

giuridiche ed economico-finanziarie relative alle grandi infrastrutture strategiche, alla definizione del quadro programmatico delle risorse destinate alla ricostruzione post-terremoto, all'applicazione del Fondo sviluppo e coesione, all'attuazione delle misure di defiscalizzazione, alla verifica della copertura del Contratto di programma in materia ferroviaria<sup>27</sup>.

La Corte ha, al riguardo, posto in evidenza l'importanza, a seguito della continua opera di revisione delle scelte iniziali in relazione alle politiche di contenimento della spesa, di una attenta attività di riprogrammazione degli interventi, attraverso la modifica dei piani economico-finanziari, con particolare attenzione alle ipotesi in cui i piani precedenti siano rimasti inattuati.

Nel caso, inoltre, di interventi finanziati tramite la revoca di precedenti destinazioni, è stata messa in luce la necessità del rispetto delle finalizzazioni normativamente previste, della ricognizione di tutte le risorse disponibili e della presentazione dei progetti definitivi, corredati dei necessari pareri.

Nella stessa linea si rileva, per le opere infrastrutturali, la necessità di una progettazione preliminare completa la cui carenza genera ritardi nell'avvio dei lavori e nella conclusione dell'opera con incremento dei costi.

Quanto alle principali attività svolte dal CIPE nel 2016, di particolare rilievo è stato il riparto tematico del Fondo per lo sviluppo e la coesione e le connesse nuove procedure di *governance*, nonché l'assegnazione delle risorse ai "Patti per il Sud" (delibera CIPE n. 26 del 2016) in attuazione del *Masterplan* per il Mezzogiorno, elaborato dal Governo nel corso del 2015<sup>28</sup>.

Ha contribuito alla efficienza e alla tempestività della fase istruttoria e di redazione successiva delle delibere adottate dal CIPE anche la riorganizzazione operata sul DIPE che, con l'incorporazione delle residue funzioni e risorse del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane e la soppressione della Unità tecnica-finanza di progetto, ha definito un assetto più funzionale del precedente, con la separazione delle attività di monitoraggio<sup>29</sup> e di gestione delle banche dati dalle attività funzionali agli atti di alta amministrazione del CIPE.

Importanti innovazioni in materia di monitoraggio dei programmi di investimento si rinvencono, da ultimo, nel comma 805 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2016 che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere del CIPE, l'individuazione di criteri di verifica della realizzazione di interventi e programmi pubblici, nonché la definizione di procedure e modalità di definanziamento, destinato ad alimentare uno specifico fondo per la riprogrammazione degli investimenti per la crescita<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla legittimità degli atti nn. 3/2016, 4/2016, 5/2016, 14/2016, 18/2016, 19/2016, 20/2016.

<sup>28</sup> L'Agenzia per la coesione territoriale è stata individuata quale amministrazione responsabile del coordinamento e della vigilanza sull'attuazione dei Piani per lo sviluppo. Svolge l'azione di monitoraggio e valutazione degli obiettivi raggiunti, riferendone al Presidente del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) e fornisce i dati informativi sulla base dei quali l'Autorità politica per la coesione presenta annualmente al CIPE una relazione, predisposta dal Dipartimento, sulle eventuali modifiche intervenute e sullo stato di avanzamento degli interventi inseriti nei Patti per il Sud.

<sup>29</sup> Nel corso del 2016 il rafforzamento del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici si è indirizzato: ad incentivare la collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la fornitura, la condivisione e la pubblicazione in "formato aperto" (sul sito OpenCantieri) di flussi informativi delle opere pubbliche prioritarie (in attuazione di quanto disposto dal punto 22 della delibera CIPE n. 124 del 2012); a potenziare e migliorare il Sistema "Codice unico di progetto", istituito ai sensi della legge n. 3 del 2003; a dare impulso al Sistema MIP, nel quale già ad oggi viene misurato lo stato di avanzamento finanziario, fisico e procedurale di opere/interventi per oltre 120 miliardi di euro (i progetti monitorati sono 4.581 e coinvolgono, tra gli altri, 22 concessionarie autostradali, 24 Autorità portuali e 12 società metropolitane); a gestire e sviluppare il sistema "Monitoraggio Grandi Opere", di cui all'articolo 36 del decreto-legge n. 90 del 2014 (convertito dalla legge n. 144 del 2014) al fine di applicare una forma di monitoraggio anche ai flussi finanziari connessi ai contributi ai privati per la ricostruzione in Centro Italia.

<sup>30</sup> Nel corso del 2016, il Dipartimento ha elaborato lo schema di tale dPCM.

### 3.3. Rapporti con il sistema delle Autonomie

Sotto il profilo dei rapporti di collaborazione istituzionale e delle politiche di coordinamento nei confronti di Regioni ed Enti locali, di particolare importanza appaiono le funzioni di controllo della legislazione regionale, le attività di mediazione al fine di deflazionare il contenzioso e sviluppare politiche conciliative nonché il ruolo assunto dal sistema delle Conferenze (incardinato presso la PCM).

Per gli aspetti finanziari, significativa appare la gestione di alcune risorse di bilancio della PCM trasferite agli enti locali ed allocate su capitoli in gestione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

In relazione alle attribuzioni del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie nell'ambito delle funzioni di controllo della legislazione regionale, l'importanza della funzione di supervisione della normativa regionale - che si sostanzia nella predisposizione del controllo istruttorio di legittimità costituzionale delle leggi regionali ai sensi dell'art. 127 della Costituzione - trova conferma nel numero consistente (45) delle leggi regionali 2016 (impugnate nel 2016 e inizio 2017<sup>31</sup>) per differenti profili di illegittimità costituzionale (tra cui, in particolare, la violazione di norme di coordinamento della finanza pubblica o la mancata copertura finanziaria), nonché negli obiettivi assegnati al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie volti a sviluppare tentativi di mediazione al fine della progressiva riduzione delle impugnative di legittimità costituzionali.

In tale direzione il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie ha operato in questo percorso di mediazione "preventiva", con la ricerca di soluzioni in caso di contrasti tra norme, già nella fase di istruttoria, al fine di ottenere dalle Amministrazioni regionali impegni o modifiche dei testi tali da evitare il contenzioso costituzionale o da consentire l'emissione di delibere del Consiglio dei ministri di rinuncia a ricorsi pendenti presso la Consulta da parte del Governo; ciò a vantaggio di una qualità giuridica immediata della legislazione regionale nonché a garanzia della continuità del rispetto delle norme costituzionali.

Nel corso dell'esame di circa 650 leggi regionali, è stata svolta attività di mediazione con le Amministrazioni regionali su 218 leggi in relazione a provvedimenti per i quali i Ministeri competenti avevano avanzato rilievi nel corso dell'esame di legittimità.

Sempre in riferimento alle politiche di coordinamento, meritano particolare attenzione le attività legate al "Sistema delle Conferenze", cui si riconnettono anche modalità programmatiche e di erogazione di risorse finanziarie dedicate a famiglia, politiche giovanili, sport, configurato dalla Corte costituzionale quale "una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione".

La legge n. 234 del 2012 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" all'art. 23 prevede anche una "sessione europea" speciale della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali finalizzata alla trattazione degli aspetti delle politiche della UE di interesse degli Enti locali<sup>32</sup>. Nel 2016, in attuazione della legge è stata convocata la prima seduta in sessione europea della Conferenza nella quale sono state definite le modalità di svolgimento della stessa sessione speciale e sono stati disciplinati i flussi informativi tra il Dipartimento per le politiche europee e le associazioni di rappresentanza degli enti locali.

Va sottolineata l'attività di raccordo e di concertazione della Conferenza Stato-Regioni volta ad armonizzare l'azione statale e quella regionale, attraverso le Intese (d.lgs. n. 281 del 1997, art. 3) - previste per legge, su proposta dell'Amministrazione centrale, al fine di pervenire ad una determinazione concordata all'unanimità - e gli Accordi (d.lgs. n. 281 del 1997, art. 4) quale strumento che Governo, Regioni e Province autonome, in sede di Conferenza, utilizzano per pervenire all'esercizio delle rispettive competenze e allo svolgimento di attività di interesse

<sup>31</sup> Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, (<http://www.affariregionali.it/banche-dati/leggi-regionali>), dati maggio 2017, con riferimento a leggi adottate nel 2016.

<sup>32</sup> Peraltro la sessione europea della Conferenza era già prevista anche dalla precedente legge n. 11 del 2005 ma non era stata mai svolta.

comune, in attuazione del principio di leale collaborazione ed in funzione di obiettivi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. Significativa risulta, inoltre, l'attività "consultiva" (d.lgs. n. 281 del 1997, art. 2) - obbligatoria su tutti gli schemi di disegni di legge, di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie che risultano di interesse delle Regioni e Province autonome - e "deliberativa" che si sostanzia nell'espressione di una volontà comune di Governo e Regioni per l'adozione di atti a rilevanza esterna nei casi previsti dalla legge (aventi ad oggetto, ad esempio, la ripartizione di risorse e le nomine di responsabili di enti ed organismi).

TAVOLA 7

## ATTIVITÀ CONFERENZA STATO-REGIONI

ATTI EMANATI	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Intese	96	93	85	68	77	91	100
Accordi	29	26	35	27	20	31	22
Pareri	78	57	73	46	50	65	71
Delibere	3	5	4	5	2	2	1
Nomine	39	62	58	35	35	35	41

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dalla PCM (fino al 2015 dati pubblicati sul sito istituzionale <http://www.statoregioni.it>)

Si ricordano, al riguardo, le conclusioni dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali (approvata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 13 ottobre 2016) che, pur finalizzata a verificare l'impatto delle nuove disposizioni costituzionali (poi non entrate in vigore), ha evidenziato criticità e possibili interventi di riordino anche a Costituzione vigente.

Quanto, infine, alla gestione delle risorse trasferite agli Enti locali ed allocate su capitoli in gestione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, rileva, in primo luogo, il fondo nazionale integrativo per i Comuni montani (legge n. 228 del 2012), destinato alla concessione di finanziamenti ai Comuni totalmente montani per la realizzazione di interventi finalizzati allo sviluppo, in relazione al quale l'erogazione dei finanziamenti per l'annualità 2013 (finalizzata ad attività di progettazione preliminare di interventi pilota per la valorizzazione e la salvaguardia dell'ambiente e per la promozione dell'uso delle energie alternative) è avvenuta solo nel marzo 2016. Le annualità successive, per un ammontare di circa 14,7 milioni, potranno essere erogate solo a seguito dell'aggiornamento dei criteri di assegnazione delle risorse.

In riferimento alle risorse connesse al finanziamento dei progetti relativi alla tutela delle minoranze linguistiche storiche (artt. 9 e 15 della legge n. 482 del 1999) nel corso del 2016 sono state impegnate e liquidate risorse per circa 892 mila euro, mentre nell'ambito delle risorse relative al Fondo di sviluppo per le isole minori (art. 2 comma 41, della legge n. 244 del 2007) le annualità 2008 e 2009 sono state impegnate nel 2011 e liquidate per circa il 70,8 per cento.

In ordine, infine, alla gestione del Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli Enti locali, previsto dalla legge finanziaria 2007 (con una dotazione finanziaria nel triennio 2007-2009 pari a 15 milioni per ciascun anno), sono state finanziate 18 iniziative tutte di carattere interregionale il cui valore complessivo ammonta a circa 100 milioni.

### 3.4. Funzione pubblica

Il processo di ammodernamento della Pubblica amministrazione, ormai non più rinviabile, affida al Dipartimento della funzione pubblica un ruolo centrale di indirizzo e coordinamento a fronte di impegni assunti dal Governo, dalle Regioni e dagli Enti locali per assicurare l'effettiva realizzazione degli obiettivi di semplificazione e digitalizzazione, indispensabili per recuperare il ritardo competitivo del Paese, liberare risorse per la crescita e migliorare i servizi per i cittadini.

In tale ottica, nella cornice disegnata dalla legge delega n. 124 del 2015, sono molti i settori di attività coinvolti che, interagendo tra loro, spaziano dagli interventi di semplificazione, individuati nell'Agenda della semplificazione 2015-2017, a quelli diretti a sviluppare una serie di servizi pubblici digitali, raccolti nell'Agenda digitale, il cui finanziamento si avvale anche delle risorse comunitarie che, nell'ambito del nuovo PON *Governance* e *Capacità istituzionale*, sono indirizzate a significativi interventi di rafforzamento della capacità amministrativa.

Coerente con tale disegno risulta, inoltre, la competenza del Dipartimento in ordine alle politiche del personale pubblico sotto i profili, tra loro correlati, del necessario ricambio del personale cessato, della formazione del personale in servizio e delle politiche retributive strettamente connesse ai sistemi di valutazione della *performance*.

Trattandosi di temi intersettoriali che coinvolgono una vasta platea di enti e strutture pubbliche se ne rinvia la trattazione al capitolo della relazione avente ad oggetto l'organizzazione amministrativa, segnalando, tuttavia, anche in questa sede, malgrado l'approvazione di 15 decreti legislativi, la mancata definizione della ossatura portante della complessa riforma della Pubblica Amministrazione.

Più spediti risultano, invece, gli interventi di semplificazione programmati nell'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017 (approvata dal Consiglio dei Ministri in attuazione dell'art. 24 del DL n. 90 del 2014) e gli interventi previsti nell'Agenda digitale italiana.

Ritardi si segnalano, inoltre, nell'attuazione delle politiche per il personale ove manca ancora un testo unico che disciplini in modo organico il lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche, non risulta ancora riavviata la contrattazione collettiva a seguito della firma dell'accordo Governo-Sindacati del 30 novembre 2016 mentre risulta da poco concluso il processo di riorganizzazione della Scuola Nazionale di Amministrazione, in attuazione dell'art. 21 del DL n. 90 del 2014.

Quanto, invece, agli interventi volti al consolidamento dei sistemi di *performance management* delle Pubbliche amministrazioni, si evidenziano, in questa sede, le attività legate alle nuove competenze trasferite al Dipartimento della funzione pubblica dall'ANAC, già CIVIT, in materia di misurazione e valutazione della *performance* (art. 19, comma 9, del DL n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014).

Il passaggio di funzioni (d.P.R. n. 105 del 2016) prevede l'assegnazione, al Dipartimento della funzione pubblica di poteri di indirizzo, monitoraggio e controllo dell'operato delle Amministrazioni nei settori della valutazione e della trasparenza, tra i quali, di rilievo, appare la definizione dei parametri e dei modelli di riferimento del sistema di misurazione della *performance*, l'individuazione dei requisiti dei componenti degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e l'indirizzo e il coordinamento delle funzioni di valutazione da parte dei predetti organismi.

In questo quadro di regolazione, nel 2016 è divenuto operativo presso il Dipartimento, l'UVP - Ufficio per la valutazione della *performance* diretto a consentire una più compiuta attuazione delle nuove disposizioni in materia di valutazione delle *performance* ed identificare gli ambiti di intervento e i margini operativi con i quali promuovere il rafforzamento della capacità amministrativa in materia di *performance management*, mentre nel dicembre 2016 è stata nominata una Commissione tecnica per la *performance* con il compito di fornire precisi indirizzi tecnico-metodologici per lo sviluppo delle attività di misurazione e valutazione della *performance* nelle Amministrazioni pubbliche.

Resta, peraltro, da verificare il concreto avvio e i primi risultati dell'attività di controllo sull'operato delle Amministrazioni pubbliche nell'attuazione della nuova disciplina con particolare riferimento alla semplificazione degli adempimenti, alla progressiva integrazione del ciclo della *performance* con la programmazione finanziaria, al raccordo con il sistema dei controlli interni e alla validazione esterna dei sistemi e risultati.

## 4. Le Politiche attive

### 4.1. Protezione civile

Il Dipartimento della Protezione civile - cui sono destinate circa il 22,8 per cento delle risorse trasferite dal Ministero dell'economia e delle finanze - rappresenta l'istituzione centrale di coordinamento delle attività volte alla previsione e alla prevenzione dei rischi, al soccorso e all'assistenza delle popolazioni colpite da calamità, al contrasto e al superamento dell'emergenza.

A fronte di circa 1,2 miliardi in termini di stanziamenti definitivi di competenza, sono stati assunti impegni di spesa per oltre 803 milioni di cui 45,6 milioni per il funzionamento<sup>33</sup>, 439,8 milioni per interventi e 317,9 per investimenti.

Nell'ambito delle attività facenti capo al Dipartimento, rilevanti risultano, in primo luogo, le attività di previsione e prevenzione di calamità naturali nonché di sorveglianza tecnico-scientifica dei fenomeni naturali, che assorbono 53,3 milioni<sup>34</sup>.

Rilevante, sempre con riguardo all'attività di prevenzione, risulta, inoltre, l'utilizzo dei Centri di competenza di cui al dPCM 14 settembre 2012 con i quali, nel corso del 2016, sono stati stipulati 24 accordi e convenzioni per un importo di complessivi 21,4 milioni, di cui 6,3 per attività riguardanti il rischio idrogeologico, 14,2 per il rischio sismico e vulcanico e 0,9 per attività di potenziamento delle colonne mobili nazionali delle organizzazioni di volontariato.

Passando ad esaminare l'attività istituzionale del Dipartimento in materia di soccorso ed assistenza alle popolazioni colpite da calamità, le relative risorse sono allocate sul Fondo per le emergenze nazionali (introdotto dall'art. 10 del DL n. 93 del 2013, convertito dalla legge n. 119 del 2013) destinato alla copertura finanziaria dei primi interventi conseguenti agli eventi calamitosi per i quali è stato deliberato lo stato di emergenza dal Consiglio dei ministri.

Lo stanziamento, determinato annualmente dalla legge di stabilità e trasferito al bilancio della PCM, ammontava nel 2016 a 299 milioni (comprensivi di ulteriori 50 milioni attribuiti in corso d'anno in attuazione del DL n. 185 del 2015, convertito dalla legge n. 9 del 2016).

A tale importo si sono aggiunte le disponibilità finanziarie provenienti dall'esercizio 2015 (riporto) per circa 81,1 milioni, portando le risorse disponibili a circa 379 milioni<sup>35</sup>.

Nel corso del 2016 sono state adottate 15 delibere di cui 12 relative a nuovi stati di emergenza e, a seguito dell'approvazione dei relativi piani di intervento presentati dai commissari delegati regionali incaricati, sono stati disposti impegni di spesa per complessivi 239,78 milioni di cui 10 milioni per situazioni emergenziali dichiarate nel 2014, 46,8 milioni per situazioni emergenziali dichiarate nel 2015 e non ancora erogati e 182,9 milioni per situazioni emergenziali dichiarate nel 2016 quasi interamente trasferiti ai Commissari delegati, di cui 132 per gli eventi sismici dell'agosto 2016.

Nell'ambito degli stati di emergenza dichiarati nell'anno 2016 sono pervenute al Dipartimento due ricognizioni dei fabbisogni da parte dei commissari per un ammontare pari a 187 milioni (di cui 183 per il patrimonio pubblico, 2,5 per il patrimonio privato e 1,14 per le attività produttive).

In relazione, invece, ad eventi calamitosi avvenuti negli anni precedenti, nel corso del 2016 sono state emanate 19 ordinanze di rientro, in forza del disposto di cui al comma 4-ter dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, ove è previsto che, almeno 10 giorni prima della scadenza, il Capo

<sup>33</sup> Di cui circa 9 milioni per spese connesse al personale (che si sommano a 42,1 milioni erogati dal Centro responsabilità Segretariato generale per il pagamento, in forma accentrata, degli oneri connessi al trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale di ruolo della Protezione civile) e 36,5 milioni per spese per acquisto di beni e servizi (utenze, locazioni, *facility management*, missioni, automezzi, ecc.).

<sup>34</sup> Il Dipartimento realizza e gestisce due grandi reti nazionali di monitoraggio della risposta sismica del territorio: la rete accelerometrica nazionale (RAN) e l'Osservatorio sismico delle strutture (OSS) mentre con riguardo ai fenomeni atmosferici e alle attività di previsione e prevenzione del rischio meteo idrogeologico, il Dipartimento si avvale di un centro funzionale centrale che si inserisce nella rete di centri funzionali territoriali rappresentando un sistema di allertamento distribuito tra Stato e Regioni.

<sup>35</sup> Al fine di dare separata evidenza alle risorse destinate agli eventi sismici che hanno interessato i territori del Lazio, Umbria, Marche e Abruzzo, in chiusura di esercizio è stata disposta una variazione di bilancio con la quale 47,8 milioni sono stati trasferiti su altro capitolo di spesa dedicato, per cui lo stanziamento definitivo di competenza a fine esercizio, ammonta a circa 331 milioni.

Dipartimento della protezione civile emani, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, apposita ordinanza volta a favorire, alla scadenza della dichiarazione dello stato di emergenza, il regolare subentro dell'Amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi.

Di rilievo, inoltre, sempre per eventi calamitosi di anni precedenti, sono le 40 (su 49 situazioni emergenziali) ricognizioni dei fabbisogni effettuate dai Commissari delegati con riferimento ad eventi emergenziali che hanno interessato 17 Regioni, dalle quali è emersa una quantificazione dei danni a privati per un ammontare di 804,6 milioni.

Le risorse a ciò destinate, stanziare nella legge di stabilità per il 2016, saranno assegnate sulla base delle finalità e dei criteri previsti nella delibera del Consiglio dei Ministri del luglio 2016 che ha determinato un tetto massimo concedibile per ogni Regione per un totale complessivo di 137,2 milioni.

A seguito dell'istituzione del Fondo per le emergenze nazionali (che assorbe nel 2016 circa il 30 per cento delle somme impegnate dalla Protezione civile), il capitolo di spesa dedicato alle spese relative alle ricorrenti emergenze ha continuato ad essere alimentato, a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, esclusivamente dalle disponibilità finanziarie non impegnate derivanti dagli esercizi precedenti. L'ammontare residuo presente nel 2016, pari a 52,4 milioni, è stato impegnato per complessivi 4,9 milioni per la prosecuzione e il completamento di interventi relativi a pregressi contesti emergenziali, in particolare a favore di alcune Regioni quale cofinanziamento per la realizzazione delle reti di rilevamento e di sorveglianza pluvioidrometrica dei centri funzionali regionali (4 milioni).

Quanto, infine, ai fondi c.d. finalizzati (che assorbono circa il 53 per cento degli impegni), si tratta di una delle macro aree d'intervento cui sono destinati gli stanziamenti del programma "Protezione civile", la cui assegnazione è stabilita da disposizioni di legge con riferimento ad interventi specificamente autorizzati.

In tale ambito particolare importanza riveste il Fondo per la prevenzione del rischio sismico (art. 11 della legge n. 77 del 2009) diretto al finanziamento di interventi di prevenzione su tutto il territorio nazionale. La cifra complessiva autorizzata (965 milioni), pur cospicua, rappresenta una percentuale minima rispetto al fabbisogno necessario al completo adeguamento sismico degli edifici pubblici e privati e delle infrastrutture strategiche. Il Piano ha, tuttavia, predisposto, per la prima volta, un programma organico pluriennale di studi ed interventi di sicurezza che ha interessato l'intero territorio nazionale.

Le risorse 2010-2015, pari a 919,5 milioni, sono state erogate (o sono in corso di erogazione) alle Regioni per circa l'80 per cento mentre per l'annualità 2016 (pari a 44 milioni), a causa degli eventi sismici che hanno interessato nel mese di agosto le Regioni del centro Italia, il procedimento istruttorio finalizzato ad individuare i contributi e la ripartizione delle relative risorse non è stato ancora avviato.

Sempre nell'ambito dei fondi finalizzati, si segnalano: il contributo statale alla regione Campania per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra (18,3 milioni), i fondi destinati alle Regioni per interventi infrastrutturali di riduzione del rischio sismico negli edifici scolastici (20,7 milioni) e gli impegni a carico del Fondo di solidarietà nazionale per gli interventi indennizzatori in agricoltura (13 milioni).

#### 4.2. Sostegno all'editoria

Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria è la struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri (o al Ministro da questi delegato) che opera, nell'area funzionale relativa al coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale di pubblicità e informazione, alla promozione delle politiche di sostegno all'editoria ed ai prodotti editoriali ed al coordinamento delle attività di tutela del diritto d'autore e dei diritti connessi.

Il Dipartimento, rappresentando uno specifico Centro di responsabilità, fruisce di uno stanziamento definitivo di 273,1 milioni cui corrispondono impegni per 187 milioni e pagamenti per 141,4 milioni.

La parte più significativa della spesa, per la valenza istituzionale connessa direttamente alle funzioni che il Dipartimento esercita nel settore, è riconducibile alle risorse destinate ai contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici pari, nel 2016, a 50,7 milioni, interamente impegnate alla chiusura dell'esercizio.

Tali risorse sono state utilizzate per l'erogazione dei contributi diretti alla stampa a favore di diverse categorie di imprese editrici di giornali quotidiani e periodici<sup>36</sup> (circa 39,3 milioni); per l'erogazione dei contributi diretti alla stampa, a favore delle imprese "no profit"<sup>37</sup> (circa 2,2 milioni); per l'erogazione dei contributi fissi previsti per legge<sup>38</sup> (circa 3,5 milioni).

Anche nel 2016 ha trovato applicazione, per la generalità dei contributi il cui importo non è predeterminato per legge, il principio stabilito dall'articolo 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), in base al quale i contributi e le provvidenze spettano nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, procedendo, ove necessario, al riparto proporzionale dei contributi tra gli aventi diritto.

Sono stati, inoltre, confermati gli effetti derivanti dall'applicazione delle norme introdotte dal decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito dalla legge 16 luglio 2012, n. 103 e dai relativi dPCM attuativi, sulla ripartizione delle risorse tra le imprese editrici aventi diritto al contributo.

Ulteriori interventi di sostegno all'editoria si riconducono al "Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria", istituito nel 2014, in attuazione dell'articolo 1, comma 261, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per l'anno 2014)<sup>39</sup>.

Le risorse del Fondo (20,7 milioni ridotti a 19,6 milioni in conseguenza dell'accantonamento previsto per legge) non risultano utilizzate nell'esercizio, mentre sono stati emanati decreti di concessione relativi ad esercizi precedenti.

Va al riguardo sottolineato che il settore dei contributi all'editoria è stato oggetto nel 2016 di una importante riforma (legge delega 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 confluiscono tutte le risorse destinate all'editoria comprese quelle del Fondo straordinario) e ridefinito la disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici<sup>40</sup>.

Il panorama delle misure a sostegno dell'editoria prevede, inoltre, i contributi per il sostegno delle spese per i servizi di telefonia e di connessione-dati per le imprese editrici, televisive e radiofoniche, anch'essi investiti dal processo di riordino previsto nella legge n. 198

<sup>36</sup> Previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 250 e successive modificazioni e dal decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 convertito, con modificazioni, dalla legge 16 luglio 2012, n. 103.

<sup>37</sup> Di cui all'art. 3, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, in virtù della quota di riserva prevista dall'art. 2, comma 4, del sopra citato decreto-legge n. 63 del 2012.

<sup>38</sup> A favore della stampa periodica all'estero (2 milioni); a favore dei giornali in lingua slovena (un milione circa); a favore dell'associazioni dei consumatori (circa 0,5 milioni).

<sup>39</sup> Destinato ad incentivare, per il triennio 2014-2016, gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e digitale e all'ingresso di giovani professionisti nel campo dei nuovi media nonché a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali.

<sup>40</sup> Tale disciplina è oggetto di un decreto legislativo attualmente approvato dal Consiglio dei Ministri, che sostanzialmente conferma l'attuale impianto che vede come destinatari dei contributi le imprese editrici costituite come cooperative giornalistiche e gli enti *no profit* (con esclusione, quindi, delle imprese quotate in borsa) limitando, tuttavia, l'ambito solo a quelle che esercitano una attività informativa autonoma e indipendente, di carattere generale, che concorra a garantire il diritto dei cittadini ad essere informati da una pluralità di fonti al fine di esercitare in modo libero e consapevole i diritti civili e politici sanciti dalla Costituzione. Vengono quindi esclusi gli organi di informazione dei partiti, dei movimenti politici e sindacali, i periodici specialistici a carattere tecnico, aziendale, professionale o scientifico e, comunque, quelli che non contribuiscono in modo prevalente e significativo alla funzione informativa di carattere generale in materia politica, economica e sociale.

Più stringenti risultano anche i requisiti di accesso - che richiedono, tra l'altro, la necessità della edizione digitale e il rispetto degli obblighi in materia di applicazione dei contratti di lavoro - e i criteri di calcolo, che prevedono parametri diversi in relazione ai costi dell'edizione digitale al numero delle copie vendute e a limiti massimi (50 per cento dei ricavi dell'esercizio).

del 2016<sup>41</sup> e posti a carico, nel limite delle risorse destinate allo scopo, del Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, nel quale confluiscono le risorse attualmente stanziare nel bilancio del MEF al netto di quelle occorrenti per l'erogazione dei benefici già maturati.

Ulteriori benefici si riconducono ai contributi diretti alle emittenti radiofoniche organi di partiti e movimenti politici (per un ammontare di 4,9 milioni)<sup>42</sup> e alle misure di sostegno indiretto al settore quali l'ultimo rateo di rimborso del debito con la società Poste Italiane S.p.A. (50,8 milioni in termini di impegni) e le spese per la definizione dei rimborsi a favore degli enti gestori per le riduzioni tariffarie sui consumi di energia elettrica, riconosciute ad imprese radiofoniche e televisive (45 milioni riportati in bilancio al fine di definire le partite debitorie corrispondenti ai rimborsi dovuti per le agevolazioni tariffarie praticate alle imprese).

Rilevanti appaiono ancora nel 2016 le risorse destinate all'acquisto di servizi giornalistici ed informativi dalle agenzie di stampa<sup>43</sup> (33,6 milioni per l'acquisto di servizi per la PA e 16,6 milioni per l'acquisto di servizi da e per l'estero) e quelle destinate alle attività di comunicazione istituzionale del Governo (4,2 milioni)<sup>44</sup>, nel cui ambito particolare importanza riveste la promozione di campagne di comunicazione istituzionale digitali e virali al fine di affiancare le nuove metodologie alle campagne tradizionali con l'obiettivo di raggiungere in maniera sempre più ampia il *target* prefissato.

#### 4.3. Politiche per la famiglia

Il Dipartimento per le politiche della famiglia, quale struttura generale della Presidenza del Consiglio, contribuisce, nell'ambito delle proprie competenze, alla promozione e al raccordo delle azioni di Governo, con la finalità di assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia ed a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali.

Tra le attività più significative avviate nel 2016 si segnalano gli esiti della ricognizione delle misure di carattere normativo a sostegno della famiglia, effettuata in considerazione del previsto Testo Unico della famiglia indicato tra gli obiettivi del DEF 2016.

La prima ricognizione delle norme vigenti in materia ha evidenziato la necessità di una razionalizzazione della produzione normativa, attualmente frammentaria e stratificata nel tempo, distinguendo i principali ambiti di interesse (fisco, giustizia, istruzione, sanità, lavoro e inclusione sociale) e concentrando l'attenzione sulle principali misure economiche a sostegno della famiglia.

La pluralità delle attuali agevolazioni fiscali e la dispersione delle risorse tra una moltitudine di fondi (19) dedicati alle politiche sociali, suggerisce un adeguato riordino della normativa vigente e una maggiore semplificazione delle procedure, indispensabile per assicurare l'accessibilità ai servizi esistenti.

Gran parte del mandato istituzionale del Dipartimento, in coerenza delle funzioni delegate all'autorità politica, si esplica attraverso la gestione delle risorse afferenti il Fondo per le politiche della famiglia di cui all'art. 19, comma 1, del DL n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006.

<sup>41</sup> La formulazione normativa modifica la natura giuridica delle agevolazioni in questione, che sono configurate dalla legislazione vigente come "diritto soggettivo", in quanto erogate totalmente nella misura stabilita, e che vengono attualmente corrisposte al gestore telefonico a consuntivo, e quindi successivamente all'anno di applicazione.

<sup>42</sup> Tali contributi sono soggetti al meccanismo del riparto percentuale delle risorse tra gli aventi diritto, in base al quale i contributi e le provvidenze spettano nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri procedendo, ove necessario, al riparto proporzionale dei contributi tra gli aventi diritto. La percentuale di riparto operata nell'anno 2016 è stata pari a circa 44 per cento.

<sup>43</sup> Oggetto di revisione sotto il profilo delle procedure volte all'individuazione dei fabbisogni e della selezione dei fornitori.

<sup>44</sup> L'entità degli stanziamenti per la comunicazione istituzionale presenti sul bilancio del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, e la presenza di diversi piani gestionali sono riconducibili all'accantonamento delle spese per la comunicazione istituzionale e l'acquisto di spazi pubblicitari per la Presidenza del Consiglio presso il Dipartimento per l'editoria, avviato a partire dal 2015 a seguito dell'emanazione della Direttiva del 18 settembre 2014.

Con d.m. 17 giugno 2016 si è provveduto, come per i precedenti esercizi, al riparto delle risorse, pari a 15,2 milioni per settori di intervento di competenza sia statale (7,7 milioni) che regionale (7,5 milioni)<sup>45</sup>.

Per quanto attiene agli interventi relativi a compiti di competenza statale il Dipartimento ha ancora in corso di predisposizione taluni atti volti a promuovere interventi in materia di politiche familiari, tra cui le iniziative avviate per la realizzazione di una campagna di comunicazione istituzionale volta a sensibilizzare sulle nuove misure a sostegno della famiglia introdotte dalla legge di bilancio per il 2017, per l'aggiornamento del Piano nazionale sulla famiglia, per l'organizzazione di una nuova Conferenza nazionale sulla famiglia e per la promozione di azioni positive volte a rispondere ai bisogni della famiglia in tutte le sue componenti e problematiche generazionali.

Le risorse di competenza regionale sono state, invece, destinate solo a quelle Regioni che hanno provveduto ad inviare le proprie programmazioni indicando le azioni a favore della natalità da finanziare<sup>46</sup>.

Sempre con riferimento all'utilizzo delle risorse trasferite alle Regioni, evidenzia più di un ritardo il monitoraggio sulle attività di competenza regionale e degli Enti locali, finanziate con le risorse del Fondo per il 2014 e per il 2015, con particolare riguardo alle attività a favore della prima infanzia e delle responsabilità genitoriali (Intesa in Conferenza unificata n. 103 del 2014, cui il decreto di riparto del 2014 ha destinato 5 milioni) e alle attività volte a favorire la nascita e lo sviluppo, laddove presenti, dei Centri per le famiglie (Intesa in Conferenza unificata n. 81 del 2015, cui il decreto di riparto del 2015 ha destinato 5 milioni).

Dai dati forniti dall'Amministrazione emerge che alcune Regioni non hanno ancora programmato l'utilizzo dei fondi assegnati ad entrambe le annualità (Sardegna e Lazio) mentre altre non hanno ancora programmato gli interventi da finanziare con la annualità 2015 (Campania, Basilicata, Calabria, Puglia).

Ritardi sono riscontrabili anche in relazione ad annualità pregresse come risulta dall'ammontare della ricognizione dei residui perenti al 2016 che ammontano ad oltre 8,5 milioni, concentrati nelle Regioni Lazio e Campania.

A decorrere dall'esercizio 2016 non rientra più nella competenza gestionale del Dipartimento per le politiche per la famiglia la programmazione e l'utilizzo delle risorse del Fondo per le politiche per la famiglia per ciò che concerne la quota di riparto destinata alle adozioni internazionali a seguito della istituzione, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, di un apposito Fondo per le adozioni internazionali, con una dotazione di 15 milioni (commi 411, 412 e 413 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016), gestito dal Segretariato generale.

#### *4.4. Politiche giovanili*

Il Dipartimento della gioventù e del Servizio civile nazionale fornisce il supporto al Presidente del Consiglio dei ministri nell'esercizio delle funzioni di promozione e raccordo delle azioni volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della gioventù, nonché in materia di Servizio civile nazionale e di obiezione di coscienza.

Il Dipartimento, in particolare, anche avvalendosi delle risorse provenienti dal Piano Azione e Coesione (PAC), promuove e raccorda le azioni di Governo volte ad assicurare: la partecipazione dei giovani alla vita pubblica, la valorizzazione dell'espressione delle loro capacità, il sostegno all'autonomia in termini lavorativi, la promozione della creatività giovanile

<sup>45</sup> La esigua disponibilità stanziata nella legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015), pari a poco più di 5 milioni, è stata integrata a seguito di una ricognizione delle risorse finanziarie che, già stanziate nei provvedimenti di riparto del Fondo per le politiche della famiglia relativi agli anni 2013, 2014 e 2015, non erano state ancora impegnate e che, pertanto, potevano essere destinate, in sede di predisposizione della bozza di decreto di riparto del Fondo per le politiche della famiglia per l'anno 2016, alla realizzazione di interventi a sostegno dotati di maggiore incisività.

<sup>46</sup> Abruzzo, Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta.

in tutte le sue forme e l'accesso alle opportunità dedicate ai giovani in campo internazionale e comunitario.

Le risorse assegnate nel 2016 (241,7 milioni) risultano impegnate per 218,6 milioni, dei quali 9,8 milioni sono stati assorbiti dalla gestione del Fondo per le politiche giovanili e 208,8 milioni attongono al Fondo nazionale per il Servizio civile e si sostanziano in trasferimenti sulla contabilità speciale ad esso intestata ai sensi del DL n. 324 del 1999.

Il Fondo per le politiche giovanili, di cui all'art. 19, comma 2, del DL n. 223 del 2006 (convertito dalla legge n. 248 del 2006), è stato istituito al fine di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi.

Le risorse stanziare nel 2016, al netto dei tagli subiti in attuazione delle disposizioni di contenimento delle spese per le politiche, ammontano a 5,1 milioni, una quota dei quali, pari a 2,3 milioni, è stata destinata alle "Azioni e progetti di rilevante interesse nazionale" che hanno fruito anche delle risorse finanziarie costituenti l'avanzo dell'esercizio 2015, "riportate" nell'anno 2016, pari a 5,3 milioni<sup>47</sup>.

Alle Regioni e alle Province autonome è stata attribuita una quota del Fondo pari a 1,5 milioni (interamente impegnati a seguito della conclusione e sottoscrizione degli accordi di attuazione) mentre agli enti locali sono stati attribuiti 1,2 milioni che saranno oggetto di un accordo da sottoscrivere con l'ANCI (nel corso del 2016 è stato sottoscritto l'accordo relativo all'utilizzo del Fondo 2015).

Le spese per gli interventi finanziati dal Piano di azione e coesione (il cui capitolo di bilancio riporta stanziamenti definitivi di competenza pari a circa 14 milioni ma non impegnati) si riconducono, invece, ai due avvisi pubblici "Giovani per il sociale" (con l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale, il coinvolgimento ed il sostegno di giovani in condizioni di disagio) e "Giovani per la valorizzazione dei beni pubblici" (volto a sostenere il recupero di spazi comuni, al fine di restituirli al territorio, dando impulso all'imprenditoria giovanile e all'occupazione sociale).

A fronte di uno stanziamento definitivo di 117,6 milioni, risultano impegni per 103,5 milioni (88 per cento) cui corrispondono 506 convenzioni di attuazione (rispetto alle 577 originariamente previste) di cui 131 firmate nel corso del 2016.

Il Servizio civile nazionale volontario è rivolto ai ragazzi e alle ragazze dai diciotto ai ventotto anni anche non in possesso della cittadinanza italiana.

In attesa che venga attuata la riforma varata con la legge n. 106 del 2016, il servizio civile continua ad essere regolato dalla legge 6 marzo 2001, n. 64, dal decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 e da una serie di disposizioni di dettaglio con la conseguenza che, fino all'approvazione del primo piano triennale (previsto dal d.lgs. di attuazione della legge delega), il sistema continuerà ad essere attuato mediante progetti presentati dagli enti iscritti agli albi (al termine del 2015 risultavano accreditati al servizio civile 3.676 enti di cui 135 iscritti all'albo nazionale e i restanti agli albi delle Regioni e delle Province autonome).

Sotto il profilo finanziario, il Fondo nazionale per il servizio civile è costituito dalla specifica assegnazione annuale iscritta nel bilancio dello Stato e trasferito al bilancio della PCM,

<sup>47</sup> Nello specifico i progetti di rilevante interesse nazionale riguardavano le seguenti aree prioritarie: rimborso parziale delle spese sostenute da soggetti pubblici o privati per la realizzazione di progetti culturali e/o sociali di alta rilevanza; iniziativa Campi Giovani (in collaborazione con la Guardia costiera, la Marina militare, i Vigili del fuoco e la Croce rossa) diretta a ragazzi e ragazze di età compresa tra i 14 ed i 22 anni; rimozione degli ostacoli al pieno esercizio dei diritti dei giovani anche in condizioni di disagio; iniziative finalizzate a sostenere il talento e la creatività; azioni volte ad agevolare i giovani talenti nell'inserimento lavorativo nell'area della comunicazione e della cultura; attività svolte dall'Agenzia Nazionale per i Giovani.

dagli stanziamenti di Regioni, Province, Enti locali, Enti pubblici e fondazioni bancarie e dalle donazioni di soggetti pubblici e privati<sup>48</sup>.

L'analisi del bilancio dell'ultimo triennio evidenzia che, a fronte dell'impegno degli interi stanziamenti, i pagamenti si attestano a 92 milioni nel 2014 (101,6 milioni impegnati) a 92,8 milioni nel 2015 (133,9 milioni di impegni) e 28,8 milioni nel 2016 (208,8 milioni di impegni) determinando oltre 230 milioni di somme rimaste da pagare.

Il Dipartimento, nel 2016, ha amministrato in contabilità speciale l'ammontare degli stanziamenti assegnati per il finanziamento degli interventi di servizio civile disponendo pagamenti per oltre 168,2 milioni di cui 147,7 milioni per il finanziamento degli interventi di servizio civile, 2,3 milioni per oneri di personale, 0,3 milioni per spese di funzionamento, 17,1 milioni per il programma europeo "Garanzia giovani" e 0,5 milioni per l'attuazione del progetto europeo IVO4All (*International Volunteering Opportunities for All*).

Con l'utilizzo delle somme complessivamente disponibili per gli interventi è stata formulata una previsione di avvio al servizio civile per più di 38.000 posti (37.870 unità, al netto dei bandi speciali e sperimentali) ripartiti per il 54 per cento allo Stato e per il rimanente 46 per cento alle Regioni<sup>49</sup>.

In relazione, infine, alla riforma del terzo settore avviata sin dal 2014, nel giugno 2016 è stata promulgata la legge 6 giugno 2016, n. 106 (legge di riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e del servizio civile universale – SCU), alla quale è seguito, il 9 novembre scorso, l'esame preliminare dello schema di decreto legislativo di attuazione da parte del Governo.

Il provvedimento, tra l'altro, prevede la partecipazione al sistema dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e tende a razionalizzare l'attività complessiva di SCU attraverso la programmazione curata dallo Stato, che deve soddisfare i peculiari fabbisogni del Paese in linea con gli obiettivi del Governo, prevedendo interventi a favore dei giovani con minori opportunità e meccanismi di premialità a favore degli enti che realizzeranno interventi con l'impiego degli operatori del SCU.

<sup>48</sup> Le risorse in carico alla PCM che alimentano il Fondo per il servizio civile non si sostanziano in erogazioni a singoli beneficiari, bensì in trasferimenti sulla contabilità speciale aperta fin dal 2001 presso la Sezione di Tesoreria provinciale dello Stato di Roma.

<sup>49</sup> Nel maggio del 2016 è stato emanato il bando annuale per complessivi 35.203 posti (cui si sono poi aggiunti ulteriori bandi speciali e straordinari per altri 3.200 posti circa) in relazione ai quali sono seguiti 33.500 avvii (la differenza tra le previsioni della programmazione finanziaria e gli effettivi avvii avvenuti nell'anno solare di riferimento è da ricondursi essenzialmente alla distribuzione delle partenze relative ai giovani selezionati con il bando ordinario 2016 per scaglioni mensili; partenze che continueranno per i primi 4 mesi del 2017 fino alla concorrenza dei posti messi a bando).

PAGINA BIANCA

## MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**Considerazioni di sintesi**

**1. Programmazione strategica e finanziaria:** 1.1 *Quadro di insieme delle missioni*; 1.2 *Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale*; 1.3 *Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi*

**2. Analisi finanziarie e contabili:** 2.1. *Le risorse finanziarie assegnate*; 2.2. *Analisi della gestione delle spese*;

**3. Missioni e programmi:** 3.1. *Missione "Politiche economico-finanziarie e di bilancio"*; 3.1.1. Programma "Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali"; 3.1.2. Programma "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario"; 3.1.3. Programma "Analisi e programmazione economico-finanziaria"; 3.1.4. Programma "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio"; 3.2. *Missione "Relazioni finanziarie con le autonomie locali"*; 3.2.1. Programma "Federalismo"; 3.3. *Missione "Debito pubblico"*; 3.3.1. Programma "Oneri per il servizio del debito statale"; 3.3.2. Programma "Rimborsi del debito statale"

**Considerazioni di sintesi**

Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), nell'esercizio in esame, ha partecipato alla gestione di 26 delle 34 missioni complessive del bilancio dello Stato, di cui 21 in condivisione con altri Ministeri, nonché a 55 programmi, molti dei quali caratterizzati da meri trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche o ad enti vigilati.

Alcune prime operazioni di riallocazione delle risorse, contestuali a più rilevanti modifiche ordinamentali, hanno contribuito a segnare l'avvio di un percorso diretto a superare la ancora persistente polarizzazione della spesa in capo al MEF.

Al Ministero continuano ad essere affidati compiti riguardanti i principali ambiti dell'azione dello Stato, tanto sul fronte delle entrate, quanto della spesa, ovvero tematiche oggetto di esame nel primo volume di questa relazione. In questa sede, pertanto, l'analisi si concentra sulla programmazione e gestione da parte del MEF della delicata attività di supporto di propria competenza, attraverso la struttura e le risorse allo stesso assegnate.

Nel 2016 hanno continuato a verificarsi alcuni ritardi nell'adozione degli atti di programmazione, nonché a permanere differenze fra la direttiva generale e la nota integrativa che non consentono una piena integrazione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, rilevante ai fini di una verifica di coerenza tra gli obiettivi programmati e le risorse assegnate.

Gli stanziamenti definitivi dell'esercizio esaminato ammontano a 567,9 miliardi (a fronte di una assegnazione iniziale di 575,8 miliardi). Una dotazione in diminuzione per circa 20,2 miliardi (pari al 3,4 per cento) rispetto all'esercizio precedente, che ha interessato sia le spese in conto corrente che quelle per rimborsi di passività finanziarie, mentre le spese in conto capitale si sono incrementate. Risulta in ogni caso confermato l'accentramento di oltre i quattro quinti degli stanziamenti definitivi (85,7 per cento) nelle missioni che, sia pure in alcuni casi attraverso

attività di mero trasferimento, risultano più strettamente riconducibili alla competenza specifica del Dicastero, ovvero la missione 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio” (per il 15,4 per cento), la missione 34 “Debito pubblico” (per il 52,3 per cento) e la missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (per il 18 per cento). L’analisi si è soffermata dunque su queste missioni, e in particolare sulla missione 29, i cui programmi sono riconducibili ad una gestione effettiva da parte del Ministero, ivi concentrandosi, dunque, gli obiettivi strategici della direttiva.

Per il programma 3 “Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali”, di competenza della Guardia di finanza, nel segnalare la realizzazione durante l’esercizio in esame dei diversi Piani operativi connessi ai 5 obiettivi previsti, di cui ben 4 con valenza strategica, si sottolinea, con particolare riguardo all’obiettivo di prevenire e reprimere l’evasione, l’elusione e le frodi fiscali, come il 2016 sia stato il primo anno caratterizzato dagli effetti della riforma del sistema sanzionatorio penale e amministrativo introdotta dal decreto legislativo n. 158 del 2015, pertanto, anche per effetto delle modifiche introdotte, i reparti del Corpo hanno potuto maggiormente rivolgere la propria attività investigativa verso la lotta alle frodi e alle fattispecie più gravi.

Nell’ambito del programma 4 “Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario”, di pertinenza del Dipartimento del tesoro, il recepimento nella normativa italiana della IV Direttiva UE per la prevenzione dell’uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo è stata l’occasione per porre rimedio ad alcune criticità riportate nella relazione dello scorso anno: rilevata l’inadeguatezza di sistemi di regolamentazione del settore basati su una rigida predeterminazione di regole di condotta, si è valorizzato un approccio basato su una analisi triennale del rischio e su una maggiore responsabilizzazione dei soggetti obbligati. Al riguardo, si è tuttavia sottolineato come la rilevante mutevolezza delle minacce costituite dal riciclaggio e dal finanziamento del terrorismo, favorita dalla continua evoluzione della tecnologia, renda imprescindibili misure di contrasto la cui efficacia dipende anche dalla tempestiva adozione delle stesse.

Il programma 6 “Analisi e programmazione economico-finanziaria”, anche questo gestito dal Dipartimento del tesoro, si compone di varie attività finalizzate al funzionamento delle politiche economiche e di bilancio.

Tra i principali obiettivi assegnati vi è il contenimento del costo del debito con particolare attenzione al profilo del rapporto fra costo e rischio. L’esercizio 2016 ha fortemente risentito del programma *Quantitative Easing* attuato dalla Banca Centrale Europea, in ragione del quale i rendimenti di mercato dei titoli di Stato hanno registrato sostanzialmente un *trend* decrescente. Parimenti, i richiamati interventi di allentamento quantitativo hanno continuato a produrre effetti sulla gestione della liquidità del Tesoro (*cash management*): il 2016 si è caratterizzato per livelli di disponibilità liquide piuttosto elevati, seppur mediamente inferiori rispetto a quanto osservato nell’anno precedente. Si è segnalata, inoltre, quanto alla partecipazione alle aste di impiego della liquidità del Tesoro, già ridimensionatasi a partire dalla seconda metà del 2014, una nuova lieve riduzione dei quantitativi allocati che ha fatto seguito al nuovo calo dei rendimenti del mercato monetario. Permangono difficoltà nel definire la messa in esercizio e la piena funzionalità della piattaforma applicativa unica a supporto del processo di gestione del debito pubblico (GEDI).

In materia di patrimonio pubblico, si segnala, nell’ambito dell’iniziativa *Proposta immobili 2016*, l’ampliamento della platea dei potenziali candidati nella selezione del portafoglio immobili da inserire nei progetti di valorizzazione e alienazione, con l’inclusione di Enti locali con soglia demografica compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti, nonché l’estensione dei criteri preferenziali di selezione. Si è consolidato, poi, sempre nel 2016, il complesso degli *asset* gestiti dalla Invimit SGR S.p.A., che ha raggiunto circa 670 milioni, tuttavia il processo di vera e propria valorizzazione e dismissione deve ancora essere messo in campo. Infine, va segnalato, in tema di “razionalizzazione degli spazi”, come il risparmio effettivo conseguito al 31 dicembre 2016 dal MEF rispetto ai propri immobili, sia stato di 3,7 milioni, corrispondenti a circa il 22,9 per cento di quanto preventivato.

Sempre nell'ambito del programma 6 rientra il tema della gestione delle partecipazioni azionarie detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze; al riguardo è il caso di evidenziare che, nel 2016, il Dipartimento del tesoro ha provveduto a convocare le assemblee per deliberare le modifiche statutarie resesi necessarie per conformare la *governance* delle società alle disposizioni normative introdotte dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Nell'ambito del programma 7 “Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio”, alla Ragioneria generale dello Stato è stato assegnato l'obiettivo di garantire il pieno supporto al Governo per la predisposizione e gestione del bilancio dello Stato, con particolare riguardo al monitoraggio delle variazioni di bilancio: un fenomeno da seguire attesa la significatività delle scelte allocative che avvengono al di fuori della sessione di bilancio e la rilevanza dei tempi di dette procedure, dal perfezionamento delle quali dipende l'attuazione delle gestioni contabili interessate.

Si segnalano altresì, nell'ambito dello stesso programma 7, gli sviluppi nel processo di attuazione della Banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), strumento rilevante a supporto dell'attività di analisi e monitoraggio della finanza pubblica: si è, tra l'altro, dato corso alla realizzazione di un applicativo informatico denominato “BDAP - Bilanci Armonizzati”, per la raccolta da parte della Ragioneria generale dello Stato dei dati contabili e di bilancio degli Enti territoriali.

Notevoli gli stanziamenti definitivi (102,2 miliardi) della missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie locali”, su cui tuttavia pesano obiettivi meramente finanziari. Nel corso dell'anno 2016, nell'ambito del programma “Federalismo”, la maggiore spesa attiene alla componente “Federalismo fiscale” ed è da imputarsi prevalentemente alle somme da corrispondere alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA (64,7 miliardi), completamente impegnate e pagate nell'anno per 57,6 miliardi; le spese relative all'attuazione del federalismo amministrativo ammontano complessivamente a circa 398 milioni e, nel corso dell'anno 2016, sono stati disposti pagamenti in favore delle Regioni a statuto speciale per un importo complessivo di 216,7 milioni e in favore delle Regioni a statuto ordinario per 71,7 milioni.

Infine, la missione 34 “Debito pubblico”, ripartita in due programmi di competenza esclusiva del MEF, comprende le risorse destinate al rimborso del debito statale (programma 2) e gli oneri per il servizio del debito (programma 1) ed assorbe un significativo ammontare di risorse del bilancio dello Stato (36 per cento) oltre che di quelle assegnate al MEF (52,3 per cento). Entrambi i programmi della missione hanno una competenza condivisa tra i Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi. Quanto al programma 1, la gestione principale, riferita alle risorse destinate al pagamento degli oneri relativi ai titoli di Stato, ha visto nel 2016 stanziamenti per 74,5 miliardi impegnati per il 92 per cento e quasi completamente pagati nell'anno; quanto al programma 2, per la gestione principale riferita al rimborso dei titoli di Stato, la spesa in termini di stanziamenti di competenza è stata nel 2016 pari a 216,4 miliardi, impegnata per il 90 per cento e quasi completamente pagata nell'anno.

## **1. Programmazione strategica e finanziaria**

### *1.1. Quadro di insieme delle missioni*

Nel ruolo rivestito dal Ministero dell'economia e delle finanze nei diversi settori della spesa pubblica viene riconosciuta la ragione della partecipazione dello stesso alla gestione di 26 delle 34 missioni complessive del bilancio, di cui 21 in condivisione con altri Ministeri e 5 di propria esclusiva competenza (missione 1 “Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri”; missione 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale”; missione 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”; missione 30 “Giovani e sport”; missione 34

“Debito pubblico”<sup>1</sup>). Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell’economia e delle finanze presenta dunque l’articolazione più complessa, con un numero di programmi pari a 55.

Tuttavia, come già riscontrato nella relazione dello scorso anno, desta perplessità la presenza di numerosi programmi di spesa di natura settoriale, nell’ambito di missioni condivise tra il Ministero dell’economia e delle finanze ed altri Ministeri<sup>2</sup>.

In verità, un processo di ricollocazione di competenze presso le amministrazioni settoriali di riferimento è stato avviato già da alcuni anni<sup>3</sup>. Appare tuttavia auspicabile una più ampia revisione, allo scopo di concentrare la responsabilità di ciascuna politica di riferimento, semplificando la struttura del bilancio statale. Del resto, molti programmi di spesa di pertinenza del MEF sono caratterizzati da meri trasferimenti, molti dei quali ad altre Amministrazioni pubbliche<sup>4</sup>.

Questa circostanza risulta lievemente mitigata, a decorrere dal 2017, dalla soppressione di tre missioni (9 “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”, 22 “Istruzione scolastica”, 26 “Politiche per il lavoro”) e dei relativi programmi con conseguenziale ricollocazione delle risorse afferenti in diversi Ministeri ciascuno per la propria competenza.

Inoltre va osservato come l’individuazione delle “azioni”, avvenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 ottobre 2016 e l’introduzione delle stesse, per la prima volta, nel bilancio dello Stato 2017-2019 (articolato in 13 stati di previsione, 34 missioni, 175 programmi e 715 azioni)<sup>5</sup> abbia reso necessaria una operazione di riallocazione delle risorse fra i ministeri, con la creazione di nuovi programmi o l’accorpamento di programmi preesistenti<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> La missione 22 “Istruzione scolastica” ha un solo programma (10 “Sostegno all’istruzione”), il cui stanziamento nel 2016 è pari a zero. Per lo stesso è prevista la soppressione nel 2017.

<sup>2</sup> Sono poche, infatti, le Amministrazioni ministeriali che gestiscono missioni di propria esclusiva competenza. Il Ministero dello sviluppo economico (missione 10, “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”, missione 12, “Regolazione dei mercati”, missione 16, “Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo”), il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca (missione 23, “Istruzione universitaria e formazione post-universitaria”), il Ministero dell’interno (missione 2, “Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio”), il Ministero della salute (missione 20, “Tutela della salute”) e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (missione 21, “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici”, missione 31, “Turismo”).

<sup>3</sup> Si richiama, ad esempio, il passaggio del programma “Sviluppo e competitività del turismo” al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (tra il 2013 e il 2014), così come il progressivo spostamento di capitoli di bilancio afferenti al settore previdenziale (in particolare la gestione ex-INPDAP) dal Ministero dell’economia e delle finanze al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché lo spostamento ad altri Ministeri competenti di ulteriori interventi di natura settoriale di dimensioni finanziarie meno rilevanti che non si è riflessa sulla struttura di bilancio per missioni e programmi, ma ha limitato il contributo finanziario affidato al Ministero dell’economia e delle finanze.

<sup>4</sup> Nella categoria di spesa IV relativa ai “trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche”, gli stanziamenti definitivi di competenza sono pari a circa 116 miliardi ovvero circa il 20 per cento di quelli del Ministero. Invece, la spesa in conto capitale per “trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche” (categoria di spesa XXII) è pari a circa 888 milioni in termini di stanziamenti definitivi di competenza corrispondenti allo 0,16 per cento del Ministero. Per completezza, si evidenzia che alle Amministrazioni, sia centrale che locale, sono destinati contributi agli investimenti per 10,31 miliardi pari al 2 per cento dello stanziamento definitivo del Ministero.

<sup>5</sup> Le azioni, previste dal decreto n. 90 del 2016, hanno, al momento, carattere meramente conoscitivo e integrano le classificazioni preesistenti ai fini della gestione e della rendicontazione (si rinvia per alcune considerazioni sulla riforma al capitolo sull’ordinamento contabile del I volume).

<sup>6</sup> Fra i diversi interventi di spesa che, dal 2017, risultano riallocati dal Ministero dell’economia e delle finanze ai Ministeri competenti per materia, la RGS segnala, in particolare: l’affidamento al Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca dei contributi alle Regioni per trasferimenti alle famiglie in forma di borse di studio o per l’assistenza all’autonomia e alla comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, nonché del Fondo integrativo speciale per la ricerca e il contributo al centro di geomorfologia integrata per l’area del mediterraneo per il monitoraggio del rischio sismico in tema di ricerca scientifica e tecnologica; gli interventi del programma “Sostegno al settore agricolo” (composti sostanzialmente dalle spese di funzionamento dell’Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA, dal contributo al Fondo per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticolo-saccarifera e dal Fondo per la concessione di agevolazioni finanziarie agli imprenditori agricoli) che sono stati riallocati allo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; gli interventi a sostegno delle gestioni previdenziali (ad es., quelle riguardanti gli ex-dipendenti degli enti portuali di Genova e Trieste, il personale delle Ferrovie dello Stato S.p.A. e delle Poste Italiane S.p.A.), attribuiti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, insieme alle spese che riguardano le politiche per gli infortuni sul lavoro, così come i rimborsi all’INAIL per le rendite agli invalidi ed ai superstiti dei dispersi in conseguenza di varie catastrofi naturali e guerra; il trasferimento al Ministero