

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

FESR e FSE (12 programmi operativi nazionali, di cui 5 plurifondo, e 39 programmi operativi regionali, di cui 3 plurifondo delle Regioni Calabria, Puglia e Molise), 23 programmi operativi FEASR, 1 programma operativo FEAMP, per un totale di risorse UE pari a 42 miliardi, cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale.

Il prospetto che segue riporta i valori di riferimento dei Programmi operativi, distinti in base ai territori regionali di riferimento.

TAVOLA 8

(in milioni)

Area	POR	Fondo	Risorse assegnate	
			Totale	di cui: UE
Nazionale	Governance e capacità istituzionale	FESR/FSE	827,70	583,80
	Inclusione	FSE	1.238,87	827,15
	Città metropolitane	FESR/FSE	892,93	588,10
	Per la scuola	FESR/FSE	3.019,30	1.615,23
	Sistemi di politiche attive per l'apprendimento	FSE	2.176,51	1.180,74
	Iniziativa Occupazione Giovani	FSE-IOG	1.513,36	1.135,02
<b>Totale</b>			<b>9.668,67</b>	<b>5.930,04</b>
In transizione e meno sviluppate	Imprese e competitività	FESR	2.319,00	1.676,00
	Ricerca e innovazione	FESR/FSE	1.286,00	926,25
	Iniziativa PMI		100,00	100,00
<b>Totale</b>			<b>3.705,00</b>	<b>2.702,25</b>
Meno sviluppate	Cultura	FESR	490,93	368,20
	Infrastrutture e reti	FESR	1.843,73	1.382,80
	Legalità	FESR/FSE	377,67	283,25
<b>Totale</b>			<b>2.712,33</b>	<b>2.034,25</b>
<b>Totale complessivo</b>			<b>16.086,00</b>	<b>10.666,54</b>

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

#### Programmazione e coordinamento della politica economica

La programmazione delle risorse comunitarie e quelle a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione si inquadrano nelle più ampie funzioni di coordinamento della politica economica assegnate alla PCM, nel cui ambito centrale resta il ruolo del CIPE<sup>29</sup> che si manifesta, specificamente, nelle decisioni di allocazione delle risorse finanziarie a programmi e progetti di sviluppo e nell'approvazione delle principali iniziative di investimento pubblico del Paese che, lungi dall'assumere un valore di mero rilievo politico – programmatico, si estendono alla stessa approvazione dei progetti.

La sua attività risente di alcune criticità operative, emerse anche dall'attività di controllo svolte dalla Corte dei conti nel 2015<sup>30</sup>, che sono state oggetto di analisi da parte dello stesso Dipartimento.

<sup>29</sup> Il CIPE nel 2015 ha adottato 124 delibere (con un incremento rispetto alle 67 adottate nel 2014). Nel corso dell'esercizio sono state sottoposte all'esame della Corte dei conti - Sezione di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze - 103 delibere delle quali 54 sono state registrate a seguito di rilievo a vuoto, 11 sono state restituite all'Amministrazione per omessa documentazione, 2 delibere sono state ritirate, 2 delibere non sono state ammesse a registrazione ed 1 delibera è stata ammessa a registrazione parziale.

La distribuzione del numero di delibere per settore registra una prevalenza del numero di delibere dedicate ai trasporti, (21 per cento del totale delle delibere nel 2015) cui seguono le delibere dedicate alla programmazione o rimodulazione di risorse FSC delle Regioni (19 per cento del totale), alla sanità (16 per cento), ai programmi triennali di investimento (7 per cento), alla competitività delle imprese (6 per cento del totale), all'ambiente e all'energia (4 per cento).

<sup>30</sup> I maggiori profili problematici, che hanno comportato il deferimento alla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato hanno avuto riguardo in particolare al programma delle infrastrutture strategiche. Di particolare rilievo anche le delibere aventi ad oggetto i contratti di programma e i contratti di servizio tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed ANAS, RFI, ENAV.

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Si è al riguardo posta 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 (spesso finanziati tramite la revoca di precedenti destinazioni) attraverso la modifica dei piani economico-finanziari, con particolare attenzione alle ipotesi in cui i piani precedenti siano rimasti inattuati.

In tale ambito, nel riassegnare risorse oggetto di revoca è stata, inoltre, 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<sup>31</sup>. 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. Importanti ambiti sono anche quelli afferenti i finanziamenti di programmi e opere in assenza di risorse certe e documentate, a seguito delle quali potrebbero determinarsi affidamenti con conseguente necessità di ulteriori assegnazioni di risorse per garantirne il completamento. Ulteriori aspetti critici si riconducono, ancora, al ritardo con cui vengono approvati i contratti di programma e i contratti di servizio che, intervenendo quando gli effetti giuridici sono prossimi ad essere esauriti, non appaiono idonei al perseguimento delle finalità di una tempestiva ed esaustiva programmazione. Altra criticità, di natura procedurale, riguarda, infine, i tempi di perfezionamento delle delibere del Comitato da superare eliminando allungamenti significativi soprattutto delle fasi, successive alla approvazione, di stesura, verifica e controllo delle delibere che pongono delicati problemi sia in relazione alle valutazioni di compatibilità finanziaria di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze sia in relazione a successivi adempimenti previsti per legge. Ciò induce ad affermare che sussista per periodi di rilevante consistenza la persistenza di fattori endoprocedimentali che, da un lato, compromettono la speditezza dell'agire amministrativo e, dall'altro, impegnano il CIPE a tenere conto di eventuali modifiche intervenute<sup>32</sup>.

Nell'ambito del processo intrapreso e diretto a recuperare le funzioni primarie di organo di programmazione generale, il DIPE ha formulato alcune proposte di razionalizzazione, in fase di esame da parte del CIPE, e, contemporaneamente, ha revisionato i propri assetti e processi interni per affrontare, soprattutto, criticità procedurali<sup>33</sup>. In tale direzione, significativa appare l'adozione di una direttiva da parte del Presidente del Consiglio che, al fine di ottenere una più ordinata ed efficace pianificazione dell'attività del CIPE, mira ad introdurre un'agenda almeno quadrimestrale dell'attività, per permettere al Comitato e al Presidente del Consiglio di esercitare meglio i rispettivi ruoli di impulso e coordinamento delle scelte strategiche.

Contribuisce 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, definisce un assetto più funzionale del precedente, con la

<sup>31</sup> Cfr. Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla legittimità degli atti delle Amministrazioni dello Stato – deliberazione n. 5 del 2016.

<sup>32</sup> Cfr. Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla legittimità degli atti delle Amministrazioni dello Stato – deliberazione n. 14 del 2015.

<sup>33</sup> Nel corso del 2015 è stata presentata una proposta di revisione del regolamento interno del Comitato contraria sui seguenti aspetti: a) certezza dell'autorità delegata proponente, con conseguente irricevibilità delle proposte non pervenute dall'autorità politica delegata per la materia); b) qualità della proposta, con conseguente irricevibilità delle proposte incomplete, mancanti degli elementi essenziali quali: l'oggetto (contenuto, localizzazione territoriale, costo, finanziamento, cronoprogramma), la base giuridica e gli elementi di valore pubblico (obiettivi economico sociali, valutazione dell'impatto atteso e le possibili opzioni alternative); c) semplificazione e trasparenza nella convocazione delle sedute; d) accelerazione della formalizzazione delle delibere (perentorietà del termine di 30 giorni previsto per la trasmissione della delibera alla firma del Presidente e ridefinizione del ruolo della "nota congiunta" incorporando in essa le verifiche di finanza pubblica di competenza della Ragioneria generale dello Stato).

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

separazione delle attività di monitoraggio<sup>34</sup> e di gestione delle banche dati dalle attività funzionali agli atti di alta amministrazione del CIPE.

Il miglioramento dell'azione del Governo in materia di coordinamento della programmazione economica presuppone, infine, il potenziamento delle funzioni di valutazione strategica e monitoraggio degli investimenti pubblici.

Al riguardo, il DIPE ha istituito, con la delibera del CIPE n. 124 del 2012, un Tavolo di lavoro fra le Amministrazioni centrali e regionali, titolari di sistemi di monitoraggio, volto alla razionalizzazione del complesso di tali sistemi, da perseguire con l'individuazione e la condivisione di criteri di impostazione e funzionamento.

Dall'analisi del Tavolo, al gennaio 2016, emerge la specializzazione degli obiettivi dei molteplici sistemi di monitoraggio esistenti e della diversità delle procedure, della copertura e del corredo informativo di ciascuno di essi, e, dunque, la necessità di muoversi in un'ottica di integrazione e mutuo completamento dei medesimi, attuando il principio dell'univocità dell'invio delle informazioni a carico dei soggetti attuatori degli interventi.

All'interno di tale direttrice di cambiamento, il DIPE prevede di dare ulteriore impulso al Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP), istituito presso il CIPE con la legge n. 144 del 1999, nel quale già ad oggi viene misurato lo stato di avanzamento finanziario, fisico e procedurale di circa 3.200 progetti per oltre 56 miliardi di euro<sup>35</sup>.

Sono state inoltre avviate le modalità operative del Sistema di Monitoraggio finanziario Grandi Opere previste dalla delibera CIPE n. 15 del 2015 che, in attuazione all'art. 36 del DL n. 90 del 2014 (convertito dalla legge n. 114 del 2014), dovrebbe consentire il controllo dei flussi finanziari riguardanti i lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi tramite la comunicazione automatica dei pagamenti eseguiti da tutti i soggetti partecipanti alla realizzazione delle predette opere (c.d. filiera dei fornitori) ad un apposito sistema informativo (Sistema MGO).

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.

#### *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 rilievo appaiono le funzioni di controllo della legislazione regionale, le attività di mediazione al fine di deflazionare il contenzioso e sviluppare politiche conciliative, il ruolo assunto dal sistema delle Conferenze (incardinato presso la PCM) e la funzione di stimolo e di impulso per l'attuazione della riforma dell'amministrazione locale (legge n. 56 del 2014 "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni"<sup>36</sup>).

<sup>34</sup> Il DIPE ha potenziato i propri assetti organizzativi finalizzati alla materia del monitoraggio nel riordino completato alla fine del 2015, pervenendo ad una struttura con un Ufficio dedicato esclusivamente ad monitoraggio degli interventi per lo sviluppo, incluso quello relativo alla misura dell'utilizzo delle risorse pubbliche già assegnate agli interventi.

<sup>35</sup> I fornitori di dati comprendono ANAS, RFI, il Consorzio Venezia Nuova e alcune Autorità portuali e concessionari autostradali.

<sup>36</sup> Tale provvedimento ridisegna confini e competenze dell'Amministrazione locale, senza modificare il Titolo V della Costituzione. In vigore dall'8 aprile, la nuova legge è stata modificata con il DL n. 66 del 2014, convertito nella legge n. 89 del 2014, e con il DL n. 90 del 2014, convertito nella legge n. 114 del 2014. Le problematiche connesse all'attuazione delle norme contenute nella legge hanno fatto emergere il ruolo esercitato dalla Presidenza, in particolare del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento degli affari regionali, nell'attività di indirizzo e raccordo delle Amministrazioni pubbliche coinvolte. Si richiama in particolare la circolare n. 1 del 2015, contenente le linee guida sull'attuazione delle norme relative al personale delle Province interessate al riordino, emanata per dare seguito

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

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 (58) delle leggi regionali impugnate nel 2015<sup>37</sup> per differenti profili di illegittimità costituzionale (tra cui, in particolare, la violazione di norme di coordinamento della finanza pubblica e la mancata copertura finanziaria), nonché negli obiettivi assegnati al Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport dalla Direttiva per l'azione amministrativa per il 2015 che ha riconosciuto, nell'area strategica 2 "Azioni per la modernizzazione la semplificazione della macchina amministrativa la trasparenza e la prevenzione della corruzione", l'ambito in cui sviluppare tentativi di mediazione al fine della progressiva riduzione delle impugnative di legittimità costituzionali.

Sempre in riferimento alle politiche di coordinamento, meritano particolare attenzione le attività legate al "Sistema delle Conferenze"<sup>38</sup> - 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". 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 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 (ad oggetto, ad esempio, la ripartizione di risorse e le nomine di responsabili di enti ed organismi). Si tratta, peraltro, di compiti suscettibili di rivalutazione alla luce della riforma costituzionale in atto.

## TAVOLA 9

## ATTIVITÀ CONFERENZA STATO REGIONI

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal sito istituzionale <http://www.statoregioni.it>

Nell'esercizio esaminato continua, infine, ad essere significativo 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

all'attuazione coordinata delle norme della legge n. 56 del 2014 e delle norme della legge di stabilità 2015 di riduzione della spesa.

<sup>37</sup> Banca dati del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, dati aprile 2016, con riferimento a leggi adottate nel 2015.

<sup>38</sup> Di cui al d.lgs. n. 281 del 1997 (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata Stato-Città ed Autonomie locali).

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

in ordine alla verifica dei risultati raggiunti e al monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla riforma. Una dettagliata analisi dell'assetto delle funzioni locali in attuazione della legge n. 56 del 2014 è contenuta nel capitolo avente ad oggetto l'organizzazione.

*Funzione pubblica*

Il ruolo di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica<sup>39</sup> nel corso del 2015 ha interessato diversi settori di attività che spaziano dagli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa (finanziati nell'ambito del PON *Governance* e Capacità istituzionale) e di attuazione della cittadinanza digitale (esaminati nel capitolo della Relazione dedicato all'organizzazione amministrativa) agli interventi di semplificazione, individuati nell'Agenda 2015-2017, alle politiche del personale ed ai sistemi di valutazione della *performance*.

Si segnalano anche le competenze in materia di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, alla luce del processo di riforma, delineato con l'articolo 21 del DL n. 90 del 2014, che ha disposto la concentrazione in capo alla Scuola Nazionale delle Amministrazioni (SNA) di quelle già esistenti<sup>40</sup>.

In tema di semplificazione, nel dicembre 2014, in attuazione dell'art. 24 del DL n. 90 del 2014, è stata approvata dal Consiglio dei ministri l'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017, concernente le linee di indirizzo, condivise tra Stato, Regioni ed Enti Locali, e il relativo cronoprogramma per la loro attuazione<sup>41</sup>.

Il Dipartimento è stato impegnato sia nella fase attuativa che in quella relativa alla effettiva realizzazione degli interventi individuati, tenendo presente le conseguenze in termini di riduzione dei costi e dei tempi a vantaggio di cittadini e imprese. Inoltre, tali fasi risultano commesse all'attività di monitoraggio del rispetto delle scadenze previste e del coinvolgimento costante di cittadini e imprese nella verifica dell'attuazione.

Ad un anno dall'avvio delle attività, i risultati conseguiti attengono alla sperimentazione della dichiarazione dei redditi precompilata per dipendenti e pensionati; alla razionalizzazione e semplificazione delle comunicazioni tra fisco e contribuenti; all'adozione del modulo standardizzato per l'autorizzazione unica ambientale e alla semplificazione dei titoli abilitativi edilizi; all'avvio della predisposizione di una modulistica standardizzata a livello nazionale per le attività di impresa; al completamento dell'indagine SUAP sul funzionamento dei servizi di *front office* degli sportelli unici per le attività produttive.

In relazione alle politiche di gestione del personale pubblico, si rinvia, al capitolo sull'organizzazione delle Amministrazioni dello Stato, l'analisi dei risvolti applicativi del processo di riordino degli Enti di area vasta sul versante della mobilità e del reclutamento e del riavvio della tornata contrattuale a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 2015.

Si segnalano in questa sede, invece, 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, commi 9, del DL n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014)<sup>42</sup>. Il passaggio di funzioni, accanto all'obiettivo di

<sup>39</sup> Con decreto del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione 17 novembre 2015 è stata ridefinita l'organizzazione interna del Dipartimento.

<sup>40</sup> Ovvero, la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno (SSAI), la Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF), l'Istituto diplomatico "Mario Toscano", il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche.

<sup>41</sup> L'Agenda individua i settori strategici di intervento fondamentali nella vita quotidiana di cittadini e imprese: cittadinanza digitale; *welfare* e salute; fisco; edilizia e impresa. Per ciascun settore, sono definiti azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi, al fine di assicurare l'effettiva realizzazione degli obiettivi di semplificazione, indispensabili per recuperare il ritardo competitivo dell'Italia, liberare le risorse per la crescita e migliorare i servizi per i cittadini.

<sup>42</sup> Nel mese di gennaio 2015 è stato sottoscritto un accordo dal Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione e dal Presidente dell'ANAC per la disciplina delle modalità di trasferimento delle funzioni relative ai progetti sperimentali e al "Portale della trasparenza".

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

concentrare la missione istituzionale dell'ANAC sui compiti relativi alla garanzia della trasparenza e alla prevenzione della corruzione nelle Pubbliche amministrazioni, assegna, al Dipartimento per la funzione pubblica 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 (OIV) e l'indirizzo e il coordinamento delle funzioni di valutazione da parte dei citati organismi<sup>43</sup>. Al riguardo il Dipartimento, in collaborazione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), ha dato avvio ad uno specifico progetto finalizzato all'implementazione di un nuovo portale *web* interamente dedicato alla *performance* ed ha provveduto alla predisposizione del regolamento, di cui al comma 10 del medesimo articolo 19 del DL n. 90 del 2014 (approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri), volto a riordinare le funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance*<sup>44</sup>. Tra le misure adottate dal Dipartimento, specificamente in materia di *performance*, va annoverata, infine, l'istituzione dell'Ufficio per la valutazione della *performance* delle Amministrazioni pubbliche (UVaP), che dovrà assicurare le attività di indirizzo, coordinamento e promozione della misurazione della *performance* delle Amministrazioni pubbliche, individuate dal regolamento di cui all'art. 19, comma 10, del DL n. 90, adeguandole alla successiva evoluzione normativa e assicurando il raccordo con le attività inerenti gli OIV e con le attività delle esistenti Agenzie di valutazione.

Per quanto attiene, infine, alla formazione del personale delle Pubbliche amministrazioni a seguito dell'unificazione delle scuole di formazione, disposta dall'articolo 21 del DL n. 90, l'azione di indirizzo e coordinamento del Dipartimento si è incentrata, sia nella necessità di assolvere i compiti affidati a ciascuna Scuola, garantendo la continuità delle attività formative, sia nella riprogrammazione delle attività da avviare, in linea con i principi ispiratori la norma di unificazione.

Il DL n. 90 del 2014 ha, infatti, avviato un processo estremamente complesso, più dettagliatamente analizzato nel capitolo della Relazione sull'organizzazione, che si sta completando ed articolando con l'adozione di nuovi provvedimenti normativi e sul quale si è, altresì, innestata la previsione contenuta nella recente norma di riforma della Pubblica amministrazione.

#### 4. Politiche attive

##### *Protezione civile*

Il Dipartimento della protezione civile – cui sono destinate circa il 35 per cento delle risorse trasferite dal Ministero dell'economia e delle finanze – operando in stretto raccordo con le Regioni e le Province autonome, si occupa di tutte le 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 una dotazione finale complessiva di 1.607,7 milioni<sup>45</sup>, sono stati assunti impegni di spesa per oltre 942,8 milioni suddivisi tra spese di funzionamento pari a 35,1 milioni (31,2

<sup>43</sup> La disciplina individua: a) la semplificazione degli adempimenti a carico delle p.a.; b) la progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria; c) il raccordo con il sistema dei controlli interni; d) la validazione esterna dei sistemi e risultati; e) la conseguente revisione delle norme relative agli organismi indipendenti di valutazione.

<sup>44</sup> Nelle more dell'adozione del regolamento previsto dal predetto comma 10 è stata approvata la legge 7 agosto 2015, n. 124, che delega il Governo ad emanare, tra l'altro, un decreto legislativo attuativo in materia di semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità, di riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; di coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; di previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della Pubblica amministrazione (articolo 17, comma 1, lettera r).

<sup>45</sup> Come già ricordato la sensibile diminuzione registrata rispetto al precedente esercizio (2,34 miliardi) si riconduce al 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.

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

milioni nel 2014)<sup>46</sup>, spese per interventi per 460,4 milioni (841,7 milioni nel 2014) e spese per investimenti per 445,4 milioni (1,4 miliardi nel 2014).

L'attività istituzionale del Dipartimento si è svolta nel quadro delle disposizioni introdotte dalla legge n. 100 del 2012 – volta a riportare l'operatività del Dipartimento della protezione civile nell'alveo originario delle competenze attribuite dalla legge istitutiva riconducibile alla necessità di fronteggiare gli eventi calamitosi - e dalla legge n. 119 del 2013, con cui sono state ridefinite le regole inerenti gli istituti della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale e del conseguente potere di ordinanza, nonché le procedure successive alla fase di prima emergenza<sup>47</sup>.

Nel corso dell'anno 2015, sono stati dichiarati e gestiti, in coerenza con l'impianto delineato dalla normativa richiamata e con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 ottobre 2012, recante "Indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei ministri" (emanata al fine di fornire alle Regioni una procedura unica e condivisa da seguire al momento della richiesta dello stato di emergenza), 19 stati di emergenza per lo più connessi ad eccezionali avversità atmosferiche, di cui uno solo riguardava il concorso del Servizio nazionale all'estero.

In relazione, invece, ad eventi calamitosi avvenuti negli anni precedenti, nel corso del 2015 sono state emanate 23 ordinanze di rientro, in forza del disposto di cui al comma 4-ter dell'articolo 5 della legge n. 225, ove è previsto che, almeno 10 giorni prima della scadenza, il Capo 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 15 ricognizioni dei fabbisogni effettuate dai Commissari delegati con riferimento ad eventi emergenziali che hanno interessato 12 Regioni dalle quali sono emerse esigenze finanziarie per un ammontare di 2.891 milioni (di cui 1.528 milioni per il patrimonio pubblico, 506 milioni per quello privato e 858 milioni per le attività economiche e produttive).

Nel medesimo contesto normativo è stato istituito dalla legge n. 119 del 2013, il Fondo per le emergenze nazionali, ove confluiscono tutte le risorse destinate al finanziamento dei primi interventi conseguenti agli eventi calamitosi per i quali è stato deliberato lo stato di emergenza dal Consiglio dei ministri.

Nell'esercizio 2015, a fronte di uno stanziamento, determinato annualmente dalla legge di stabilità, pari a 224,6 milioni<sup>48</sup> (cui si aggiungono riporti per 123,8 milioni), risultano impegni di spesa per complessivi 282,1 milioni di cui 121,7 milioni per accreditamenti disposti ai Commissari delegati regionali a saldo di stanziamenti relativi a stati emergenziali deliberati nel 2014 e non ancora trasferiti, e 160,3 milioni per le 19 situazioni emergenziali dichiarate nel 2015.

A seguito dell'istituzione del sopra citato Fondo (che assorbe nel 2015 circa il 34 per cento delle somme impegnate dalla Protezione civile), a decorrere dall'esercizio finanziario 2014 il capitolo di spesa dedicato alle spese relative alle ricorrenti emergenze ha continuato ad essere alimentato esclusivamente dalle disponibilità finanziarie non impegnate derivanti dagli esercizi precedenti. L'ammontare residuo presente nel 2015, pari a 97,5 milioni, è stato impegnato per complessivi 52,4 milioni per la prosecuzione e il completamento di interventi relativi a pregressi

<sup>46</sup> Spese connesse al personale per circa 6,2 milioni (buoni pasto, emolumenti accessori, rimborsi ad AA.PP. per personale comandato, ecc.) e spese per acquisto di beni e servizi (utenze, locazioni, *facility management*, missioni, automezzi, ecc.), pari a circa 28,9 milioni (23,4 milioni nel 2014). Alle spese di personale, prima evidenziate, direttamente imputate al centro di responsabilità "Protezione civile", sono, inoltre, da aggiungere 44,7 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 (speciale) della Protezione civile;

<sup>47</sup> La fase, in particolare, in cui il Commissario delegato procede alla ricognizione "effettiva" dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e dal patrimonio edilizio.

<sup>48</sup> Al netto degli importi di 2,6 milioni (quale disavanzo degli oneri di gestione 2014) e di 37,6 milioni, da restituire al Ministero dell'economia e delle finanze a reintegro delle anticipazioni dal Fondo di riserva per le spese imprevedute, e di 10 milioni da destinare alla Sardegna per gli eventi del mese di novembre 2013.

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

contesti emergenziali, in particolare a favore delle Regioni Emilia Romagna, Marche, Liguria, Piemonte, Toscana, Calabria, Veneto, Sicilia, Calabria e Basilicata (44,7 milioni).

Quanto, infine, ai fondi c.d. finalizzati (che assorbono circa il 52 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 molto piccola 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. La metodologia sperimentata e applicata è stata adottata a livello nazionale trovando riscontro nelle strategie di utilizzo delle risorse nazionali ed europee. Le risorse 2010-2013, pari a 578,8 milioni, sono state quasi interamente erogate alle Regioni, l'annualità 2014 è stata ripartita con decreto del Capo della protezione civile nel dicembre 2015, mentre, per l'annualità 2015, lo schema di riparto è all'esame della Conferenza Unificata.

Sempre nell'ambito dei fondi finalizzati, si segnalano le risorse impegnate per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del maggio 2012 (197,3 milioni), il contributo statale alla Regione Campania per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra (17,8 milioni) e il Fondo di solidarietà nazionale per gli interventi indennizzatori in agricoltura (12,8 milioni).

Quanto, infine, alle somme versate per l'ammortamento dei mutui, a seguito del trasferimento al Ministero dell'economia e delle finanze, delle risorse e delle competenze solutorie in materia di rate di mutui e/o prestiti obbligazionari connessi a calamità naturali, sono rimasti in carico al Dipartimento della protezione civile solo le rate di mutuo non connesse direttamente a calamità naturali per un ammontare impegnato nel 2015 di 17,2 milioni.

*Sostegno all'editoria*

Al Dipartimento per l'informazione ed editoria, che fruisce di uno stanziamento definitivo di competenza pari a 288,4 milioni, cui corrispondono impegni per circa 222,4 milioni e pagamenti per circa 137,2 milioni, compete, in linea generale, il coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale del Governo, la promozione delle politiche di sostegno all'editoria ed ai prodotti editoriali, nonché il coordinamento delle attività volte alla tutela del diritto d'autore.

Nell'ambito delle politiche di sostegno all'editoria rientrano, in primo luogo, i contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, di cui alla legge n. 250 del 1990, che nell'esercizio 2015 ammontano in termini di impegni a circa 73 milioni (capitolo 466). Ulteriori risorse risultano quali contributi previsti dalla legge n. 291 del 1978 a favore della associazione della stampa estera (9 mila euro in termini di impegni). A valere sul capitolo 469 sono state, inoltre, stanziare le risorse a favore dell'editoria speciale per non vedenti, per un importo stabilito per legge di 1 milione di euro, erogate nel corso dell'esercizio finanziario 2015. Anche nel 2015 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<sup>49</sup>.

<sup>49</sup>L'introduzione di criteri più selettivi incidenti sia sui requisiti di accesso alle provvidenze, sia sulle modalità di calcolo e di rimborso dei costi di edizione, ha portato ad un contenimento della platea delle imprese beneficiarie e ad una apprezzabile riduzione del "fabbisogno", cioè del monte delle risorse corrispondenti alla misura intera del contributo.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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). Il Fondo si propone di 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. Le risorse del Fondo<sup>50</sup>, complessivamente pari, nel 2015, a 24,8 milioni, al netto degli accantonamenti, sono state ripartite con dPCM 10 novembre 2015 a favore di diverse misure che incidono (nella misura di 6,5 milioni): sui trasferimenti alla sezione speciale del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese del Ministero dello sviluppo economico, per finanziamenti bancari a sostegno di investimenti in innovazione tecnologica e digitale (3,4 milioni); sulle risorse destinate a premiare le imprese di nuova costituzione (1 milione); sull'ammontare del sostegno agli ammortizzatori necessario per attenuare l'impatto sociale dei processi già in corso di ristrutturazione (2 milioni); sulla copertura degli oneri relativi agli sgravi contributivi per le assunzioni di giornalisti con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato<sup>51</sup> (65 mila euro). Il panorama delle misure a sostegno dell'editoria prevede, inoltre, i contributi diretti alle emittenti radiofoniche organi di partiti e movimenti politici ( per un ammontare di 4,9 milioni) e misure di sostegno indiretto al settore quali: il 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 (*una tantum*).

Il sistema del sostegno pubblico al settore editoriale è oggetto di un processo di razionalizzazione anche sotto il profilo della unificazione dei molteplici attuali canali di finanziamento delle misure di intervento. E' attualmente in corso (AS 2271) una complessiva riforma del sistema del sostegno pubblico alle imprese editoriali che vede, da un lato, l'istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, con durata quinquennale, ove far affluire tutte le risorse statali oggi destinate alle diverse forme di sostegno all'editoria, e, dall'altro, la parziale ridefinizione della platea dei soggetti potenziali beneficiari del contributo diretto e dei requisiti di accesso ai benefici, tra cui la previsione di un tetto, al singolo contributo, commisurato ad una determinata percentuale dei ricavi dell'impresa.

#### *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. Tale struttura, in particolare, avvalendosi dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia e sulla base del Piano nazionale per la famiglia, cura l'elaborazione e il coordinamento delle politiche nazionali, regionali e locali, per la famiglia e ne assicura il monitoraggio e la valutazione. Promuove, coordina e finanzia altresì, le azioni del Governo dirette a contrastare la crisi demografica e a sostenere la maternità e la paternità e a incentivare le iniziative di conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia. Significative risultano, inoltre, le competenze volte a promuovere e coordinare le attività in materia di relazioni giuridiche familiari e di adozioni nazionali ed internazionali.

atteso che il complesso delle citate disposizioni porta ad un rimborso dei costi più ristretto e soprattutto più aderente alle vendite effettive ed ai costi reali di edizione.

<sup>50</sup> Il capitolo 477 riporta uno stanziamento definitivo di circa 35 milioni, impegni per circa 19,3 milioni e pagamenti di competenza per circa 11,25 milioni.

<sup>51</sup> Si è ritenuto invece di non rinnovare gli incentivi alle assunzioni dei giornalisti a tempo indeterminato, previsti nel dPCM per l'anno 2014 e consistenti in sgravi contributivi pari al 100 per cento dell'aliquota ordinaria per un periodo di trentasei mesi, poiché alla stessa finalità provvede, in via generale, e dunque anche per i giornalisti, l'analoga misura a prevista dalla legge di stabilità per l'anno 2015 (art.1, comma 118, della legge 23 dicembre 2014, n. 190).

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Gran parte del mandato istituzionale, in coerenza delle funzioni delegate all'autorità politica<sup>52</sup>, 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 con modificazioni dalla legge n. 248 del 2006. Con dPCM 14 ottobre 2015 si è provveduto, come per i passati esercizi, al riparto delle risorse, pari a 20,5 milioni, per settori di intervento di competenza sia statale che regionale<sup>53</sup>.

Per gli interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale, 3,1 milioni sono stati finalizzati al finanziamento delle iniziative di conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia, di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 9, della legge 8 marzo 2000, n. 53 e successive integrazioni e modificazioni; 8 milioni sono stati destinati a favore della Commissione per le adozioni internazionali, prevista dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, di cui almeno 5 milioni da destinare al sostegno delle adozioni internazionali, ai sensi dell'art.1, comma 132, della legge 23 dicembre 2014, n. 190; infine 4,4 milioni risultano indirizzati alla realizzazione di interventi in materia di politiche familiari.

Con riguardo alle attività di competenza delle Regioni e degli Enti locali, 5 milioni sono stati destinati per finanziare le attività a favore delle famiglie e delle responsabilità genitoriali, come previsto dalle programmazioni regionali, nonché le attività dei Centri per le famiglie, laddove presenti, a favore della nascita e dello sviluppo<sup>54</sup>.

Sulla base di un primo monitoraggio svolto dal Dipartimento, emerge che le richieste delle Regioni Abruzzo, Marche, Molise e Piemonte rispondono ai requisiti stabiliti dal dPCM 14 ottobre 2015 e pertanto sono stati predisposti gli atti per l'erogazione delle risorse finanziarie di rispettiva spettanza; le Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto, hanno inviato richieste mancanti di uno o più dei requisiti anzidetti ai fini dell'erogazione delle somme assegnate. Relativamente a tali Regioni, è stata inviata a ciascuna di esse la richiesta di integrare la documentazione pervenuta con gli ulteriori requisiti mancanti ai fini dell'erogazione del finanziamento; per quanto concerne le restanti Regioni, si è provveduto ad invitarle ad inviare, nel più breve tempo possibile, la prescritta richiesta nella quale dovranno essere indicate, tra l'altro, le azioni programmate da finanziare per l'anno 2015.

*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 di Governo 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, 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 dei giovani in termini lavorativi (imprenditorialità giovanile, promozione del lavoro, diritto alla casa,

<sup>52</sup> Va rilevato che, ad inizio mandato, l'attuale Governo aveva conferito la delega di funzioni in materia di politiche giovanili, servizio civile nazionale, integrazione e famiglia, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali (dPCM 23 aprile 2014). Quelle inerenti le politiche della famiglia sono state ultimamente delegate con dPCM 25 febbraio 2016 al Ministro per gli affari regionali, le autonomie.

<sup>53</sup> La dotazione del Fondo è stata ridotta a decorrere dal 2016 nella misura dei 15 milioni dal comma 412 dell'articolo unico della legge di stabilità per il 2016.

<sup>54</sup> In base a quanto disposto dall'art. 2, commi 4 e 5, del predetto decreto, il Dipartimento per le politiche della famiglia trasferisce le risorse assegnate a ciascuna Regione a seguito di specifica richiesta nella quale devono essere indicate le azioni che la Regione medesima, in accordo con le Autonomie locali, intende realizzare, nonché la compartecipazione finanziaria per una quota pari ad almeno il 20 per cento delle risorse nazionali assegnate. Alla predetta richiesta devono essere allegati copia del provvedimento di programmazione regionale e una scheda concernente il piano di massima delle attività relative alla realizzazione delle azioni da finanziare comprensiva di un cronoprogramma con indicazione dei tempi e delle modalità di attuazione. I commi da 6 a 9 del citato articolo 2, inoltre, stabiliscono che il finanziamento è erogato alle Regioni in un'unica soluzione alla presentazione della relativa richiesta, che gli uffici del Dipartimento provvedono a monitorare la realizzazione dei progetti sulla base dei dati comunicati dalle Regioni.

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

accesso alle innovazioni tecnologiche, ecc.), la promozione della creatività giovanile in tutte le sue forme e l'accesso alle opportunità dedicate ai giovani in campo internazionale e comunitario.

Inoltre il Dipartimento, nell'ambito della precedente programmazione comunitaria 2007-2013, è stato individuato come beneficiario di risorse strutturali, nonché di risorse provenienti dal Piano Azione e Coesione (PAC).

Le risorse assegnate nel 2015 (187,7 milioni) risultano impegnate per 168,2 milioni, dei quali 133,9 attongono al Fondo nazionale per il Servizio civile, quali trasferimenti sulla contabilità speciale ad esso intestata ai sensi del DL n. 324 del 1999. I restanti 34,3 milioni sono stati in gran parte assorbiti dalla gestione del Fondo per le politiche giovanili (20,3 milioni, di cui 11,3 milioni riferiti a reinscrizioni di residui passivi perenti) e dalle spese per la realizzazione di interventi e progetti finanziati dal Piano di azione e coesione (13,9 milioni).

Il Fondo per le politiche giovanili (capitolo di bilancio 853) 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<sup>55</sup>. Parte delle risorse impegnate nel 2015, pari a 8,9 milioni, sono state indirizzate al finanziamento di azioni e progetti destinati al territorio, individuati d'intesa con le Regioni e le Province autonome (3,7 milioni) e gli Enti locali (3,9 milioni) e, in misura minore, ad azioni e progetti di "rilevante interesse nazionale" tra i quali si segnala l'attuazione della 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.

Le somme impegnate per i progetti finanziati dal Piano d'azione e coesione (13,9 milioni) sono state destinate al finanziamento delle istanze istruite nell'ambito delle procedure indette dagli avvisi pubblici denominati "Giovani per il sociale", per favorire l'inclusione sociale, il coinvolgimento ed il sostegno di giovani in condizioni di disagio, con l'obiettivo di promuovere la cittadinanza attiva e la solidarietà, e "Giovani per la valorizzazione dei beni pubblici" volto, invece, a sostenere il recupero di spazi comuni, al fine di restituirli al territorio, dando impulso all'imprenditoria giovanile e all'occupazione sociale.

<sup>55</sup> Gli stanziamenti del fondo sono annualmente quantificati dalla legge di stabilità (Tabella C allegata alla legge) e da eventuali variazioni disposte da successive manovre di finanza pubblica.

PAGINA BIANCA

ECONOMIA E FINANZE

## MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**Considerazioni di sintesi****1. Programmazione strategica e finanziaria**

**2. Analisi finanziarie e contabili:** 2.1. *Le risorse finanziarie assegnate*; 2.2. *Analisi della gestione delle spese*; 2.3. *Gestione delle entrate extra-tributarie*;  
2.3.1. Entrate extra-tributarie; 2.3.2. Entrate riassegnate

**3. Missioni e programmi:** 3.1. *Missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio"*; 3.1.1. Programma 4 "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario"; 3.1.2. Programma 6 "Analisi e programmazione economico-finanziaria"; 3.1.3. Programma 7 "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio"; 3.2. *Missione 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie locali"*; 3.2.1. Programma 4 "Federalismo"; 3.3. *Missione 34 "Debito pubblico"*; 3.3.1. Programma 1 "Oneri per il servizio del debito statale" e programma 2 "Rimborsi del debito statale"

**Considerazioni di sintesi**

Al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) sono affidate le funzioni spettanti allo Stato nelle seguenti rilevanti materie: politica economica, finanziaria e di bilancio; programmazione degli investimenti pubblici; coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti; politiche fiscali e sistema tributario; demanio e patrimonio statale, catasto e dogane; programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale; vigilanza su Enti e attività; rapporti con autorità di vigilanza e controllo previsti dalla legge.

Si tratta, come evidente, di compiti che riguardano gli ambiti primari della azione dello Stato sul fronte delle entrate e della spesa, che, in quanto tali, sono oggetto del primo volume di questa relazione. In questa sede si è pertanto concentrata l'analisi sulla programmazione e gestione da parte del Ministero, attraverso la struttura e le risorse allo stesso assegnate, della delicata attività di supporto di propria competenza.

Il MEF partecipa alla gestione di 26 delle 34 missioni complessive del bilancio, di cui 21 in condivisione con altri Ministeri e 5 di propria esclusiva competenza, nonché a 55 dei 181 programmi complessivi del bilancio dello Stato. In occasione delle riforme dell'ordinamento contabile in atto, andrebbe rivalutata questa forte polarizzazione della spesa, allo scopo di concentrare la responsabilità di ciascuna politica di riferimento, semplificando la struttura del bilancio dello Stato. Del resto, molti programmi di spesa di pertinenza del MEF sono caratterizzati da meri trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche o ad Enti vigilati.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per il 2015 è divenuta efficace soltanto ad esercizio inoltrato, rendendo difficoltosa la realizzazione tempestiva del processo di programmazione operativa. Inoltre permangono differenze fra la stessa e la nota integrativa, concentrandosi gli obiettivi della direttiva solo sui programmi ritenuti ad "esecuzione diretta" (84) – escludendosi, dunque, quelli associati a programmi meramente finanziari (63) – e prevedendo solo la nota integrativa obiettivi per l'Avvocatura di Stato e per l'Ufficio di Gabinetto. Tali disallineamenti non consentono una piena integrazione tra programmazione strategica e

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

programmazione finanziaria, rilevante ai fini di una verifica di coerenza tra gli obiettivi programmati e le risorse assegnate.

Gli stanziamenti definitivi del 2015 ammontano per il MEF a 588,1 miliardi a fronte di una assegnazione iniziale di 590,7 miliardi. Una dotazione rilevante (nel 2009 era pari a 544,4 miliardi), tuttavia in diminuzione di circa 4,3 miliardi rispetto al 2014: è la spesa in conto capitale a ridursi rispetto all'esercizio precedente di ben 32 miliardi (nonostante l'incorporazione della missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" relativa ai fondi per lo sviluppo e la coesione, nell'ambito della quale sono stati trasferite risorse nell'anno per un importo pari a circa 6 miliardi), compensati in parte da incrementi nelle spese di parte corrente e per rimborso passività finanziarie.

Sul versante delle entrate extra tributarie, che ricadono quasi totalmente nella gestione del MEF, si rinnova il divario fra accertato e riscosso che, soprattutto nel segmento relativo alle sanzioni tributarie, conferma una strutturale difficoltà di tradurre in gettito effettivo un'intensa attività di accertamento. Analogamente, trova conferma il ruolo che il MEF svolge nella riassegnazione (alla spesa) di entrate derivanti in larga parte da servizi resi dalle Amministrazioni dello Stato: un ruolo redistributivo, di cui proprio il MEF è il principale "beneficiario", che fa aggio su un reimpiego di risorse in direzione di un miglioramento dell'offerta di servizi pubblici.

La gestione complessiva per missioni e programmi per il 2015 evidenzia come il Ministero impegni, sulla competenza, 552 miliardi prevalentemente concentrati nelle missioni 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" (90,8 miliardi), 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali" (101,3 miliardi) e 34 "Debito pubblico" (288,6 miliardi), su cui si è concentrata l'analisi.

La missione 29 è sicuramente la principale, in quanto contiene programmi che fanno riferimento alla effettiva attività di gestione del Ministero e rispetto ai quali si concentrano, per intanto, gli obiettivi strategici della direttiva. Sono stati approfonditi, in particolare, due programmi di competenza del Dipartimento del Tesoro (n. 4 e n. 6) ed uno della Ragioneria generale dello Stato (n. 7).

Nell'ambito del programma 4 "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario", appare rilevante l'esito della valutazione del sistema italiano di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo rispetto agli standard di riferimento, svoltasi nel 2015 e pubblicata dal GAFI-FATF e dal FMI a febbraio 2016: alcune lacune riscontrate nel sistema normativo (riguardanti i conti di corrispondenza, il sistema dei bonifici transfrontalieri, la verifica della clientela per le professioni non finanziarie e il sistema sanzionatorio) dovrebbero essere superate in occasione del recepimento della IV Direttiva antiriciclaggio; margini di miglioramento sono stati osservati anche nella qualità dei processi e dell'azione amministrativa, con particolare riguardo alla possibilità di pervenire ad una programmazione maggiormente strutturata delle politiche e delle azioni; ma soprattutto critico è apparso il numero delle diverse Autorità coinvolte, rispetto al quale potrebbe risultare necessario un ulteriore rafforzamento del coordinamento nell'ambito del Comitato di Sicurezza Finanziaria.

Quanto al programma 6 "Analisi e programmazione economico-finanziaria", sono emerse difficoltà rispetto alla tempistica stimata per la messa in esercizio e la completa funzionalità di un progetto teso ad implementare un'unica piattaforma applicativa a supporto del processo di gestione del debito pubblico, destinata a riunire i sistemi esistenti al fine di fornire, in tempi rapidi, dati congruenti e verificabili per l'analisi, la previsione, l'emissione e la gestione del debito pubblico. Una volta a regime, il sistema dovrebbe dare un rilevante contributo al miglioramento dell'operatività della competente Direzione, sia sul fronte gestionale, che su quello della reportistica.

In materia di valorizzazione del patrimonio pubblico, invece, nel segnalare la conclusione dell'iniziativa *Proposta immobili 2015* (consistente nel coinvolgimento degli Enti territoriali ed altri soggetti pubblici nella selezione di un portafoglio immobili da valorizzare e alienare), particolari elementi di valutazione sono emersi in tema di "razionalizzazione degli spazi": dai Piani predisposti dalle Amministrazioni nella loro complessità emergerebbero risparmi conseguibili nel periodo 2015-2020 per circa 150 milioni, tuttavia tale conseguimento è

## ECONOMIA E FINANZE

subordinato, in alcuni casi, all'esecuzione di interventi edilizi tesi alla rifunzionalizzazione degli immobili coinvolti; è il caso delle sedi centrali e periferiche dei quattro Dipartimenti del MEF, per i quali il potenziale abbattimento dei canoni annui di locazione (per le annualità dal 2016 al 2020), per un complessivo importo di 19,3 milioni, risulterebbe subordinato a costi accessori per lavori stimati dall'Agenzia del demanio pari a 38,5 milioni.

