

## SINTESI

bilancio attento al contenimento della spesa. Piuttosto, sembrano confermate, come rilevato anche in passato, le difficoltà di individuare tagli di carattere strutturale. Le riduzioni proposte appaiono come “appostazioni di bilancio” da gestire nell’anno a seconda degli spazi finanziari disponibili e delle urgenze di spesa. Una modalità di gestione cui non sono certamente estranei le severe misure di contenimento operate negli scorsi esercizi, specie in determinate categorie di spesa. Resta, quindi, ancora attuale la necessità di una revisione attenta di quanto può, o non può più, essere a carico del bilancio dello Stato, in un processo di selezione della spesa attento a non incidere negativamente sul potenziale di crescita del Paese.

**24.**

Sul fronte degli acquisti l’analisi svolta ha fatto emergere una ridotta consapevolezza delle amministrazioni in ordine ai volumi di spesa centralizzati. Margini di risparmio ulteriori, quindi, possono trarsi da tali modalità di acquisizione di beni e servizi anche se con qualche qualificazione.

Per lo Stato, infatti, l’area interessata copre complessivamente circa il 30 per cento dell’intera categoria di consumi intermedi. Circa 8,2 miliardi nel 2015 (7,4 miliardi nel 2014), riguardano “altre spese” che non sono riconducibili ad attività strettamente contrattuale, in quanto riferite ad aggi, imposte, spese postali, indennità e gettoni di presenza, o che, a detta delle amministrazioni, sono relative ad attività istituzionali che vengono sostenute fondamentalmente sulla base di accordi di collaborazione (ex art. 15 l. 241/1990) ovvero convenzioni con Enti pubblici o altre Amministrazioni.

Anche guardando all’area più ristretta degli acquisti di beni e servizi, le modalità con cui si procede all’approvvigionamento sono in netta prevalenza riconducibili a procedure non centralizzate (72,6 per cento), mentre l’acquisto tramite Consip rimane circoscritto al 27,4 per cento. Rispetto al 2014, tuttavia, gli acquisti *extra* Consip flettono nel 2015 del 5,1 per cento, a fronte di un’area di spesa centralizzata che aumenta del 4,8 per cento.

Nel caso degli investimenti fissi lordi, più del 60 per cento della spesa risulta riconducibile ad acquisti di beni e servizi che potrebbero rientrare in procedure di centralizzazione. Tuttavia esse interessano solo il 9 per cento circa del totale degli acquisti, anche se nell’esercizio la spesa gestita tramite Consip ha registrato una crescita di ben tre volte superiore a quella non centralizzata.

Le nuove disposizioni introdotte con la legge di stabilità per il 2016 tese ad incrementare il ricorso a tale strumento potranno quindi incidere sui livelli di spesa degli anni a venire, pur tenendo conto che una rilevante quota di acquisti, non riferibile ad attività strettamente contrattuale, potrà, come tale, difficilmente essere suscettibile di “centralizzazione”.

**25.**

A partire dal DL n. 35 del 2013 e con il recepimento della direttiva comunitaria, la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ha assunto un ruolo centrale. Ciò, sia per la possibilità di imprimere per questa via un impulso alla crescita, incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese, sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle amministrazioni.

Le misure assunte negli ultimi anni hanno mirato ad affrontare il complesso insieme delle cause dei ritardi: la mancata tempestiva disponibilità delle deleghe di spesa; la tardività delle assegnazioni di cassa; i tempi di trasferimento dei fondi in particolare presso gli uffici periferici; la perenzione dei residui ed i tempi per la reinscrizione in bilancio; il sovrapporsi di misure di contenimento della spesa; la non piena efficacia delle disposizioni di flessibilità che non hanno impedito il formarsi di economie sui capitoli relativi all'acquisto di beni e servizi.

L'analisi dei dati delle Amministrazioni centrali desunti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio, riferiti alle fatture emesse nel 2015 e di cui risulta effettuato il pagamento evidenzia ancora un consistente ritardo. I pagamenti eccedono il limite di oltre 30 giorni (14 nel caso di indici ponderati per la dimensione del pagamento). I dati relativi alle fatture pagate nei termini di legge confermano la tendenza a un maggiore rispetto dei tempi per le fatture di importo più alto, avvalorata dal dato sul totale dell'importo pagato entro i termini (dal 78,7 per cento della fascia superiore, a 38,3 per cento della inferiore).

I dati di Rendiconto e, in particolare, la capacità di pagamento sulle categorie maggiormente interessate sembrano poi indicare margini di recupero consistenti. