

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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 2015;*2.1.1. *L'andamento delle entrate;* 2.1.2. *La gestione delle spese;***3. Attività di coordinamento:** *Coordinamento, sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione; Programmazione e coordinamento della politica economica; Rapporti con il sistema delle Autonomie; Funzione pubblica***4. Politiche attive:** *Protezione civile; Sostegno all'editoria; Politiche per la famiglia; Politiche giovanili***Considerazioni di sintesi**

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.

Contribuiscono, nel 2015, a conferire una maggiore leggibilità e uniformità al quadro contabile complessivo, la nuova classificazione economica e funzionale e la non più prevista iscrizione, nel bilancio autonomo della Presidenza, delle risorse relative al pagamento dei mutui accessi dagli enti territoriali per far fronte alle spese connesse ai danni derivanti da calamità naturali, la cui gestione (con le relative scritture contabili) spetta al Ministero dell'economia e finanze (a seguito di tale operazione il bilancio della PCM risulta alleggerito di un importo pari a circa 1,2 miliardi).

Le risorse in entrata, di provenienza statale, si attestano in 1,6 miliardi, di cui circa il 35 per cento attinenti alla missione "Soccorso civile" (programma "Protezione civile") per un ammontare pari ad oltre 557,6 milioni.

L'altra missione su cui si concentrano le risorse trasferite è rappresentata dalla missione "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM", con oltre 414,3 milioni, nel cui ambito, alla leggera flessione delle risorse indirizzate alle spese obbligatorie (298,9 milioni) e alle spese di funzionamento della macchina amministrativa (34,3 milioni), si contrappone lo spiccato aumento delle risorse destinate al contenzioso concernente le borse di studio dei medici specializzandi (60 milioni) che, anche in relazione alla potenziale dimensione del contenzioso, richiederà una soluzione incentrata sulla cooperazione delle Amministrazioni coinvolte (MEF, MIUR e PCM).

Anche nel 2015, infine, alle entrate provenienti dal bilancio dello Stato occorre aggiungere oltre 2,3 miliardi (2,4 miliardi nel 2014) dell'avanzo di esercizio 2014, che portano le risorse a disposizione della PCM nel 2015 ad un ammontare pari a circa 3,9 miliardi.

Dal lato della spesa, gli stanziamenti definitivamente assegnati hanno subito, accanto alle riduzioni operate sui trasferimenti provenienti da bilancio dello Stato, l'effetto delle specifiche misure legislative dettate dalle ultime manovre finanziarie (circa 53 milioni versati all'entrata del bilancio dello Stato) in relazione alle quali, anche nel 2015, alcune delle riduzioni apportate agli stanziamenti dei capitoli di spesa riferiti a politiche di settore rientranti tra gli obiettivi prioritari

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

del Governo, sono state, in parte, compensate da prelevamenti a carico del Fondo di riserva, per un ammontare pari a circa 30 milioni.

Sotto il profilo gestionale risultano assunti impegni per 2,1 miliardi ed effettuati pagamenti per 1,8 miliardi, nel cui ambito significativa appare la flessione della spesa in beni e servizi, riconducibile al processo di ottimizzazione e razionalizzazione, avviato dalla PCM già nei passati esercizi.

Una più analitica esposizione dei dati contabili nel 2015, suddivisi per centri di responsabilità, evidenzia, in generale, oltre 745 milioni, in termini di impegni, sostanzialmente attinenti ai centri di responsabilità con funzioni di indirizzo e coordinamento, e oltre 1,405 miliardi riconducibili ai Centri di responsabilità strumentali per le c.d. politiche attive, nel cui ambito spiccano le risorse destinate alla protezione civile e al sostegno all'editoria.

Nel corso del 2015, le funzioni di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo e di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri sembrano ulteriormente consolidarsi sul piano ordinamentale, anche alla luce dei principi di razionalizzazione di cui alla legge n. 124 del 2015.

Gli ambiti di intervento in cui risalta maggiormente tale profilo 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.

In merito alle politiche di coesione, in attuazione del DL n. 101 del 2013, le competenze in materia sono state trasferite dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale.

Il rilevante lasso di tempo trascorso per la riallocazione del personale (conclusa solo nel mese di gennaio 2016) e l'organizzazione delle funzioni (solo a fine luglio 2015 è stato sottoscritto l'accordo tra il Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per gestione delle convenzioni in essere sottoscritte dal Ministero dello sviluppo economico) ha avuto riflessi anche nella gestione delle politiche di settore, in termini di tempistica, nella gestione del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Ciò, tuttavia, non ha impedito di raggiungere, sia pure in ritardo, l'obiettivo della chiusura della programmazione comunitaria 2014-2020, come anche quello dell'accelerazione della spesa finalizzata a ridurre il più possibile il rischio di disimpegno dei fondi comunitari della programmazione comunitaria 2007-2013.

Permane, peraltro, ancora il fenomeno correlato alla rilevante massa di residui passivi che si è generata sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (13,7 miliardi, di cui circa 4 miliardi di nuova formazione) riconducibile, accanto al ritardo dell'avvio dell'Agenzia per la coesione territoriale, alla complessità delle operazioni di chiusura della rendicontazione a fine ciclo della programmazione in ordine, in particolare, ai c.d. progetti retrospettivi.

A fine esercizio 2015, la quota delle risorse trasferite risulta fortemente ridotta rispetto alle assegnazioni, soprattutto nel Mezzogiorno.

Con riferimento al ciclo della programmazione dei fondi comunitari 2014-2020, secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, nel 2015 è stato, invece, completato il processo di definizione della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento (SIE) 2014-2020.

La programmazione delle risorse comunitarie e quelle a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione si inquadrano nelle più ampie funzioni di raccordo della politica economica assegnate alla PCM, la cui rilevanza è alla base del rafforzamento delle funzioni di coordinamento e di "valutazione di ultima istanza" di piani, programmi e interventi, propria del CIPE.

Ciò al fine di consentire, a valle di tale processo, pur in presenza di vincoli stringenti di bilancio, una coerente strategia di sviluppo del Paese e una più efficiente allocazione delle risorse che non si traducano in documenti di mero valore politico-programmatico.

In tale direzione, il Dipartimento per la programmazione economica (DIPE), ha formulato, nel 2015, alcune proposte di razionalizzazione dei processi istruttori in sede CIPE anche al fine di ovviare alle principali criticità evidenziate dalla Corte dei conti nello svolgimento dell'attività di controllo, dando avvio anche ad una revisione organizzativa interna dello stesso Dipartimento

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

che ha, tra l'altro, comportato la definitiva incorporazione delle residue funzioni e risorse del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane.

Significativo è stato, ancora, nel 2015, il ruolo di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica che ha interessato diversi filoni di intervento tra cui, in particolare, gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa finanziati nell'ambito del PON *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2010, l'attuazione della cittadinanza digitale, le politiche del personale, i sistemi di valutazione della *performance* e gli interventi di semplificazione individuati nell'Agenda 2015-2017.

Nell'esercizio esaminato continua, infine, ad essere centrale il ruolo di indirizzo e raccordo della PCM nell'attuazione delle norme contenute nella legge n. 56 del 2014 "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni", considerata l'attribuzione al Ministro per gli affari regionali e le autonomie della responsabilità in ordine alla verifica dei risultati raggiunti e al monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla riforma.

Quanto alle c.d. politiche attive, nel corso del 2015, in linea con l'obiettivo volto a dismettere attività maggiormente coerenti con la *mission* di altre Amministrazioni, si segnala il completamento del trasferimento al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) delle funzioni della PCM in materia di turismo e il passaggio delle funzioni prima allocate presso il Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica, all'Agenzia dell'Italia Digitale; funzioni alle quali, in linea con la riforma delle Amministrazioni pubbliche, dovrebbero, in prospettiva, accompagnarsi anche le altre competenze della PCM più squisitamente operative.

Nell'ambito delle attuali funzioni, che assorbono circa il 67 per cento degli impegni, continua a rivestire un ruolo centrale la Protezione civile che, a fronte di una dotazione finale complessiva di 1.607,7 milioni, ha registrato impegni di spesa per oltre 942,9 milioni, di cui 461,4 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 445,6 milioni per spese in conto capitale (concentrate nel Fondo per le emergenze nazionali).

Seguono, per consistenza, le risorse dedicate al sostegno all'editoria (che evidenziano impegni per 222,4 milioni), oggetto di un processo di razionalizzazione anche sotto il profilo della unificazione dei molteplici attuali canali di finanziamento delle misure di intervento, e alle politiche della famiglia che evidenziano, anche nel 2015, difficoltà nella gestione dei fondi da ripartire in relazione al ritardo nella chiusura dell'Intesa con le Regioni.

1. Profili istituzionali e organizzativi

L'analisi della struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio prende le mosse dalla recente legge delega per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015), che si inserisce nell'ambito delle riforme (legge n. 400 del 1988 e d.lgs. n. 300 del 1999) intese a dare attuazione alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'azione di Governo di cui all'art. 95 della Costituzione.

La legge delega è, in particolare, funzionale 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 politico¹.

¹ Un studio dell'OECD dedicato alle strutture e funzioni degli Uffici di Governo "*A comparative analysis of Government Offices*", GOV/PGC/MPM/RD(2004)1, pone in risalto la diversità nei modelli organizzativi adottati in alcuni paesi presi in considerazione nell'indagine, diversità che viene ricondotta alle divergenti soluzioni costituzionali

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Tali caratteristiche trovano ulteriore conferma anche negli altri principi ispiratori della nuova legge di riordino che, nel rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio quale garante dell'unità di indirizzo politico del Governo, precisano le attribuzioni della PCM: in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche; nei procedimenti di designazione e di nomina di competenza diretta o indiretta del Governo o di singoli Ministri; nella disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei Viceministri e dei Sottosegretari di Stato²; nei poteri di vigilanza sulle Agenzie governative nazionali.

Malgrado l'attuale presenza di funzioni e poteri diversificati, riconducibili peraltro a competenze stratificate nel tempo, il processo di riorganizzazione della Presidenza, avviato negli ultimi esercizi, appare in linea con le funzioni di impulso e coordinamento conferite al Presidente dall'art. 95 della Costituzione.

A fianco, infatti, degli ambiti di intervento in cui risaltano maggiormente tali funzioni (le politiche di coesione, la *governance* della programmazione economica, i rapporti con il sistema delle autonomie e l'organizzazione amministrativa), sono proseguiti, nel 2015, gli interventi volti a ricondurre ad altri organi e ad altre Amministrazioni alcune funzioni relative a politiche attive.

Cocorrente con tali principi appare, in primo luogo, l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale e del Dipartimento per le politiche di coesione, tra i quali sono state ripartite, in attuazione all'art. 10, comma 5, del DL n. 101 del 2013 (convertito in legge con modificazioni dalla legge n. 125 del 2013), le funzioni del Dipartimento per lo sviluppo e coesione economica del Ministero dello sviluppo economico, al fine di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione.

Rinviano agli specifici paragrafi l'analisi degli effetti istituzionali e organizzativi della riorganizzazione del settore e l'attività svolta dall'Agenzia nel 2015, si sottolinea, in questa sede, il ruolo di coordinamento della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) e dei fondi nazionali per la coesione, assunto dalla PCM, cui è attribuita, in raccordo con le Amministrazioni statali e regionali, la programmazione economica e finanziaria e la destinazione territoriale delle risorse, nonché, ove necessario, il ricorso a misure acceleratorie e l'esercizio di poteri sostitutivi.

La programmazione delle risorse nazionali e comunitarie si inquadra nelle più ampie funzioni di coordinamento della politica economica assegnate alla Presidenza del Consiglio, nel cui ambito, in linea anche con le disposizioni della legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 805 e 806), si segnalano le misure volte a rafforzare le funzioni di coordinamento e di "valutazione di ultima istanza" di piani, programmi e interventi proprie del CIPE al fine di consentire, a valle di tale processo, un'allocazione efficiente (e non distorsiva) delle risorse che non si traduca in documenti di mero valore politico-programmatico.

In tale direzione, il Dipartimento per la programmazione economica (DIPE), ha inteso formulare, nel 2015, alcune proposte di razionalizzazione dei processi istruttori in sede CIPE, con riguardo al regolamento interno del Comitato, dando avvio anche ad una revisione organizzativa interna dello stesso Dipartimento che ha, tra l'altro, comportato la definitiva incorporazione delle residue funzioni e risorse del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane.

Rilevanti appaiono le prerogative della PCM anche in tema di organizzazione amministrativa, ove si segnalano, nel 2015, le azioni del Dipartimento della funzione pubblica connesse al Programma operativo nazionale "*Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020", approvato dalla Commissione europea con decisione di esecuzione del 23 febbraio 2015 e finalizzato al rafforzamento della capacità amministrativa in chiave di modernizzazione, riforma e digitalizzazione della PA.

c legislative (in riferimento alle funzioni del Primo ministro e del Consiglio dei ministri) adottate e alle preferenze politiche che conseguono ai cambi di vertice.

² In tale ottica spetta al Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione delle risorse finanziarie destinate a tali uffici in relazione alle attribuzioni e alla dimensione dei ministeri, anche al fine di garantire una adeguata qualificazione professionale del personale, con eventuale riduzione del numero e pubblicazione dei dati sui siti istituzionali delle singole Amministrazioni.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Nella stessa ottica può leggersi anche il passaggio delle competenze in materia di misurazione e valutazione della *performance* dall'Autorità nazionale anti corruzione (ANAC, ex CIVIT) al Dipartimento della funzione pubblica (DFP), previsto dall'articolo 19, comma 9, del DL 24 giugno 2014, n. 90 (convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Sul versante opposto, in linea con l'obiettivo volto a dismettere attività maggiormente coerenti con la *mission* di altre Amministrazioni, si segnala il completamento del trasferimento al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) delle funzioni della PCM in materia di turismo e il passaggio, in base all'art. 20 del DL n. 83 del 2012 (convertito dalla legge n. 134 del 2012), delle funzioni prima allocate presso il Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica all'Agenzia dell'Italia digitale³.