Nell'ambito del programma 7 "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio", rilevante è stata l'attività posta in essere dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS) a seguito dei processi di riorganizzazione delle strutture dei Ministeri che hanno comportato, dal punto di vista contabile, modifiche sia nel contenuto e nell'articolazione dei programmi di spesa, che nell'articolazione dei Centri di responsabilità amministrativa e dei Centri di costo. Al riguardo va segnalato l'incremento di questi ultimi (da 787 a 1.004) in ragione, non tanto della modifica del numero di strutture dirigenziali sottostanti, quanto della necessità di offrire una più trasparente e dettagliata rappresentazione delle unità organizzative periferiche, esigenza verificatasi proprio per l'amministrazione finanziaria, con riferimento alle Ragionerie territoriali dello Stato e alle Commissioni tributarie territoriali.

Si segnalano alcuni 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, diretto a consentire la razionalizzazione e condivisione dell'informazione gestita: nel corso del 2015 sono state implementate attività di consolidamento del sistema, in particolare, risultano acquisite, in esito allo sviluppo della fatturazione elettronica e della certificazione del credito, le informazioni dei sistemi di supporto ai processi amministrativi, quali il Sistema di interscambio SDI, la piattaforma di certificazione dei crediti PCC e il Sistema di contabilità generale SICOGE.

Al MEF 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 monitorare atteso che una parte significativa delle scelte allocative avviene al di fuori della sessione di bilancio, anche tramite specifici atti amministrativi. Alla luce di una analisi sui tempi, si è sottolineata la rilevanza di una accelerazione ove possibile, di dette procedure, dipendendo dal loro perfezionamento la possibilità di poter procedere con la gestione contabile interessata.

Notevoli gli stanziamenti definitivi (101,4 miliardi) della missione 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie locali", su cui tuttavia pesano obiettivi meramente finanziari. Nel corso dell'anno 2015, nell'ambito del programma "Federalismo", sono stati disposti pagamenti in favore delle Regioni a statuto speciale per un importo complessivo di 206,6 milioni, mentre permangono trasferimenti in favore di Regioni a statuto ordinario per 97,8 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 e gli oneri per il servizio del debito ed assorbe un significativo ammontare di risorse del bilancio dello Stato (36,2 per cento) e di quelle assegnate al MEF (53,1 per cento). Entrambi i programmi (programma 1 - "Oneri per il servizio del debito statale" e programma 2 - "Rimborsi del debito statale") hanno una competenza condivisa tra i Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi. Nel 2015 si sono prodotti ancora gli effetti della riduzione delle aliquote delle provvigioni per i collocamenti in asta verificatasi l'anno precedente. Inoltre, a seguito della revisione del sistema di collocamento dei BTP Italia mediante suddivisione della procedura in due fasi, si sono potute ridurre le spese in termini di commissioni, grazie alla possibilità di escluderne la corresponsione con riferimento alla seconda fase di distribuzione.

### 1. Programmazione strategica e finanziaria

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

## LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

34 missioni complessive del bilancio, di cui 21 in condivisione con altri Ministeri e 5 di propria esclusiva competenza. Peraltro negli ultimi anni si è ampliato il numero dei programmi gestiti dal MEF: dai 48 del 2009 ai 55 del 2015, su 181 complessivi del bilancio dello Stato.

Perplessità pone, tuttavia, la presenza di numerosi programmi di spesa di natura settoriale, nell'ambito di missioni condivise tra il Ministero dell'economia e delle finanze e gli altri Ministeri: poche Amministrazioni ministeriali, infatti, gestiscono missioni di propria esclusiva competenza<sup>1</sup>. Pertanto, rispetto a una forte polarizzazione della spesa in capo al Ministero dell'economia e delle finanze, si è assistito, negli anni più recenti, ad una iniziale progressiva ricollocazione di competenze presso le amministrazioni settoriali di riferimento<sup>2</sup>. Andrebbe in ogni caso valutata una più ampia revisione, allo scopo di concentrare la responsabilità di ciascuna politica di riferimento e di semplificare la struttura del bilancio statale. Del resto, molti programmi di spesa di pertinenza del MEF sono caratterizzati da meri trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche o ad Enti vigilati<sup>3</sup>. L'occasione potrebbe essere la riorganizzazione delle missioni e dei programmi di spesa prevista dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 (in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196), nell'ambito della più generalizzata attività normativa di adeguamento dell'ordinamento contabile alle nuove necessità di cui si dà atto nel volume I di questa relazione<sup>4</sup>.

A supporto di queste considerazioni si riporta la distinzione, operata nella nota integrativa al bilancio 2015, fra programmi ad esecuzione diretta (cui afferiscono 84 obiettivi) e programmi finanziari, sui quali il Ministero effettua meri trasferimenti (63 obiettivi)<sup>5</sup>.

Le figure che seguono evidenziano chiaramente, sotto questo profilo, la fisionomia dei programmi del Ministero, e soprattutto l'incidenza residua delle dotazioni riconducibili ad una effettiva gestione strategica da parte dello stesso Dicastero.

<sup>1</sup> 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>2</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. Analogamente vi è stato un 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 e altri interventi di natura settoriale di dimensioni finanziarie meno rilevanti ad altri Ministeri competenti 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>3</sup> È il caso ad esempio del programma 4, "Interventi per pubbliche calamità" della missione 8, "Soccorso civile", che comprende il "Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura e altri interventi indennizzatori" (capitoli 7411, 7935); del programma 3, "Sostegno al settore agricolo", della missione 9, "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", che prevede i trasferimenti all'Agea (capitoli 1525 e 1526); del programma 8, "Opere pubbliche e infrastrutture" della missione 14, "Infrastrutture pubbliche e logistica", che prevede trasferimenti in materia di edilizia sanitaria pubblica o alle Regioni per opere infrastrutturali stradali (capitoli 7464 e 2735).

<sup>4</sup> In tale contesto, tra l'altro, si è ribadito che "la significatività dei programmi del bilancio e l'affidamento di ciascun programma di spesa a un unico Centro di responsabilità amministrativa costituiscono criteri di riferimento per i processi di riorganizzazione delle Amministrazioni" (art. 21, comma 2-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 1, come modificato dal citato decreto legislativo).

<sup>5</sup> È questo il caso di programmi contenuti: nella missione 28, "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (acquisita nell'esercizio in esame e già sul bilancio del MISE, laddove le risorse vengono trasferite all'Agenzia per la coesione territoriale); nella missione 1, "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri" (trasferimenti al Parlamento Italiano, al Presidente della Repubblica, alla Corte costituzionale, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Corte dei conti, al Consiglio di Stato e TAR, ecc.); nella missione 15, "Comunicazioni" (trasferimenti alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria).