivazione delle azioni dirette a prevenire l'insorgere del contenzioso europeo e a rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure d'infrazione; coordinamento delle attività relative agli anniversari di interesse nazionale; coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo nei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, sviluppo dei traffici containerizzati nel porto di Taranto e svolgimento delle funzioni di Autorità di gestione del Programma Operativo Interregionale (POIn) "Attrattori culturali, naturali e del turismo"; coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica; coordinamento delle attività di contrasto al dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche.

Di nuova istituzione la Struttura di missione "Delegazione per l'organizzazione della Presidenza italiana del vertice del gruppo dei Paesi più industrializzati (per l'organizzazione degli aspetti logistici e protocollari del G7) e la Struttura di missione "Casa Italia" (per l'attuazione del progetto di cura e valorizzazione del patrimonio abitativo, del territorio e delle aree urbane denominato "Casa Italia").

Sotto il profilo delle spese di funzionamento delle Strutture di missione, si rileva la sostanziale stabilità delle stesse che, nel 2016, a fronte di uno stanziamento complessivo di 12,5 milioni registrano impegni pari a 4,9 milioni (4,3 milioni nel 2015) di cui 1,3 milioni per spese di funzionamento; 2,5 milioni per spese di personale e 0,9 milioni per compensi ad esperti.

L'attuale articolazione delle Strutture generali e degli Uffici, di cui si avvale il Presidente del Consiglio, è composta da una nuova dotazione organica (comprensiva del personale del ruolo speciale della Protezione civile) che conta 98 dirigenti di I fascia (erano 122 nel 2010), 205 dirigenti di II fascia (erano 257 nel 2010), 1.225 posti di categoria A (erano 1.335 nel 2010) e 1.233 posti di categoria B (erano 1.306 nel 2010).

Flette ancora rispetto al precedente esercizio il personale in servizio che consta di 88 dirigenti di I fascia, 149 dirigenti di II fascia, 1015 unità di personale di categoria A e 823 unità di personale di categoria B, ampiamente compensato, peraltro, dalla crescita del personale di prestito che aumenta di circa il 4 per cento, determinando un incremento delle relative spese.

## 2. Aspetti finanziari e contabili

### 2.1. Il bilancio della Presidenza nel 2016

Il bilancio di previsione e il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei ministri rappresentano il quadro contabile - disciplinato dal dPCM 22 novembre 2010, in attuazione dell'autonomia riconosciuta dal d.lgs. n. 303 del 1999 - entro cui operano le strutture dipartimentali e gli uffici, ed in cui si espongono i risultati dell'attività amministrativa e gestionale svolta nel corso dell'esercizio finanziario<sup>4</sup>.

Valorizzati da una struttura di bilancio per missioni e programmi (anche se di carattere non gestionale), i dati contabili e finanziari confermano una rappresentazione contabile coerente con

<sup>3</sup> La Struttura di missione in materia di integrazione; la Struttura di missione per il supporto documentale e organizzativo e per l'espletamento delle attività della Commissione e del comitato per l'elaborazione delle proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale; la Struttura di missione per l'attuazione dell'agenda digitale; la Struttura di missione con compiti di studio, analisi e valutazione delle implicazioni economico-finanziarie dei provvedimenti normativi, nonché per il supporto negli adempimenti connessi all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali relativi al contenzioso di competenza del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi.

<sup>4</sup> 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.

le logiche sottese alla gestione del bilancio statale, consentendo un chiaro raccordo con le risorse appostate su quest'ultimo<sup>5</sup>.

Anche l'indicazione, accanto alle missioni e ai programmi, della categoria economica e della classificazione funzionale COFOG per ciascun capitolo di bilancio, costituiscono, già dal bilancio 2015 come evidenziato nella precedente Relazione, elementi che contribuiscono a conferire maggiore leggibilità e uniformità al quadro contabile e finanziario complessivo.

Va ancora evidenziato che la PCM, in attuazione delle novità normative della legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196, introdotte con il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, ha partecipato alla sperimentazione dei nuovi criteri di registrazione contabile degli impegni di spesa<sup>6</sup> ed ha provveduto ad adeguare i termini di conservazione dei residui passivi relativi alle spese destinate ai trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche e a quelle in conto capitale, estendendoli da due a tre anni, come disposto dall'articolo 34-*bis*, inserito nella citata legge n. 196 del 2009.

Resta, invece, attualmente in *standby* la riorganizzazione dei programmi di spesa prevista dal d.lgs. n. 90 del 2012, atteso che le azioni, quali articolazioni dei programmi di spesa, caratterizzano, in questa fase, il solo bilancio statale, la cui sperimentazione è stata avviata a decorrere dal 2017.

Una eventuale predisposizione, in via sperimentale, di un progetto di bilancio articolato non più soltanto per missioni e programmi ma anche per azioni è stata, tuttavia, prevista dalla Presidenza all'esito positivo del percorso avviato nell'ambito del bilancio statale, restando, peraltro, subordinata all'opportunità di introdurre nel bilancio autonomo della PCM azioni simili o diverse da quelle previste nei programmi riferiti alla stessa iscritti nel bilancio dello Stato.

#### 2.1.1. L'andamento delle entrate

Gli stanziamenti definitivi di competenza del bilancio autonomo della Presidenza<sup>7</sup> ammontano, nel 2016, a 2,2 miliardi (1,56 miliardi nel 2015) con uno scostamento, rispetto alle previsioni iniziali del 61 per cento, riconducibile all'adeguamento del bilancio della PCM alle variazioni stabilite nella legge di stabilità per il 2016 (515,5 milioni) e alle variazioni, in aumento e in diminuzione, stabilite da altre e successive disposizioni di legge.

Una analisi per missioni evidenzia che il 22,8 per cento delle risorse insistono sulla missione "Soccorso civile" (programma "Protezione civile") per un ammontare pari ad oltre 499,6 milioni (557,5 milioni nel 2015), destinati al Dipartimento per la protezione civile.

La riduzione del 10,4 per cento rispetto al 2015 si riconduce ai minori trasferimenti per la copertura degli oneri finalizzati per legge (prevenzione del rischio sismico e attività connesse alle emergenze) in parte compensati con un aumento delle risorse per il fondo emergenze nazionali (50 milioni), per le spese per l'emergenza in Campania nonché per le spese di funzionamento e obbligatorie (15,5 milioni).

L'altra missione su cui insiste una quota significativa delle risorse trasferite (21 per cento) è rappresentata dalla missione "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM", con oltre 460,7 milioni (circa 414,3 milioni nel 2015), nel cui ambito, la crescita di circa l'11 per cento si riconduce alle risorse relative all'8 per mille da utilizzare per gli interventi previsti dalla legge, alle spese per i componenti del nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) e alle spese per gli interventi per gli anniversari di interesse nazionale.

<sup>5</sup> Nel bilancio di previsione 2016, ad esempio, le risorse destinate al Servizio civile nazionale confluiscono in un nuovo programma di spesa denominato "Terzo settore e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni", non presente nel bilancio di previsione 2015.

<sup>6</sup> Sono state, a tal fine, utilizzate dalla PCM le nuove funzionalità informatiche introdotte sui sistemi informativi "SICOGE" e "SIRGS", che consentono, all'atto dell'assunzione degli impegni di spesa, di imputare gli importi all'esercizio finanziario o agli esercizi finanziari in cui si prevede debbano essere disposti i pagamenti.

<sup>7</sup> Le risorse finanziarie che costituiscono le entrate del bilancio autonomo della Presidenza sono stanziati nel bilancio dello Stato in appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Flettono invece le risorse finanziarie destinate alla copertura delle spese di funzionamento (32,9 milioni a fronte dei precedenti 34,8 milioni) e le risorse destinate al pagamento delle somme dovute per l'esecuzione di pronunce giurisdizionali derivanti dalla mancata attuazione delle direttive comunitarie, il cui ammontare, pur in flessione (50 milioni con una riduzione di 10 milioni rispetto al 2015), richiede, anche in relazione alla sua potenziale dimensione, una soluzione incentrata sulla cooperazione delle Amministrazioni coinvolte (MEF, MIUR e PCM)<sup>8</sup>.

Quanto alle politiche attive, risultano attribuiti alla Presidenza del Consiglio due nuovi programmi di spesa relativi al sostegno allo sviluppo sostenibile e all'edilizia abitativa e politiche territoriali.

Il primo programma, diretto allo smaltimento dei rifiuti e alle bonifiche nella regione Campania, fruisce di trasferimenti statali per 80 milioni, mentre il secondo programma, destinato ad interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, riceve trasferimenti per 500 milioni (circa il 22,8 per cento derivanti dal bilancio dello Stato).

In relazione alle altre politiche, si segnala la crescita delle risorse destinate alla missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" in relazione alle maggiori risorse assegnate al Servizio civile nazionale (215 milioni; erano 118,5 nel 2015), cui, tuttavia, corrispondono minori entrate per le politiche antidroga, le politiche per le pari opportunità e le politiche per la famiglia.

Anche la missione "Giovani e sport" registra una crescita rispetto al precedente esercizio riconducibile alle nuove risorse destinate al Fondo sport e periferie e alle politiche dello sport nonché alle risorse destinate alle associazioni sportive dilettantistiche e al Fondo di garanzia per i mutui accesi per la costruzione di impianti sportivi.

Segnano, infine, una diminuzione le risorse trasferite iscritte nella missione "Comunicazioni" (programma "Sostegno all'editoria") ascrivibile, accanto alle riduzioni delle risorse a favore delle politiche di sostegno, al venire meno dei rimborsi dovuti agli enti gestori per le riduzioni tariffarie sui consumi di energia elettrica, riconosciuti *una tantum* nel 2015 alle imprese radiofoniche e televisive.

Ulteriori variazioni, in diminuzione, delle entrate provenienti dallo Stato si riconducono alla legge n. 196 del 2016 (legge di assestamento), che ha previsto una variazione in diminuzione di 6,5 milioni relativa alla quota dell'otto per mille del gettito IRPEF di pertinenza statale da corrispondere alla PCM; al DL n. 113 del 2016 (convertito dalla legge n. 160 del 2016) che ha trasferito alla Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Salerno le risorse, già assegnate alla PCM, per speciali elargizioni in favore delle vittime dell'alluvione del 5 maggio 1998 (5,6 milioni) e al d.P.R. n. 105 del 2016, che ha rideterminato le risorse destinate alle attività in materia di misurazione e valutazione della *performance* (circa 378 mila euro).

Alle entrate provenienti dal bilancio dello Stato occorre, poi, aggiungere circa 78,8 milioni a titolo di restituzioni, rimborsi e recuperi vari, affluiti nel corso dell'esercizio sul conto corrente di Tesoreria intestato alla PCM, e 1,8 miliardi in applicazione dell'avanzo di amministrazione 2015, accertato in sede di conto finanziario 2015 e confluito (con appositi decreti di variazione) nel bilancio 2016 ("riporto") in aggiunta alla competenza<sup>9</sup>.

Tale istituto, di carattere eccezionale, introdotto tra gli strumenti di flessibilità diretti a consentire una gestione del bilancio conforme alle specifiche caratteristiche e funzioni della PCM, richiede, per i significativi effetti finanziari che produce, un attento monitoraggio, unito a meccanismi che ne consentano una immediata evidenza nei documenti contabili, in particolare

<sup>8</sup> Si tratta di un contenzioso per danno derivante da mancato recepimento di direttive europee aperto da personale medico per mancata elargizione degli emolumenti relativi al periodo della specializzazione, la cui remunerazione era prevista da alcune direttive europee del periodo 1975-1993.

<sup>9</sup> L'art. 11 del dPCM 22 novembre 2010 prevede che "su richiesta motivata del responsabile della spesa, con decreto del Segretario generale, sono riportate, in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti del nuovo bilancio di previsione, le disponibilità non impegnate alla chiusura dell'esercizio finanziario qualora siano relative a: a) stanziamenti in conto capitale; b) somme finalizzate per legge; c) somme provenienti dall'Unione Europea; d) somme assegnate per le attività di protezione civile. Il riporto di cui alle lettere a), b) e c) è comunque effettuato non oltre il secondo esercizio finanziario successivo a quello in cui lo stanziamento è stato iscritto per la prima volta.

nell'ambito della Protezione civile che già fruisce della gestione di alcune risorse in contabilità speciali.

In tale direzione la PCM, dando seguito a quanto più volte sottolineato dalla Corte dei conti sotto il profilo della trasparenza e della leggibilità delle risorse allocate in bilancio, ha istituito, per ciascun capitolo, un apposito piano gestionale dedicato alle suddette risorse riportate da esercizi precedenti, distinguendole da quelle di competenza dell'esercizio.

La possibilità di evidenziare l'avanzo di amministrazione anche in relazione agli esercizi di provenienza, oltre ad una più corretta pianificazione finanziaria, potrebbe consentire una migliore rappresentazione, in termini quantitativi e qualitativi, dell'allocazione e gestione delle risorse assegnate.

TAVOLA 1

## ENTRATE COMPLESSIVE PCM 2016

(in migliaia)

Entrate	Previsioni iniziali	Variazioni	Previsioni finali
Entrate provenienti dal bilancio dello Stato	1.356.171,6	831.611,8	2.187.783,3
Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari	0,0	78.876,5	78.876,5
Avanzo di amministrazione	0,0	1.841.611,6	1.841.611,6
<b>Totale</b>	<b>1.356.171,6</b>	<b>2.752.009,8</b>	<b>4.108.271,4</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

## 2.1.2. La gestione delle spese

Dal lato della spesa, gli stanziamenti definitivi di competenza, iscritti sui capitoli del bilancio della Presidenza, ammontano a circa 4,1 miliardi (3,9 miliardi nel 2015), con una variazione, rispetto ai dati iniziali di previsione, dovuta all'iscrizione delle risorse provenienti principalmente dall'applicazione dell'istituto del riporto e da ulteriori risorse disposte in corso d'anno.

Le risorse definitivamente assegnate hanno subito, accanto alle riduzioni operate sui trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato, anche l'effetto delle specifiche misure legislative dettate dalle manovre finanziarie disposte negli anni precedenti, che si sono tradotte in 52,9 milioni quali versamenti effettuati all'entrata dello Stato, e delle riduzioni di spesa, pari a circa 12,5 milioni (per i quali sono stati emessi i relativi decreti di variazioni) a seguito di interventi normativi adottati nel corso dell'esercizio 2016.

Per effetto di provvedimenti normativi adottati in passati esercizi, risultano in particolare versati 50,9 milioni di cui circa 37,9 ai sensi del decreto-legge n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012), in base al quale la PCM è tenuta ad assicurare, dal 2013, una riduzione delle spese del proprio bilancio e 13 milioni ai sensi dell'articolo 1, comma 291, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), che ha previsto il concorso della PCM al raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica<sup>10</sup>.

Anche nell'esercizio 2016, parte delle variazioni di bilancio sono state poste a carico del Fondo di riserva<sup>11</sup> per un ammontare pari a circa 244 milioni, di cui 156,4 per spese derivanti da

<sup>10</sup> I restanti 2 milioni attengono all'attuazione dell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha stabilito il limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito del lavoro dipendente o autonomo con le Pubbliche amministrazioni statali (versati all'entrata del bilancio dello Stato circa 81 mila euro) e dell'articolo 67, commi 5 e 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, con modificazioni, che prevede a regime la riduzione del 10 per cento dei Fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa (versati all'entrata del bilancio dello Stato circa 1,9 milioni).

<sup>11</sup> Nota istruttoria PCM, febbraio 2017.

atti dovuti e non derogabili<sup>12</sup> e 87,4 milioni per la copertura di spese che il vertice politico ha ritenuto di finanziare in quanto funzionali al raggiungimento degli obiettivi strategici<sup>13</sup>.

Ulteriori integrazioni ai capitoli con stanziamenti insufficienti sono state effettuate mediante variazioni compensative tra capitoli iscritti nello stesso Centro di responsabilità, per un ammontare pari a 61,8 milioni, quasi interamente operate tra i capitoli nel Centro di responsabilità “Protezione civile” (58 milioni).

Sotto il profilo gestionale, a fronte delle previsioni finali di spesa, pari a circa 4,1 miliardi, risultano assunti impegni per circa 2 miliardi ed effettuati pagamenti per 1,4 miliardi.

Restano da pagare circa 657,9 milioni, mentre l'importo complessivo delle economie (disponibilità non impegnate) al 31 dicembre 2016 si attesta intorno a 2 miliardi.

L'analisi per macro aggregati (con inclusione delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato) evidenzia la concentrazione delle spese della PCM in quelle per interventi (53 per cento) e in quelle in conto capitale (circa 22 per cento), mentre nettamente inferiori risultano le spese di funzionamento che assorbono circa il 21 per cento degli impegni (11,2 per cento per il personale e 10 per cento per beni e servizi).

TAVOLA 2

## IMPEGNI DI SPESA PER MACROAGGREGATI

*(in migliaia)*

Macroaggregato	2014	2015	2016
Personale	236.824,7	233.931,2	233.728,0
Beni e servizi (compresa Protezione civile)	150.182,1	149.376,8	208.256,2
Interventi	1.396.896,3	1.008.811,0	1.100.912,3
Spese in conto capitale	1.503.930,6	525.029,1	460.026,5
Versamenti all'entrata del bilancio dello Stato	395.334,7	232.032,5	76.803,9
	<b>3.683.168,4</b>	<b>2.149.180,6</b>	<b>2.079.726,9</b>

Fonte: Relazione di accompagnamento al conto finanziario PCM 2014-2015-2016

La flessione della spesa di personale registrata nel 2016 si riconduce essenzialmente ai minori importi dovuti alle cessazioni dal servizio del personale di ruolo collocato in quiescenza nell'anno 2015 e alla temporanea flessione delle richieste di rimborso del trattamento economico del personale di prestito proveniente dalle Amministrazioni di appartenenza, tuttavia compensata da un incremento della spesa per il personale di prestito, della spesa per il personale impiegato presso gli Uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Sottosegretari di Stato (che passa da 9,7 milioni a 10,6) e di quello assegnato alle Strutture di missione ed alle Strutture di supporto ai Commissari straordinari del Governo nonché delle spese sostenute dalla Protezione civile per emolumenti accessori.

<sup>12</sup> I prelevamenti a integrazione dei capitoli di spesa per la copertura di oneri inderogabili si riferiscono in particolare: per 91,7 milioni a spese di giustizia derivanti da sentenze esecutive notificate in corso d'anno, riguardanti soprattutto quelle derivanti dal contenzioso relativo alle borse di studio per i medici specializzandi (73 milioni) nonché a quelle per transazioni concluse dall'Unità tecnica – amministrativa istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per la definizione delle partite debitorie e dei contenziosi afferenti alle pregresse gestioni emergenziali connesse al ciclo dei rifiuti in Campania (17,3 milioni); per 27,6 milioni al ripiano di pagamenti in conto sospeso effettuati dalla Banca d'Italia a fronte di sentenze esecutive; per 15,4 milioni alla proroga e alla istituzione di nuove strutture di missione o di supporto ai Commissari straordinari di Governo nominati nel 2016; per 12,2 milioni ad assegnazioni di vario titolo (funzionamento dei Commissariati di Governo, corresponsione delle diarie di soggiorno ai Ministri non parlamentari e Sottosegretari di Stato, istituzione nuovi capitoli di spesa, rimborsi spese per missioni, aggiornamento IVA relativa ai contratti di locazione degli immobili in uso alla PCM, interventi urgenti di manutenzione straordinaria).

<sup>13</sup> I prelevamenti a integrazione dei capitoli di spesa per decisione del vertice politico si riferiscono: per 42,1 milioni ad assicurare l'erogazione dei contributi alle imprese editrici di quotidiani e periodici a fronte della riduzione dello specifico stanziamento ad essi destinato dalla legge di bilancio 2016; per 27,1 milioni a parziale compensazione dei sopraccitati versamenti all'entrata del bilancio dello Stato; per 9,8 milioni a iniziative relative al fondo per la famiglia; per 4,5 milioni a iniziative legate ai campionati di golf e di pallavolo maschili; per 2,4 milioni al completamento di interventi di restauro.

La spesa per beni e servizi passa da 149,4 milioni del 2015 a 208,3 del 2016, con un aumento di 58,9 milioni. Tale aumento si riconduce:

- all'incremento della spesa riferita alla sola Presidenza del Consiglio dei ministri, dovuto principalmente alla maggiore spesa sostenuta nel 2016 per l'esecuzione delle pronunce giurisdizionali per mancata attuazione di direttive comunitarie e delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, che passa da circa 83 milioni a 137. In particolare, si tratta di sentenze di condanna per le quali la Presidenza del Consiglio è individuata quale ente esponenziale dello Stato italiano e, dunque, per funzioni non connesse all'ordinario esercizio di quelle istituzionali<sup>14</sup>;
- all'incremento della spesa sostenuta dalla Protezione civile che passa da 29,6 milioni a 36,2.

Al netto delle spese imputate alla Protezione civile e di quelle derivanti dal contenzioso per mancata attuazione delle direttive comunitarie, le somme impegnate per la spesa di beni e servizi subisce un decremento di circa 1,9 milioni, attestandosi a 34,9 milioni (36,8 milioni nel 2015).

Tale riduzione si riconduce al processo di ottimizzazione e razionalizzazione della spesa consolidato nel tempo dalla PCM sia attraverso misure previste dalla normativa stessa (cfr. legge di stabilità 2016, art. 1, comma 588, che ha disposto la riduzione, per l'anno 2016, di 23 milioni degli stanziamenti di bilancio iscritti a favore della PCM) sia attraverso una generale e strutturale revisione dei meccanismi della spesa, che tengono conto in maniera più puntuale, nella allocazione delle risorse, delle effettive esigenze connesse alla concreta operatività delle strutture<sup>15</sup>.

In aumento risultano, invece, le spese per esperti e studi, pari a circa 1,9 milioni (1,8 milioni nel 2015), le spese di rappresentanza, pari a circa 82 mila euro (70 mila nel 2015) e la spesa per missioni pari a circa 2 milioni nel 2016 (1,5 milioni nel 2015).

La spesa per interventi (nel 2015 pari a circa 1 miliardo) risulta, nel 2016, di 1,1 miliardi. Il lieve incremento è riconducibile alle maggiori somme impegnate dal Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale (a fronte di maggiori entrate per tali finalità provenienti dal bilancio dello Stato) e dal Dipartimento delle pari opportunità (che ha dato maggiore impulso alla propria capacità di impegno, rispetto al 2015).

Come nel precedente esercizio gli interventi di Protezione civile rappresentano la quota più consistente della categoria (circa 40 per cento), seguita dalle somme impegnate in materia di informazione ed editoria. La spesa per interventi nel 2016 ha raggiunto circa 53 per cento delle spese complessivamente impegnate dalla Presidenza del Consiglio.

Anche nell'esercizio 2016 le spese per investimenti mantengono un *trend* decrescente, passando da circa 525 milioni del 2015 a 460 milioni del 2016, con una diminuzione di 65 milioni dovuta ad una riduzione della spesa impegnata da parte della Protezione civile, sia a valere sulle risorse dei fondi finalizzati per legge, sia a valere sulle risorse del fondo per le emergenze nazionali in riferimento al quale si riporterà nel paragrafo dedicato alle attività di protezione civile una specifica disamina.

Una più analitica esposizione dei dati contabili nel 2016 relativi alla spesa in termini di competenza suddivisi per destinazione economica e per Centri di responsabilità è riportata nella tavola seguente, rinviando una analisi specifica dei principali centri di spesa (protezione civile, editoria, giovani e sport, famiglia) nella parte dedicata alle politiche attive.

<sup>14</sup> Per il soddisfacimento di tali obbligazioni, in particolare di quelle derivanti dal contenzioso relativo alle borse di studio per i medici specializzandi, va messo in evidenza che nel 2016 è stato previsto uno specifico finanziamento dalla legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016, pari a 50 milioni.

<sup>15</sup> Come stabilito nella Direttiva del Segretario generale 15 settembre 2015 per la formulazione delle previsioni di bilancio per il 2016, laddove si è prescritto ai titolari dei centri di responsabilità e di spesa di operare una riduzione della quantificazione degli stanziamenti non inferiore al 5 per cento rispetto alle previsioni iniziali 2015.

TAVOLA 3

EVOLUZIONE CONTABILE DELLA SPESA PER CATEGORIE ECONOMICHE  
COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Economie
Redditi da lavoro dipendente	238.710,8	284.386,1	219.975,0	207.079,2	12.895,8	64.411,1
Consumi intermedi	111.381,7	234.953,1	208.256,2	183.821,0	24.435,2	26.696,9
Imposte pagate sulla produzione	12.707,7	17.178,1	13.753,0	12.405,8	1.347,3	3.425,1
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	92.933,0	465.203,2	421.050,2	233.773,9	187.276,3	44.153,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	101.418,7	806.896,6	114.224,3	43.498,9	70.725,4	692.672,3
Trasferimenti correnti a imprese	163.105,4	266.761,1	183.484,1	139.156,4	44.327,6	83.277,0
Trasferimenti correnti a estero	597,0	597,0	597,0	597,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	251.780,5	1.292.523,1	458.360,7	190.663,4	267.697,3	834.162,4
Investimenti fissi lordi	383.536,8	738.102,2	458.355,5	409.129,3	49.226,2	279.746,7
Contributi agli investimenti	0,0	1.671,0	1.671,0	1.671,0	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>1.356.171,6</b>	<b>4.108.271,4</b>	<b>2.079.727,1</b>	<b>1.421.795,9</b>	<b>657.931,2</b>	<b>2.028.544,4</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola seguente riporta una più specifica rappresentazione dei dati relativi alla gestione della spesa secondo le sue diverse fasi contabili suddivisa per centri di responsabilità<sup>16</sup>.

TAVOLA 4

EVOLUZIONE CONTABILE DELLA SPESA PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ  
COMPETENZA

(in migliaia)

C.d.R.	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Economie
Segretariato generale	410.503,7	1.895.492,8	530.941,4	474.880,6	56.060,8	1.364.551,4
Conferenza stato regioni	61,7	61,7	19,6	4,4	15,2	42,1
Rapporti con il parlamento	15,0	27,0	9,7	8,7	1,0	17,3
Politiche europee	1.105,3	446,6	418,9	262,2	156,7	27,7
Riforme istituzionali	111,5	119,5	2,8	2,8	0,1	116,7
Funzione pubblica	40.453,4	43.274,7	42.457,4	39.668,6	2.788,9	817,2
Affari regionali autonomie	7.295,5	14.718,5	5.001,2	4.675,8	325,4	9.717,3
Pari opportunità	46.726,8	148.749,4	74.206,9	9.935,6	64.271,3	74.542,4
Informazione ed editoria	165.794,8	273.151,6	187.099,0	141.427,0	45.672,0	86.052,6
Programma di governo	287,0	297,5	20,2	20,2	0,0	277,3
Programmazione e coordinamento della politica economica	8.814,6	15.242,4	4.478,4	2.310,8	2.167,5	10.764,1
Protezione civile	454.283,8	1.213.495,4	803.073,5	569.695,0	233.378,6	410.421,8
Politiche antidroga	5.249,7	26.546,2	7.826,4	1.117,5	6.708,9	18.719,9
Politiche per la famiglia	7.030,9	57.179,6	46.338,5	40.280,2	6.058,3	10.841,1
Gioventù e servizio civile nazionale	120.603,9	241.683,4	218.656,6	35.670,1	182.986,6	23.026,7
Sport	87.834,2	177.785,3	159.176,4	101.836,4	57.340,0	18.608,9
<b>Totale</b>	<b>1.356.171,6</b>	<b>4.108.271,4</b>	<b>2.079.727,1</b>	<b>1.421.795,9</b>	<b>657.931,2</b>	<b>2.028.544,4</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

<sup>16</sup> Rispetto al bilancio di previsione 2016 la struttura del conto consuntivo 2016 per Centri di responsabilità risulta modificata. Con dPCM 23 novembre 2016 è stato istituito il Centro di responsabilità Sport in attuazione del dPCM 7 giugno 2016 con il quale l'Ufficio per lo sport da ufficio interno al Dipartimento per gli affari regionali, le Autonomie e lo sport è individuato quale Ufficio autonomo. A fini della rendicontazione 2016 permane il Centro di responsabilità Conferenza Stato-Regioni ma va ricordato che in attuazione del citato dPCM di giugno l'ufficio di Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano è individuato quale Ufficio interno del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie. Così come anche il Centro di responsabilità sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane presente nel bilancio di previsione risulta non più imputato nel conto consuntivo conseguentemente alla soppressione del relativo Dipartimento avvenuta in forza del dPCM 22 febbraio 2016.

Gran parte delle variazioni degli stanziamenti di competenza attengono a maggiori risorse disposte su capitoli di competenza del Segretariato Generale, del Dipartimento della protezione civile e del Dipartimento dell'editoria che fruiscono anche delle risorse di precedenti esercizi in forza del riporto. I maggiori stanziamenti disposti a favore del Segretariato attengono, in particolare, ad oneri comuni di parte corrente per capitoli di spesa relativi ai versamenti all'entrata del bilancio dello Stato (con oltre 76,8 milioni di risorse aggiuntive), al Fondo di riserva (i cui stanziamenti passano da circa 47 milioni a circa 170 milioni derivanti dall'utilizzo dell'istituto del riporto previsto dall'art. 11 del regolamento di contabilità) e al Fondo per la reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti (con oltre 429,5 milioni di risorse in aumento). Altre importanti risorse aggiuntive in corso di esercizio 2016 attengono alle assegnazioni alla Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione del programma straordinario di interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie (500 milioni) che tuttavia risultano andate in economia<sup>17</sup>.

Con riguardo alla gestione dei residui si riscontra un aumento dell'ammontare dei residui passivi totali che risultano nel 2016 di 794,8 milioni (459,3 milioni nel 2015 e 431,4 milioni nel 2014) e riguardano principalmente capitoli di parte capitale. La formazione dei residui passivi, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, dipende in larga parte da ritardi procedurali nella gestione della spesa. I residui di competenza 2016 come da tavola 4 ammontano a circa 658 milioni, mentre quelli derivanti dalla gestione dei residui ammontano a 136,8 milioni (per un totale di somme rimaste da pagare di 794,8 milioni, come sopra riportato). Dal lato dei residui le somme andate in economia risultano di 85,4 milioni di cui 81,4 quali somme andate in perenzione (perenzioni di nuova formazione 2016) e 4 milioni circa per eliminazione di partite debitorie divenute inesigibili.

### **3. Attività di coordinamento**

Nel corso del 2016, gli ambiti di intervento in cui risaltano maggiormente le funzioni di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo e di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri si riconducono, in particolare, alle politiche di coesione, al rafforzamento del coordinamento della programmazione economica, ai rapporti con il sistema delle autonomie e all'organizzazione amministrativa.

#### *3.1. Coordinamento, sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione*

Come già riferito in occasione della relazione per lo scorso esercizio, solo a gennaio 2016 sono state completate le misure conseguenti alla riorganizzazione delle politiche di coordinamento, sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione in attuazione dell'art. 10 del decreto-legge n. 101 del 2013, con cui sono state trasferite le competenze in materia di politiche sulla coesione territoriale dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale<sup>18</sup>.

Sono quindi proseguite le azioni di razionalizzazione finalizzate al superamento della fase transitoria nella quale il Dipartimento per la coesione condivideva con l'Agenzia per la coesione

<sup>17</sup> Comma 978 dell'articolo unico della legge di stabilità 2016.