Sotto il profilo istituzionale ed organizzativo meritano di essere segnalati anche i Commissari straordinari di Governo previsti dall'art. 11 della legge n. 400 del 1988⁴ e le strutture di missione, di cui la PCM si avvale in base all'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999, 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 2015, a fronte della soppressione di quattro Strutture di missione⁵, erano operanti 6 organismi riconducibili a specifiche priorità di intervento in materia di: coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica; dissesto idrogeologico e sviluppo delle infrastrutture idriche; coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo nei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, sviluppo dei traffici nel porto di Taranto e svolgimento delle funzioni di Autorità di gestione del Programma Operativo Interregionale - POIn Attrattori culturali, naturali e del turismo; azioni dirette a prevenire l'insorgere del contenzioso e rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure di infrazione; anniversari di interesse nazionale; supporto tecnico-organizzativo alle attività di comunicazione del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea del 2014.

Tale ultima Struttura ha operato fino al 31 gennaio 2015, come disposto dal decreto istitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri 1 giugno 2014, portando a compimento le ultime azioni utili per il completamento della missione ad essa affidata.

Sotto il diverso profilo delle spese di funzionamento (comprensive anche delle spese per i Commissari del Governo), si rileva la sostanziale stabilità delle stesse che ammontano, nel 2015, a 4,3 milioni (4,2 nel 2014), di cui 2,9 milioni per il personale effettivamente assegnato alle strutture e 1,4 milioni per compensi ad esperti.

Quanto agli obiettivi istituzionali, di particolare rilievo, attese le frequenti situazioni di emergenza, risultano essere le attività svolte nel 2015 dalla Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche e dalla Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica.

Con riferimento allo sviluppo delle infrastrutture idriche, la Struttura ha posto in essere le attività legate: all'analisi degli investimenti del settore, finanziati con fondi pubblici, al fine di

³ Con l'attuazione della Agenda digitale si è inteso razionalizzare il preesistente assetto; la nuova Agenzia ha, infatti, sostituito DigitPA, l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie dell'innovazione e il Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

⁴ Di questi occorre ricordare, per gli importanti compiti istituzionali a cui sono stati chiamati e per l'ammontare della spesa che è fatta direttamente gravare su capitoli del bilancio della PCM, il Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle attività connesse alla realizzazione dell'asse ferroviario Torino-Lione (che si avvale anche di una struttura interna alla PCM), il Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio.

⁵ 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.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

individuare le eventuali criticità e accelerare l'attuazione degli interventi non ancora iniziati (attività svolte in coordinamento con l'Agenzia per la coesione territoriale); al monitoraggio dello stato degli interventi per il superamento delle infrazioni comunitarie e per l'avvio delle procedure di commissariamento ex DL n. 133 del 2014 (attività svolta in coordinamento con il Ministero dell'ambiente); alla gestione della banca dati relativa al settore idrico con l'istituzione del "Portale dell'acqua"⁶ (attività svolta in coordinamento con l'Istat).

Per quanto concerne il settore del contrasto al dissesto idrogeologico, l'attività della Struttura si è incentrata nella individuazione dei criteri e delle modalità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del DL n. 91 del 2014, convertito nella legge n. 116 del 2014 (dPCM 24 febbraio 2015 e del dPCM 28 maggio 2015), nonché nella predisposizione del Piano stralcio per le aree metropolitane e le aree urbane con alto livello di popolazione esposta al rischio alluvioni (dPCM 15 settembre 2015) e degli accordi di programma attuativi⁷.

La Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica⁸ è stata impegnata, nel corso del 2015, sia sotto il profilo delle attività legate al processo di informatizzazione e implementazione dell'anagrafe dell'edilizia scolastica, quale patrimonio informativo di cui si avvalgono il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR) e gli Enti locali, sia sotto il profilo della supervisione degli interventi infrastrutturali relativi al ripristino della funzionalità e messa in sicurezza del patrimonio edilizio scolastico (attuati da parte dei soggetti beneficiari dei relativi finanziamenti pubblici)⁹.

Va rilevato, inoltre, il ruolo di supporto tecnico normativo e amministrativo a favore del MIUR, per le attività derivanti dall'attuazione del "decreto Mutui" (decreto del MEF del 23 gennaio 2015)¹⁰ e la stesura e la pubblicazione di linee guida tematiche per gli Enti locali dedicate, in particolare, all'efficientamento energetico degli edifici scolastici.

Si segnala anche l'attività svolta dalla Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo nei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, lo sviluppo dei traffici a mezzo container nel porto di Taranto¹¹ e lo svolgimento delle funzioni di Autorità di gestione del POIn Attrattori culturali, naturali e del turismo, nel cui ambito sono svolte anche le funzioni specifiche di coordinamento dello *Steering Committee* per il Grande Progetto Pompei.

Nell'ambito del generale processo di razionalizzazione, si inoltre è dato corso nel 2015 alla riorganizzazione, ad invarianza di posti di funzione e dotazione organica, delle funzioni e dell'articolazione interna delle altre strutture generali della Presidenza del Consiglio dei

⁶ www.acqua.gov.it accessibile dal sito istituzionale italiasicura.governo.it.

⁷ Con il DL n. 91 del 2014 è stata attribuita ai Presidenti di Regioni, in qualità di Commissari di Governo, la responsabilità della realizzazione degli interventi per la mitigazione del dissesto idrogeologico individuati negli accordi di programma sottoscritti tra il Ministero dell'ambiente e le Regioni con la titolarità delle relative contabilità speciali. Nell'esercizio di tali funzioni, i Presidenti delle Regioni dispongono di rilevanti poteri autorizzativi sostitutivi e di deroga della normativa vigente (art.10).

⁸ Istituita con dPCM 27 maggio 2014.

⁹ Sotto questo profilo cfr. il dPCM 27 aprile 2016 di accoglimento delle richieste degli Enti locali, formulate in attuazione dell'articolo 1, comma 713, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, secondo cui gli Enti locali, entro il termine perentorio del 1° marzo 2016, comunicano alla Struttura di missione, secondo modalità individuate e pubblicate nel sito istituzionale della medesima Struttura, gli spazi finanziari di cui necessitano per sostenere interventi di edilizia scolastica nel rispetto del vincolo di cui ai commi 710 e 711.

¹⁰ Il 23 luglio 2015 è stato firmato il Protocollo d'intesa fra la Presidenza del Consiglio dei ministri, il MIUR e la Banca europea per gli investimenti, con il quale il Governo italiano si è impegnato a portare avanti gli interventi in materia di edilizia scolastica finanziati con fondi Banca europea degli investimenti (BEI), fornendo un periodico monitoraggio. Tali risorse, che ammontano a 905 milioni, derivano da un accordo tra Cassa depositi e prestiti e BEI, mediante la stipula di due contratti di prestito, l'uno di 450 milioni, perfezionato nel luglio 2015, l'altro pubblicato il 25 novembre 2015, per un importo di 455 milioni.

¹¹ Con riferimento alle attività svolte nell'ambito dell'azione di coordinamento per le problematiche relative all'area di Taranto, la Struttura è stata individuata anche come soggetto che cura il coordinamento tecnico del Tavolo permanente istituzionale previsto dal DL n. 1 del 2015, convertito in legge n. 20 del 2015. Il Tavolo ha il compito di coordinare e concentrare tutte le azioni in essere, nonché di definire strategie comuni utili allo sviluppo compatibile e sostenibile del territorio, per la definizione ed attuazione di uno specifico contratto istituzionale di sviluppo (CIS) per l'area di Taranto (sottoscritto da tutti i componenti il Tavolo istituzionale permanente).

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministri¹², nonché alla modifica dell'organizzazione della Scuola nazionale dell'amministrazione in attuazione dell'articolo 21, del DL n. 90 del 2014 (decreto del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione del 9 marzo 2015).

L'art. 1, comma 589, della legge di stabilità per il 2016, ha da ultimo disposto la soppressione dell'Unità tecnica finanza di progetto, con il trasferimento delle relative funzioni e competenze al DIPE, determinando una riduzione (da 25 a 18) del numero massimo degli esperti in materia di investimenti pubblici e finanza di progetto a supporto del Dipartimento.

All'attuale articolazione delle Strutture generali e degli Uffici, di cui si avvale il Presidente del Consiglio corrisponde, una nuova dotazione organica che, a netto del personale del ruolo speciale della Protezione civile, comprende 88 dirigenti di I fascia, 169 dirigenti di II fascia, 824 posti di categoria A e 964 posti di categoria B.

2. Aspetti finanziari e contabili

2.1 Il bilancio della Presidenza nel 2015

Il bilancio di previsione ed il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei ministri espongono, in termini finanziari e contabili, sulla base dell'autonomia riconosciuta dal d.lgs. n. 303 del 1999 e disciplinata dal dPCM 22 novembre 2010, il flusso di risorse finanziarie in cui si esplica la gestione amministrativa¹³.

La struttura, ormai consolidata, del bilancio autonomo della Presidenza per missioni e programmi conferma una rappresentazione contabile coerente con le logiche sottese alla gestione del bilancio statale.

L'esercizio 2015 presenta, sotto questo profilo, una rappresentazione dei dati di bilancio che si pone in maggiore continuità e coerenza con la struttura del bilancio dello Stato.

Le indicazioni, accanto alle missioni e ai programmi, della categoria economica e della classificazione funzionale Cofog per ciascun capitolo di bilancio, rappresentano elementi che contribuiscono, come più volte auspicato dalla Corte, a conferire maggiore leggibilità e uniformità al quadro contabile complessivo¹⁴.

Una novità di rilievo è rappresentata, inoltre, dalla non più prevista iscrizione, nel bilancio autonomo della Presidenza, delle risorse relative al pagamento dei mutui accesi dagli Enti territoriali, per far fronte alle spese connesse ai danni derivanti da calamità naturali, la cui gestione (con le relative scritture contabili) spetta al Ministero dell'economia e delle finanze¹⁵ (a seguito del trasferimento dei mutui al MEF il bilancio della PCM risulta ridotto di un importo pari a circa 1,2 miliardi).

¹² Dipartimento per le politiche europee (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 febbraio 2015); Dipartimento per i rapporti con il Parlamento (decreto del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento 15 maggio 2015); Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 ottobre 2015, che è intervenuto anche sulla composizione del sopracitato Dipartimento per le politiche di coesione, di nuova istituzione e che abroga l'articolo che prevede il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane); Dipartimento per le riforme istituzionali (decreto del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento 21 settembre 2015); Dipartimento della funzione pubblica (decreto del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione 17 novembre 2015).

¹³ Il documento viene trasmesso alla Corte dei conti, 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 dei conti con il parere n. 46/D/99 espresso nell'adunanza del 17 dicembre 1999.

¹⁴ Ulteriori novità si rinvencono nel consuntivo 2015 e nel bilancio di previsione 2016 con riferimento alle risorse destinate al Servizio civile nazionale che 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.

¹⁵ Con dPCM 28 ottobre 2014 sono state individuati i mutui e i prestiti obbligazionari da trasferire e quantificate le risorse finanziarie derivanti dai residui passivi anche preenti, nonché le modalità di trasferimento delle stesse.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

2.1.1. L'andamento delle entrate

Le risorse in entrata, di provenienza statale¹⁶, in termini di stanziamenti definitivi di competenza del bilancio autonomo della Presidenza, ammontano, nel 2015, a 1,6 miliardi (circa 3,3 miliardi nel 2014) con uno scostamento, rispetto alle previsioni iniziali del 2015, di 231,1 milioni, riconducibile all'adeguamento del bilancio della PCM alle variazioni stabilite nella legge di stabilità per il 2015 (137 milioni) e alle variazioni, in aumento e in diminuzione, stabilite da altre e successive disposizioni di legge¹⁷.

Una analisi per missioni evidenzia che il 35 per cento delle risorse provengono da quella relativa al "Soccorso civile" (programma "Protezione civile") per un ammontare pari ad oltre 557,5 milioni, destinati al Dipartimento per la protezione civile per la copertura di oneri finalizzati per legge dei mutui autorizzati da specifiche norme "non connessi a calamità naturali", delle spese obbligatorie di personale e delle spese di funzionamento oltre che per specifiche attività istituzionali.

La sensibile diminuzione registrata rispetto al precedente esercizio si riconduce al già ricordato trasferimento del pagamento degli oneri di ammortamento dei mutui "per calamità naturali" al Ministero dell'economia e delle finanze nonché alla riduzione degli stanziamenti destinati alla copertura degli oneri finalizzati per legge (639,8 milioni).

L'altra missione su cui insiste una quota significativa delle risorse trasferite (26,5 per cento) è rappresentata dalla missione "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM", con oltre 414,3 milioni, nel cui ambito, alla leggera flessione delle risorse indirizzate alle spese obbligatorie (298,9 milioni) e alle spese di funzionamento della macchina amministrativa (34,3 milioni), si contrappone lo spiccato aumento delle risorse destinate al contenzioso concernente le borse di studio dei medici specializzandi (60 milioni) che, anche in relazione alla sua potenziale dimensione, richiederà una soluzione incentrata sulla cooperazione delle Amministrazioni coinvolte (MEF, MIUR e PCM)¹⁸.

Incidono, inoltre, sulla missione anche i fondi destinati all'8 per mille, precedentemente allocati nella missione "Fondi da ripartire", che segnano un contrazione di oltre 24,9 milioni.

Una consistente flessione si registra anche nelle risorse trasferite dalla missione "Giovani e sport": in particolare nell'ambito del programma di incentivazione e sostegno alla gioventù, nel piano di azione e coesione rivolto alla promozione dell'occupazione giovanile e nel programma "Attività ricreative e sport".

Segnano, invece, una crescita le risorse trasferite iscritte nella missione "Comunicazioni" (programma "Sostegno all'editoria"), nonché le risorse iscritte nella missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" che comprendono, nel 2015, anche le risorse dedicate al Servizio civile (69 milioni), precedentemente imputate alla missione "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM", nonché le nuove risorse destinate al piano nazionale per la riqualificazione e la rigenerazione delle aree urbane degradate e all'incremento delle risorse destinate al programma "Sostegno alla famiglia".

Ulteriori variazioni, in diminuzione, delle entrate provenienti dallo Stato si riconducono alla legge 2 ottobre 2015, n. 171, recante "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015" (5,58 milioni in gran parte legati alla riorganizzazione del Nucleo tecnico di valutazione degli investimenti pubblici);

¹⁶ Le risorse finanziarie che costituiscono le entrate del bilancio autonomo della Presidenza sono stanziare nel bilancio dello Stato in appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

¹⁷ Tra i capitoli di trasferimento delle risorse del Ministero dell'economia di nuova istituzione si rinvencono quello relativo alle somme da assegnare alla Presidenza per oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento dei mutui diversi da quelli attivati a seguito di calamità naturali e quello relativo alle somme da trasferire per la retribuzione ai membri del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e per le indennità ai membri del Nucleo ispettivo ed agli assistenti del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, per il trasferimento delle funzioni del Dipartimento sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico.

¹⁸ 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 invece da alcune direttive europee del periodo 1975-1993. In materia è stato presentato un apposito disegno di legge.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

al DL n. 135 del 2015, convertito dalla legge n. 9 del 2016 (6,7 milioni a carico del Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per la riqualificazione e rigenerazione delle aree urbane degradate) e al DL n. 66 del 2014 (430 mila euro per le politiche delle pari opportunità) che hanno comportato una corrispondente riduzione dei capitoli di entrata e di spesa della PCM.

Alle entrate, nell'esercizio 2015, provenienti dal bilancio dello Stato, occorre, poi, aggiungere circa 36,4 milioni a titolo di restituzioni, rimborsi e recuperi vari, affluiti nel corso dell'esercizio sul conto corrente di Tesoreria intestato alla PCM e 2,3¹⁹ miliardi in applicazione dell'avanzo di amministrazione 2014, accertato in sede di conto finanziario 2014 e confluito (con appositi decreti di variazione) nel bilancio 2015 ("riporto") in aggiunta alla competenza²⁰, che portano le risorse a disposizione della PCM, nel 2015, ad un ammontare pari a circa 3,9 miliardi.

L'istituto del "riporto", 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 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; ciò, oltre ad una più corretta pianificazione finanziaria, dovrebbe consentire una migliore rappresentazione, in termini quantitativi e qualitativi, dell'allocatione e gestione delle risorse assegnate.

TAVOLA 1
ENTRATE COMPLESSIVE PCM 2015
(in migliaia)

ENTRATE	Previsioni iniziali di competenza	Variazioni	Previsioni definitive di competenza
Entrate provenienti dal bilancio dello Stato	1.330.075	231.111	1.561.186
Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari	0,00	36.439	36.439
Avanzo di amministrazione	0,00	2.344.673	2.344.673
Totale	1.330.075	2.612.223	3.942.298

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 3,9 miliardi (5,8 miliardi nel 2014), con una variazione, rispetto ai dati iniziali di previsione 2015, come evidenziato nella tavola precedente, dovuta all'iscrizione delle risorse provenienti dall'applicazione dell'avanzo dell'esercizio precedente.

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 e nel corso

¹⁹ Di cui oltre 978,6 milioni di competenza del Dipartimento della protezione civile.

²⁰ 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.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

dell'esercizio 2015, che si sono tradotte in 52,8 milioni versati all'entrata del bilancio dello Stato²¹.

Sotto il primo profilo, si segnalano: i risparmi realizzati sulla spesa di personale in attuazione dell'articolo 67 del DL n. 122 del 2008 (1,9 milioni); i risparmi derivanti dall'applicazione dei limiti ai trattamenti economici in base all'articolo 23-ter del DL n. 201 del 2011 (154.694 euro) e le misure di contenimento disposte dal DL n. 95 del 2012, in base al quale la PCM è tenuta ad assicurare, dal 2013, una riduzione delle spese del proprio bilancio (37,8 milioni).

Con riguardo, invece, agli effetti finanziari derivanti dai provvedimenti attuati nel corso del 2015 vengono in rilievo le misure di contenimento previste nella legge di stabilità (legge n. 190 del 2014, art. 1 comma 291) che ha previsto il concorso della PCM al raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica con una ulteriore riduzione delle spese del proprio bilancio in misura non inferiore a 13 milioni (da versare annualmente al bilancio dello Stato).

In tale ambito, tuttavia, alcune delle riduzioni da apportare agli stanziamenti di alcuni capitoli di spesa riferiti a specifiche politiche di settore sono state poste a carico del Fondo di riserva per un ammontare pari a circa 30 milioni (di cui 13,97 per il Servizio civile nazionale; 13,4 per contributi alla stampa; 820 mila per il Comitato paraolimpico; 204 mila riferiti alle minoranze linguistiche e 1,6 milioni al Fondo di garanzia per i mutui all'impiantistica sportiva). Ulteriori prelievi dal Fondo di riserva, pari a 99,6 milioni, sono stati utilizzati per integrare altri capitoli di spesa del bilancio della Presidenza risultati insufficienti. Di tale ammontare 36,6 milioni sono stati utilizzati per la copertura di spese derivanti da atti dovuti e non derogabili, in gran parte riconducibili a spese di giustizia (26 milioni), e 63 milioni per la copertura di spese funzionali al raggiungimento degli obiettivi strategici, destinati, in gran parte, per assicurare l'erogazione dei contributi alle imprese editrici (30,2 milioni) e acquisire servizi giornalistici (6 milioni), per incrementare il contingente dei volontari del Servizio civile nazionale (10 milioni) e per i maggiori oneri per il funzionamento del monitoraggio degli investimenti pubblici (3,6 milioni).

Sotto il profilo gestionale, a fronte delle previsioni finali di spesa, risultano assunti impegni per 2.149,2 milioni ed effettuati pagamenti per 1.846,2 milioni.

Restano da pagare circa 303 milioni, mentre l'importo complessivo delle economie (disponibilità residuali non impegnate) al 31 dicembre 2015 si attesta a 1.793,1 milioni.

VALORI DI COMPETENZA ESERCIZIO 2015

TAVOLA 2

(in migliaia)

	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
Spese correnti	1.009.020,18	3.244.487,51	1.624.151,54	1.333.723,21	290.428,33	1.620.335,97
Spese di parte capitale	321.055,06	697.810,85	525.029,09	512.463,93	12.565,15	172.781,76
TOTALE	1.330.075,24	3.942.298,36	2.149.180,63	1.846.187,15	302.993,48	1.793.117,74

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi per tipologia di spesa (con inclusione delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato) evidenzia che le somme impegnate nel 2015 per interventi e spese in conto capitale

²¹ I restanti versamenti in conto entrata al bilancio dello Stato si riconducono: al trasferimento al Ministero dell'economia e delle finanze, a decorrere dal 1° gennaio 2015, della competenza in materia di pagamento degli oneri di ammortamento dei mutui a seguito di calamità naturali (177,3 milioni); al trasferimento delle funzioni esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di turismo al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (248 mila); alla restituzione delle somme assegnate nell'esercizio finanziario 2014 per la copertura degli oneri previsti dall'articolo 10 del decreto legge 31 agosto 2013 n. 101 (1,4 milioni).

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

si attesta a circa il 71,37 per cento, mentre le spese di funzionamento assorbono circa il 17,83 per cento degli impegni (il 10,88 per cento per il personale e il 6,95 per cento per beni e servizi).

TAVOLA 3

IMPEGNI DI SPESA

Tipologia di spesa	(in migliaia)		
	2013	2014	2015
Personale	275.031,20	236.824,70	233.931,25
Beni e servizi (compresa Protezione civile)	131.057,72	150.182,15	149.376,76
Interventi	1.290.645,81	1.396.896,29	1.008.810,99
Spese in conto capitale	1.810.780,11	1.503.930,57	525.029,09
Versamenti all'entrata del bilancio dello Stato	42.869,84	395.334,73	232.032,54
	3.550.384,69	3.683.168,48	2.149.180,63

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Relazione di accompagnamento al conto finanziario PCM anni 2013-2014-2015

La flessione della spesa di personale, registrata nel 2015, si riconduce essenzialmente alla minore spesa relativa al rimborso del trattamento economico fondamentale del personale di prestito proveniente dalle Amministrazioni di appartenenza (diverse dal comparto ministeri), nonché alla riduzione delle spese sostenute dalla Protezione civile per emolumenti accessori²² e, in minor misura, a quella per le Autorità di Governo e i Commissari straordinari.

Crescono, invece, le altre voci di spesa relative al personale dirigente (in relazione agli importi erogati ai componenti del nuovo Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione-NUVAP), al personale di diretta collaborazione (in aumento di circa 1 milione) e ai trattamenti accessori del personale in prestito (in relazione all'utilizzo di un maggior numero di unità).

Si riduce, rispetto al 2014, la spesa (compresa quella della Protezione civile) in beni e servizi (149,37 milioni, a fronte di 150,18 milioni del 2014).

Tale riduzione si riconduce alla sola spesa per la struttura della Presidenza, che passa da 126,7 milioni a 119,7 milioni²³.

Va, tuttavia, sottolineato che nella spesa per beni e servizi è, altresì, ricompresa quella sostenuta per l'esecuzione delle pronunce giurisdizionali per mancata attuazione di direttive comunitarie (82,9 milioni; 82,1 milioni nel 2014) che, nel 2015, malgrado lo specifico stanziamento per 60 milioni, ha reso necessario il ricorso al Fondo di riserva²⁴.

Al netto di tale voce, le somme impegnate per beni e servizi si attestano a 36,8 milioni (meno 7,8 milioni circa rispetto al 2014). Tale riduzione si riconduce al processo di ottimizzazione e razionalizzazione della spesa avviato dalla PCM attraverso: l'attuazione di un piano di dismissione degli immobili in locazione onerosa (che ha portato ad una riduzione delle spese per fitti e oneri di circa un terzo), la prosecuzione del piano di razionalizzazione del trasporto

²² Con riguardo alla prima voce di spesa la riduzione di circa il 50 per cento (5,5 nel 2015), a fronte dell'utilizzo di un maggior numero di unità di personale, è strettamente correlata al numero delle risorse di personale di prestito in servizio negli esercizi precedenti nonché alla ricezione delle richieste di rimborso da parte delle Amministrazioni di appartenenza. Con riguardo alla minore spesa sostenuta per il personale della Protezione civile, la spesa per gli emolumenti accessori al personale della Protezione civile ammonta ad euro 6,24 milioni, a fronte di 7,8 milioni impegnati nel 2014.

²³ La spesa della Protezione civile, in beni e servizi, è pari, in termini di impegni, a 26 milioni circa.

²⁴ In ogni caso, sull'argomento, il Dipartimento per le politiche europee, che svolge, fra l'altro, l'attività posta in essere per prevenire l'insorgere del contenzioso con l'UE, riferisce che, se al 1° gennaio 2014 risultavano pendenti a carico della Repubblica italiana 104 procedure d'infrazione (di cui 80 per violazione del diritto UE e 24 per mancato recepimento nei termini di direttive europee), al 31 dicembre 2014 le procedure pendenti a carico dell'Italia erano ridotte al numero di 89 (di cui 74 per violazione del diritto UE e 15 per mancato recepimento).

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

automobilistico (i cui oneri si ridotti del 43 per cento), l'applicazione delle disposizioni relative ai vincoli di spesa (risultano in diminuzione le spese per comitati e commissioni, relazioni pubbliche, manutenzioni ordinarie, eventi istituzionali).

In aumento risultano, invece, le spese per esperti e studi (1,8 milioni nel 2015), le spese di rappresentanza (70 mila) e la spesa per missioni (1,5 milioni).

La spesa per interventi si attesta nel 2015 a 1.008 milioni (pari al 46,9 per cento delle somme complessivamente impegnate) con una diminuzione di circa 388 milioni, riconducibile alle minori risorse impegnate dalla Protezione civile per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del maggio 2002 e dal Dipartimento della gioventù e del Servizio civile nazionale per la realizzazione di interventi e progetti finanziati dal Piano di azione e coesione.

Come nel precedente esercizio gli interventi di Protezione civile rappresentano la quota più consistente della categoria, seguita dalle somme impegnate in materia di informazione ed editoria e in materia di politiche giovanili.

Le spese in conto capitale si riducono a 525 milioni con una diminuzione di oltre 979 milioni (65 per cento) rispetto al precedente esercizio, in relazione al più volte citato trasferimento al MEF degli oneri derivanti dai mutui contratti per le calamità naturali.

Anche nel 2015 la maggioranza delle risorse impegnate si riconduce agli interventi di Protezione civile finanziati con i fondi finalizzati e, in minor misura, ai mutui relativi agli interventi per l'impiantistica sportiva.

Una più analitica esposizione dei dati contabili nel 2015 relativi alla spesa in termini di competenza suddivisi 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.

TAVOLA 4
EVOLUZIONE CONTABILE DELLA SPESA PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ
(in migliaia)

CdR	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui
SEGRETARIATO GENERALE	357.094,83	1.431.428,97	586.419,74	556.056,98	30.362,76
CONFERENZA STATO REGIONI	64,91	64,91	19,52	3,03	16,49
RAPPORTI CON IL PARLAMENTO	16,80	28,80	14,45	13,25	1,20
POLITICHE EUROPEE	1.180,21	647,51	480,01	209,01	271
RIFORME ISTITUZIONALI	117,38	117,38	3,98	3,98	0,00
FUNZIONE PUBBLICA	36.279,96	47.889,65	46.067,06	42.318,70	3.748,36
AFFARI REGIONALI AUTONOMIE E SPORT	83.665,97	112.465,32	106.622,51	76.492,20	30.130,31
PARI OPPORTUNITÀ	32.460,99	121.601,25	24.536,33	14.756,04	9.780,29
INFORMAZIONE ED EDITORIA	221.073,63	288.434,41	222.391,64	137.232,59	85.159,05
PROGRAMMA DI GOVERNO	302,13	302,13	226,92	4,55	222,37
PROGRAMMAZIONE E COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA	8.297,80	13.469,36	5.599,38	3.982,43	1.616,95
PROTEZIONE CIVILE	486.075,75	1.607.742,15	942.860,78	871.394,42	71.466,36
POLITICHE ANTIDROGA	7.384,37	22.308,31	2.282,97	2.279,57	3,40
POLITICHE PER LA FAMIGLIA	20.015,66	107.664,83	43.417,79	37.082,13	6.335,66
GIOVENTU' E SERVIZIO CIVILE NAZIONALE	75.106,67	187.728,61	168.185,80	104.353,50	63.832,30
SVILUPPO DELLE ECONOMIE TERRITORIALI E DELLE AREE URBANE	938,19	404,77	51,73	4,76	46,97
Totale	1.330.075,24	3.942.298,36	2.149.180,63	1.846.187,15	302.993,48

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Gran parte delle variazioni degli stanziamenti attengono a maggiori risorse disposte su capitoli di competenza del Segretariato generale, del Dipartimento della protezione civile e del Dipartimento dell'editoria che fruiscono delle risorse provenienti dai riporti dal precedente esercizio.

I maggiori stanziamenti disposti a favore del Segretariato attengono, in particolare, ad oneri comuni di parte corrente (voce contabile che contraddistingue il solo Segretariato generale) per capitoli relativi ai versamenti all'entrata del bilancio dello Stato (con oltre 232 milioni di risorse aggiuntive), al Fondo di riserva (circa 215,6 milioni) e al Fondo per la reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti (con oltre 454,86 milioni di risorse in aumento).

Con riguardo alla gestione dei residui passivi si riscontra un lieve aumento dell'ammontare che, nel 2015, è pari a circa 459 milioni (431 milioni circa nel 2014). Essi riguardano principalmente capitoli di parte capitale. La formazione dei residui passivi, come già evidenziato negli anni precedenti, dipende in larga parte da fattori esterni rispetto alla effettiva capacità di smaltimento da parte dei titolari dei centri di responsabilità. Si sottolineano, in particolare, i seguenti aspetti: a) la maggior parte delle risorse destinate alle politiche sono rappresentate da trasferimenti alle Regioni, agli Enti locali ed altri soggetti pubblici e privati per la realizzazione di progetti, la cui erogazione, non sempre tempestiva, è strettamente correlata alla scarsa capacità di attuazione delle attività progettuali da parte di detti Enti; b) la difficoltà della PCM, con riferimento alle risorse da impegnare in favore delle Regioni o degli Enti locali per la realizzazione di progetti, di avere lo stesso interlocutore istituzionale sia a livello politico che amministrativo per tutta la durata del progetto; c) le frequenti richieste di proroga per l'ultimazione dei progetti, pervenute dai soggetti attuatori, anche riconducibili a difficoltà di accesso al mercato del credito, necessario agli enti stessi per le anticipazioni dei costi progettuali; d) l'invio non sempre tempestivo da parte dei fornitori di beni e servizi delle fatture e dei relativi documenti; e) il contenzioso penale e civile.

3. Attività di coordinamento

Nel corso del 2015, le funzioni di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo e di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri sembrano ulteriormente consolidarsi sul piano ordinamentale, anche alla luce dei principi di razionalizzazione di cui alla legge n. 124 del 2015.

Gli ambiti di intervento in cui risalta maggiormente tale profilo 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.

Coordinamento, sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione

Come già ampiamente riferito in occasione delle precedenti Relazioni per gli anni 2013 e 2014, sono state trasferite, in attuazione del decreto-legge n. 101 del 2013, 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.

La complessità del processo di trasferimento, non supportata da un'opportuna disciplina transitoria che avrebbe dovuto accompagnare l'intero percorso nelle 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 settore²⁵.

²⁵ 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.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Le procedure di trasferimento del personale alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Agenzia si sono completate solo a gennaio 2016²⁶.

Gli effetti organizzativi sulla Presidenza del Consiglio dei ministri in conseguenza del trasferimento delle competenze in materia di coesione territoriale dal Ministero dello sviluppo economico trovano riferimento nell'istituzione del Dipartimento per le politiche di coesione e nella riorganizzazione del Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 ottobre 2015, che, 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.

Quanto all'Agenzia, solo ad agosto 2015 sono stati definiti gli aspetti ordinamentali dell'organizzazione e la disciplina contabile²⁷.

Il lasso di tempo trascorso per la riallocazione e l'organizzazione delle funzioni in materia di coesione territoriale presso la Presidenza del Consiglio e presso l'Agenzia ha avuto riflessi anche nella gestione delle politiche di settore, sotto il profilo della tempistica, nella gestione del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Solo a fine luglio 2015 è stato sottoscritto, peraltro, l'accordo tra il Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per gestione delle convenzioni in essere sottoscritte dal Ministero dello sviluppo economico. Ciò, tuttavia, non ha impedito di raggiungere, sia pure in ritardo, secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, l'obiettivo della chiusura della programmazione comunitaria 2014-2020 come anche quello dell'accelerazione della spesa finalizzata a ridurre al massimo il rischio di disimpegno dei fondi comunitari della programmazione comunitaria 2007-2013. Va comunque evidenziato un dato e cioè il fenomeno correlato negli ultimi esercizi alla rilevante massa di residui passivi che si è generata sul Fondo per lo sviluppo e la coesione. Già in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio 2014, si era evidenziato che i dati finanziari relativi alla specifica missione 28 del Ministero dello sviluppo economico, costituita da un unico programma denominato Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate, esonevano impegni e pagamenti pari, rispettivamente, a 1,7 e a 1,6 miliardi, a fronte di stanziamenti definitivi di competenza pari a 5,9 miliardi nonché un'altissima massa di residui, aumentata di circa 3 miliardi in un solo esercizio finanziario.

I dati finanziari di seguito riportati, allineati sull'ultimo triennio, confermano il fenomeno sopra evidenziato:

²⁶ Solo a gennaio 2016 si è completato l'iter relativo alla procedura di selezione, prevista dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 dicembre 2014, riservata al personale all'epoca in servizio presso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministro dello sviluppo economico, per l'immissione nel ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri delle 36 unità di personale e la successiva assegnazione al Dipartimento per le politiche di coesione, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Con decreti del Segretario generale del 28 dicembre 2015 e del 22 gennaio 2016 è stato infatti dato corso all'immissione in ruolo del suddetto personale.

Quanto al trasferimento delle unità di personale dirigenziale, con decreti del 23 gennaio 2015 e del 30 marzo 2015, sono state rispettivamente individuate, attraverso le specifiche procedure di selezione, previste dall'articolo 8 del citato dPCM 15 dicembre 2014, le due unità di personale dirigenziale di prima e le due di seconda fascia da trasferire nel ruolo della Presidenza; con decreto del Segretario generale del 16 febbraio 2015 sono stati trasferiti ed inquadrati i due dirigenti di prima fascia e con decreti del Segretario generale, del 12 giugno 2015 e del 24 agosto 2015, sono stati inquadrati i due dirigenti di seconda fascia.

²⁷ I regolamenti di organizzazione e di contabilità sono stati infatti approvati con dPCM 7 agosto 2015, peraltro a più di un anno di distanza dall'approvazione dello Statuto (9 luglio 2014).

Sempre sotto il profilo organizzativo, rilevano gli interventi sul Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici dell'ex Dipartimento presso il Ministero dello sviluppo economico, articolato, come noto, in Unità di valutazione (UVAL) ed Unità di verifica (UVER). Le attività dell'UVAL sono confluite nel NUVEP presso la Presidenza, mentre quelle dell'UVER sono confluite presso l'Agenzia per la coesione territoriale. Ciò in coerenza con le finalità della ripartizione delle competenze in materia di coesione tra la Presidenza del Consiglio, cui competono funzioni di indirizzo e programmazione e l'Agenzia, cui competono funzioni tecnico-gestionali.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

TAVOLA 5

FONDO DI SVILUPPO E COESIONE

(in migliaia)

	Esercizio	Stanziameti iniziali	Stanziameti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui	Residui di nuova formazione
Ministero dello sviluppo economico							
Capitolo 8425 - Fondo di sviluppo e coesione	2013	7.985.628,00	6.282.682,95	0,00	0,00	10.349.795,37	6.282.682,95
	2014	4.883.427,00	4.614.690,45	0,00	0,00	12.714.566,07	4.029.085,13
Ministero dell'economia e finanze							
Capitolo 8000 - Fondo di sviluppo e coesione	2015	6.207.394,00	6.011.825,05	1.343.304,88	1.343.304,88	13.708.790,71	3.994.972,17
	2016*	2.833.000,00	2.733.000,00				

*Per il 2016 dati provvisori aggiornati a maggio 2016

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Il fenomeno, se in parte può essere imputabile al rallentamento dell'attività amministrativa in conseguenza del ritardo con cui sono state completate le procedure per il pieno avvio dell'Agenzia per la coesione territoriale, è in realtà essenzialmente correlato alle operazioni di chiusura della rendicontazione a fine ciclo della programmazione (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).

Proprio su questo versante, l'Agenzia ha costituito apposite *task force* nelle aree sottoutilizzate, sottoscrivendo, tra l'altro, con le Regioni interessate appositi Accordi di Programma quadro al fine di consentire la rendicontazione dei c.d. progetti retrospettivi²⁸.

La tavola che segue espone i dati relativi alle assegnazioni ed alle risorse trasferite alle Amministrazioni centrali a valere sul Fondo sviluppo e coesione con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013.

TAVOLA 6

PROGRAMMAZIONE 2007-2013

(in milioni)

Amministrazioni centrali	Assegnazioni	Risorse trasferite al 31 dicembre 2015	Risorse da trasferire
Preallocazioni	1.140,17	1.125,00	15,2
Fondo infrastrutture strategiche	8.470,77	7.777,10	693,7
Fondo strategico sistema paese	7.634,92	7.141,70	493,2
Fondo occupazione	2.500,00	2.500,00	-
Altre disposizioni CIPE	145,07	43,2	101,9
Regolazioni Ponte sullo Stretto	14,46	-	14,5
Totale	19.905,40	18.586,90	1.318,50

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

A fine esercizio 2015, rimangono ancora da trasferire 1,3 miliardi di euro a fronte di un'assegnazione totale di 19,9 miliardi. Le risorse non ancora trasferite a fine esercizio 2015 sono

²⁸ 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 e così non perdere i rimborsi comunitari.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

soprattutto quelle relative al Fondo infrastrutture strategiche ed al Fondo strategico per il Sistema Paese.

Quanto alla distribuzione sulle Regioni delle risorse a valere sul Fondo sviluppo e coesione con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013, la tavola che segue espone i corrispondenti dati relativi alle assegnazioni ed alle risorse trasferite.

PROGRAMMAZIONE 2007-2013

TAVOLA 7

(in milioni)

Regioni	Assegnazioni			Riduzioni DL n.95 del 2012 (annualità 2013, 2014, 2015) e comma 522 art.1 LS 2014	Revoche delibera n. 21 del 2014 e seguenti	Risorse trasferite al 31 dicembre 2015
	Valore totale	di cui debito sanitario	di cui finalizzazioni disposte per legge o con OPCM			
Emilia Romagna	260,08			166,22		77,94
Friuli Venezia Giulia	160,38					26,02
Lazio	796,78	796,78				796,78
Liguria	291,48			73,77		115,83
Lombardia	739,1			454,19		286,75
Marche	208,09			72,95		65,29
PA Bolzano	72,48					35,15
PA Trento	48,63					4,15
Piemonte	758,04		50	208,32		120,72
Toscana	638,74			121,42		280,72
Umbria	220,14			47,71		34,54
Valle d'Aosta	35,07					8,6
Veneto	513,42		21,16	178,96		63
CENTRONORD	4.742,42	796,78	71,16	1.323,55		1.915,48
Abruzzo	782,1	160,34		64,59		209,45
Basilicata	989,55			39,67	25,97	77,92
Calabria	1.832,98	688,87	315,11	101,07	37,85	944,03
Campania	4.298,41	322	1.228,18	241,26	45,7	1.662,22
Molise	1.005,23	55		32,93	30,24	347,69
Puglia	3.128,66			254,81	72,8	224,49
Sardegna	2.076,60		114,14		97,34	258,55
Sicilia	4.087,27	1.029,13	535,8	1.648,97	6,21	1.683,60
Azioni di sistema ex delibere nn.62 e 78 del 2011 e del 2012 Progetto obiettivi di servizio	36,94					7,39
Progetto obiettivi di servizio	1.043,80					18,62
MEZZOGIORNO	19.281,54	2.255,34	2.193,23	2.383,28	316,13	5.433,96
Riduzione apportata al bilancio ma non distintamente per Regioni art.46, comma 6, DL n.66 del 2014				200		
TOTALE GENERALE	24.023,96	3.052,12	2.264,38	3.906,84	316,13	7.349,44

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

A fine esercizio 2015, la quota delle risorse trasferite risulta fortemente ridotta rispetto alle assegnazioni, soprattutto nel Mezzogiorno.

Secondo quanto riportato dall'Amministrazione, la spesa complessiva certificata dall'UE, al 31 ottobre 2015, è pari a 35,8 miliardi, con un incremento di circa 1,5 miliardi rispetto alla precedente rilevazione del 31 maggio 2015, mentre la quota di spesa certificata all'UE è, al 31 ottobre 2015, pari al 77,7 per cento della dotazione effettiva dei programmi alla medesima data. Con riferimento al ciclo della programmazione dei fondi comunitari 2014-2020, secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, nel 2015 è stato completato il processo di definizione della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento (SIE) 2014-2020. Tale programmazione, in linea con quanto previsto nell'Accordo di Partenariato, si è articolata in 51 programmi operativi