<sup>18</sup> La complessità del processo di trasferimento, non supportata da un'opportuna disciplina transitoria che avrebbe dovuto accompagnare l'intero percorso nella more della completa definizione degli assetti organizzativi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presso l'Agenzia per la coesione territoriale, ha peraltro prodotto riflessi anche nella gestione delle relative politiche di settore. Si tratta di criticità segnalate dalla Corte in occasione della relazione dello scorso anno, ove veniva evidenziato che a giugno 2015 non erano completate le procedure di trasferimento del personale del Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale né era ancora definito del tutto l'assetto organizzativo dell'Agenzia per la coesione territoriale, la quale, sebbene dotata di un Direttore, a quella data non era ancora dotata dei regolamenti di organizzazione e contabilità, operando per altro verso in regime di sostanziale avvalimento del personale del Ministero dello sviluppo economico. Le procedure di trasferimento del personale alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Agenzia si sono completate solo a gennaio 2016.

territoriale la sede, i beni strumentali e il personale dell'ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del Ministero dello sviluppo economico. Ad aprile 2016 si è dato seguito, infatti, alla riorganizzazione interna del Dipartimento in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 ottobre 2015<sup>19</sup>.

Ancora a tutto il 2016, il Dipartimento, tuttavia, ha operato all'interno del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, sicché le risorse di bilancio per le attività dipartimentali sono state gestite nell'ambito del relativo Centro di responsabilità amministrativa (C.d.R. 1)<sup>20</sup>. Solo a partire dal 1° gennaio 2017, il Dipartimento è stato riconosciuto Centro di responsabilità amministrativa (C.d.R. 18) con una dotazione di bilancio complessiva di circa 4,06 milioni.

Quanto all'Agenzia per la coesione, la quale opera con l'obiettivo di rafforzare l'efficace attuazione delle politiche di coesione assicurando principalmente il monitoraggio sistematico dei programmi operativi e degli interventi della politica di coesione (Fondi strutturali e Fondo sviluppo e coesione), il processo riorganizzativo interno si è completato nel 2016<sup>21</sup>.

In sinergia con il Dipartimento per le politiche di coesione, l'Agenzia ha supportato e accompagnato l'attuazione della programmazione operativa 2014-2020 finanziata con i fondi della coesione europea e nazionale<sup>22</sup>.

Come evidenziato nella relazione della Corte relativa agli esercizi precedenti, rilevante, ancora nel 2016, è la massa di residui passivi che si è generata sul Fondo per lo sviluppo e la coesione.

I dati finanziari di seguito riportati, allineati sull'ultimo quadriennio, confermano la situazione sopra segnalata:

TAVOLA 5  
FONDO DI SVILUPPO E COESIONE - COMPETENZA  
(in migliaia)

\	Esercizio	Stanzamenti iniziali	Stanzamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Residui nuova formazione
<b>MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO</b>							
CAPITOLO 8425	<b>2013</b>	7.985.628,0	6.282.683,0	0,0	0,0	10.349.795,4	6.282.683,0
Fondo di Sviluppo e Coesione	<b>2014</b>	4.883.427,0	4.614.690,5	0,0	0,0	12.714.566,1	4.029.085,1
<b>MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE</b>							
CAPITOLO 8000	<b>2015</b>	6.207.394,0	6.011.825,1	1.343.304,9	1.343.304,9	13.708.790,7	3.994.972,2
Fondo di Sviluppo e Coesione	<b>2016</b>	2.833.000,0	2.717.034,1	767.434,1	767.434,1	15.123.063,0	1.949.600,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

<sup>19</sup> Il dPCM del 21 ottobre 2015, nel procedere alla soppressione del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane, è intervenuto anche sulla composizione del nuovo Dipartimento per le politiche di coesione. Sempre nel 2016, sono state completate le procedure per la selezione dei componenti del Nucleo di Valutazione e Analisi della Programmazione (NUVAP).

<sup>20</sup> Vanno segnalate, tra le attività svolte nel 2016 dal Dipartimento, la sottoscrizione di un atto negoziale attuativo di una specifica previsione della delibera CIPE n. 32/2015 in materia di contrasto al rischio idrogeologico nonché alcuni accordi ai sensi dell'art. 15 della legge 241 del 1990 con le regioni Toscana e Friuli Venezia Giulia. Da segnalare anche la sottoscrizione, in data 5 aprile 2016, con la società *in house* Invitalia di un atto integrativo alla convenzione del 3 maggio 2012, attuativa del Programma "Azioni di sistema" di cui alle delibere CIPE n. 62/2011 e n. 78/2011.

<sup>21</sup> Nel corso dell'esercizio è stato approvato il *budget* dell'Agenzia con dPCM 31 maggio 2016. Sempre nel 2016 sono state sottoscritte le Convenzioni con la Presidenza del Consiglio dei ministri, con le quali sono stati definiti i Piani triennali dell'Agenzia per gli esercizi 2015-2017 e 2016-2018. Nel corso del 2016, l'Agenzia ha portato avanti le attività connesse agli obiettivi strategici definiti nel relativo Piano triennale, con particolare riferimento agli interventi finalizzati alla chiusura del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013: rilevante al riguardo l'attività di *task force* appositamente istituite per i programmi con maggiori difficoltà attuative, mediante azioni di presidio per l'attuazione del Fondo sviluppo e coesione.

<sup>22</sup> In particolare, nel corso del 2016, sono state realizzate rilevanti iniziative di confronto con il partenariato istituzionale, le parti economiche e sociali e le organizzazioni della società civile, sia attraverso le riunioni del "Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei programmi 2014-2020" e del Sottocomitato "Mezzogiorno" sia mediante il supporto all'Autorità politica nelle occasioni di confronto per la definizione dei Piani Operativi della programmazione Fondo sviluppo e coesione (FSC).

Il fenomeno è in realtà essenzialmente correlato alle operazioni di chiusura della rendicontazione a fine ciclo della programmazione comunitaria (2007-2013), che richiedono complesse procedure di verifica sui c.d. progetti retrospettivi (finanziati cioè in origine con fonte diversa da quella europea) al fine di evitare duplicazioni di finanziamenti (sul Fondo sviluppo e coesione e sui fondi europei)<sup>23</sup>.

Proprio in relazione alla chiusura del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013, va evidenziato che, nell'anno 2016, è iniziata l'ultima fase di attività dedicata alla definitiva certificazione delle spese realizzate, il cui termine era stabilito al 31 marzo 2017.

Secondo i dati al 31 dicembre 2016 rilevati nel sistema FSC, risulta che le spese verificate positivamente dalla Commissione europea ammontano a complessivi 44,9 miliardi, con un aumento rispetto al valore cumulato nell'anno precedente di 8 miliardi, a fronte di una dotazione dei Programmi pari a 45,8 miliardi. Il livello di certificazione, pari al 98,1 per cento per il complesso delle spese verificate rispetto alla dotazione totale di risorse comunitarie, si riduce al 94,7 per cento, al netto delle spese certificate in *overbooking* sui programmi che superano il 100 per cento della rendicontazione. Tale soglia è stata raggiunta da un numero significativo di Programmi operativi, oltre il 63 per cento del totale, che si trovano in condizione di *overbooking* con una percentuale media di certificazione in eccesso del 5,6 per cento ed un valore massimo, del *range* delle variazioni, del 25,6 per cento.

Sempre con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013, occorre evidenziare che le iniziative finanziate con il Fondo per lo sviluppo e la coesione sono state avviate più tardi rispetto ai programmi comunitari 2007-2013, avendo scontato un periodo d'incertezza in relazione alla relativa *governance* e avendo anche dovuto sostenere, per questioni relative a misure di contenimento della spesa pubblica ovvero a esigenze di copertura di interventi di politica economica considerati di massima rilevanza, numerosi tagli e rimodulazioni (principalmente in attuazione dell'art. 16 del DL n. 95 del 2012 e della legge n. 290 del 2014 - legge di stabilità per il 2015)<sup>24</sup>. Con la conseguenza che la maggior parte degli interventi collegati al ciclo nazionale delle politiche di coesione 2007-2013 sono tuttora in corso di realizzazione, con effetti che si potranno compiutamente valutare solo nei prossimi anni. In termini percentuali, il costo dei progetti realizzati raggiunge il livello, al 31 ottobre 2016, del 25,9 per cento del totale dei finanziamenti assegnati ai progetti monitorati, con un incremento della medesima percentuale, rispetto all'anno precedente, di 5,9 punti. Tale avanzamento medio espone differenze significative se calcolato per le diverse macroaree territoriali, raggiungendo il 55,9 per cento per il Centro-Nord e solo il 17,8 per cento per il Mezzogiorno. L'incremento realizzato nel 2016, tuttavia, è concentrato quasi interamente nelle Regioni del Mezzogiorno.

Quanto al nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, occorre evidenziare che nel piano dei fondi europei 2014-2020 sono state destinate all'Italia risorse per un valore complessivo d'investimenti, incluso il cofinanziamento nazionale, di 51,8 miliardi, impegnati in 51 programmi operativi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e del Fondo Sociale Europeo (FSE), di cui 12 programmi operativi nazionali e 39 programmi operativi regionali. In particolare, i fondi per la coesione economica e territoriale sono stati inclusi in una più ampia categoria europea di fondi d'investimento, i quali aggregano anche quelli collegati allo sviluppo rurale in Italia a loro volta articolati in 23 programmi operativi del Fondo Europeo agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e un programma operativo del Fondo Europeo per gli Affari marittimi e la Pesca

<sup>23</sup> A partire dal ciclo di programmazione 2007-2013 anche per il Fondo Sviluppo e Coesione è immaginata una proiezione temporale settennale in parallelo con la programmazione dei fondi comunitari sia nell'ottica di complementarità ed integrazione dei fondi europei, al fine di garantire una programmazione unitaria della politica di coesione, sia al fine di creare un bacino di progetti in *overbooking*, cui eventualmente attingere per la rendicontazione della spesa in sede europea, così da non perdere i rimborsi comunitari.

<sup>24</sup> Sulla base di specifiche disposizioni normative autorizzative, le Regioni hanno chiesto di utilizzare il Fondo per varie finalità, diverse da quelle tipiche di natura infrastrutturale. In particolare, tra queste, hanno avuto una significativa consistenza quelle collegate alla necessità di far fronte a debiti contratti nel settore sanità, a situazioni debitorie nel settore del trasporto pubblico locale e ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

(FEAMP), per un totale di risorse UE pari a 42 miliardi, cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale.

Secondo i dati dichiarati alla Commissione dalle Autorità di Gestione, alla data del 31 gennaio 2017, la selezione dei progetti ha raggiunto un livello complessivamente pari a 13,5 miliardi, corrispondenti al 26,1 per cento dei 51,8 miliardi programmati. Il costo dei progetti selezionati varia in funzione della tipologia dei Programmi: quelli cofinanziati dal FESR presentano un livello di attivazione più avanzato (32,4 per cento del totale programmato), rispetto a quelli cofinanziati dal FSE (12,5 per cento del totale programmato). Il Programma Iniziativa Occupazione Giovani, la cui attuazione segue percorsi differenti rispetto a tutti gli altri Programmi, ha raggiunto un livello di attuazione pari al 47 per cento. Sulla base di una prima valutazione, in ambito FESR sarebbero in fase più avanzata di attivazione gli Obiettivi Tematici OT 1 (Ricerca Sviluppo Innovazione), OT 6 (Ambiente e uso efficiente delle risorse) e OT 7 (Trasporti sostenibili e reti), che assorbono la metà delle risorse, in ambito FSE gli OT 8 (Occupazione sostenibile) e OT 10 (Istruzione e formazione), che assorbono oltre il 60 per cento delle risorse.

Rilevante è anche, nel ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020, la pianificazione complementare realizzata dalle risorse nazionali. Con la delibera CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015, si è stabilito che, al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi strutturali e di investimento europei della programmazione 2014-2020, concorrono anche gli interventi attivati a livello nazionale, ai sensi dell'art. 1, comma 242, della citata legge n. 147 del 2013, in funzione del rafforzamento degli interventi della programmazione comunitaria e ai fini del maggiore impatto degli interventi operativi e dell'efficiente esecuzione finanziaria, anche attraverso la tecnica dell'*overbooking*. Il finanziamento è assicurato con le disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge n. 183 del 1987, derivanti dalla differenza tra il tasso di cofinanziamento nazionale teorico e il tasso di cofinanziamento nazionale effettivo dei Programmi operativi 2014-2020. Nel corso del 2016, sono stati approvati i Programmi di azione e coesione, omologhi dei rispettivi PON/POR, in tema di "Cultura e sviluppo", "Governance", "Città metropolitane", "Ricerca e innovazione", "Imprese e competitività", "Infrastrutture e reti", nonché della regione Campania.

Di rilievo è anche, nel contesto del ciclo di programmazione 2014-2020, la strategia nazionale delle aree interne. Ciò perché l'Italia delle aree interne rappresenta il 30,6 per cento del territorio nazionale<sup>25</sup>. Nel corso del 2016, le attività si sono concentrate su tre obiettivi principali: definizione della geografia delle aree interne (completando il processo di selezione delle stesse); avanzamento del processo di costruzione delle strategie in tutte le aree prototipo con conseguente avviamento di queste aree verso la firma degli Accordi di Programma Quadro (APQ); avvio dei lavori su tutte le aree deliberate come seconde aree dalle Regioni e dalla Provincia autonoma di Trento. Le Regioni hanno completato la selezione delle aree con l'individuazione di un numero di 68 a dicembre 2016. Si tratta di 1.043 Comuni, con 2.026.299 abitanti e con una superficie complessiva di 49.103 kmq. Le aree selezionate rappresentano il 24,9 per cento di tutti i Comuni italiani classificati come aree interne, il 12,9 per cento dei Comuni italiani, il 15,3 per cento della popolazione residente in aree interne e il 3,4 per cento della popolazione nazionale.

Quanto alla programmazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020, occorre precisare che la legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013) aveva determinato in 54,8 miliardi la dotazione aggiuntiva del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020, disponendone al tempo l'iscrizione in bilancio per l'80 per cento del totale (pari a 43,8 miliardi). La stessa norma aveva anche introdotto il criterio del riparto percentuale territoriale delle risorse:

<sup>25</sup> L'area interna è caratterizzata da una distanza di più di 40 minuti (talora più di 80) da centri che offrano un sistema completo di servizi di base (scuola, salute e mobilità). Le aree interne sono abitate dal 7,6 per cento della popolazione italiana (4 milioni e mezzo di cittadini). Tali aree, benché ricche di diversità naturale, produzioni agro-alimentari specializzate, patrimonio culturale, sapere locale, e benché attraggano visitatori e nuovi residenti, anche giovani, nel complesso vedono una caduta demografica (1,4 per cento fra 2001 e 2011), un progressivo invecchiamento della popolazione e una forte riduzione del presidio e della manutenzione del suolo, dei boschi e degli edifici, con effetti gravi anche sugli altri territori del Paese.

80 per cento al Mezzogiorno e il restante 20 per cento al Centro-Nord. A seguito di specifiche deduzioni di legge, dei 43,8 miliardi ne sono rimasti disponibili 38,7, cui si aggiungono i 10,9 miliardi messi a disposizione con la legge di bilancio per il 2017.

Il processo di individuazione delle aree tematiche di rilievo nazionale e degli obiettivi strategici da perseguire si è concretizzato con la delibera del CIPE n. 25 del 10 agosto 2016, che, in attuazione della legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014), ha approvato il riparto delle risorse del FSC 2014-2020: infrastrutture; ambiente; sviluppo economico e produttivo; turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali. In ragione della complementarità del Fondo sviluppo e coesione, che si caratterizza per una prioritaria finalità sull'investimento infrastrutturale e ambientale, i Fondi Strutturali sono stati prevalentemente concentrati su innovazione, rafforzamento e sviluppo del sistema di imprese nonché sull'aumento delle opportunità di lavoro, accumulazione di competenze e inclusione sociale delle persone.

Il prospetto che segue dà conto del suddetto quadro di riparto delle risorse e della concentrazione delle risorse principalmente sull'area infrastrutturale.

TAVOLA 6

RIPARTO TEMATICO DELLE RISORSE DEL FSC 2014-2020

(in milioni)

Aree tematiche	
1. Infrastrutture	21.422,86
2. Ambiente	7.505,95
3.a Sviluppo economico e produttivo	5.887,16
3.b Agricoltura	546,31
4. Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali	2.222,13
5. Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione	376,10
6. Rafforzamento PA	29,75
7. Fondo riserva non tematizzato	725,84
<b>Totale</b>	<b>38.716,10</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento per le politiche di coesione

### 3.2. Programmazione e coordinamento della politica economica

La programmazione delle risorse comunitarie e di quelle a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione si inquadrano, secondo l'intento del Legislatore, nelle più ampie funzioni di coordinamento della politica economica assegnate alla PCM, nel cui ambito, centrale resta il ruolo del CIPE che si manifesta, specificamente, nelle decisioni di allocazione delle risorse finanziarie a programmi e progetti di sviluppo e nell'approvazione delle principali iniziative di investimento pubblico del Paese che, lungi dall'assumere un valore di mero rilievo politico – programmatico, si estendono alla stessa approvazione dei progetti.

I flussi finanziari attivati dal CIPE hanno avuto negli ultimi anni una dinamica crescente. Nel triennio che va dal 2014 al 2016 sono stati avviati, a seguito delle delibere emesse dall'organo di programmazione della politica economica, 75,5 miliardi di finanziamenti di cui 6,5 miliardi nel 2014, 22,8 miliardi nel 2015 e 46,2 miliardi nel 2016<sup>26</sup>. Le delibere adottate nel 2016 dal Comitato sono state 73, accompagnate da 14 pareri (con un netto calo rispetto a quelle del 2015 che sono state 124, ma con un lieve incremento rispetto al 2014 anno in cui ne sono state adottate 67).

La sua attività risente di alcune criticità operative, emerse anche dall'attività di controllo svolte dalla Corte dei conti nel 2016 che ha affrontato tematiche che vanno dalle implicazioni

<sup>26</sup> I 46,2 miliardi di finanziamenti attivati nel 2016 hanno riguardato in particolare il settore delle infrastrutture e dei trasporti, per 23,3 miliardi, di cui 7,9 miliardi per strade e autostrade, 7,4 miliardi per ferrovie metropolitane e per altre infrastrutture incluse nel Piano operativo del Ministero delle infrastrutture e trasporti FSC 2014-2020, nel Programma operativo complementare "Infrastrutture e reti" 2014-2020, e nei Patti con Città metropolitane e Regioni. Sono stati, inoltre, attivati 7,3 miliardi per ambiente e energia, 4,6 miliardi per il settore della ricerca, cultura e turismo, 5 miliardi per il sostegno alla competitività delle imprese, 300 milioni per la ricostruzione post sismica e 2,8 miliardi per i Programmi operativi complementari.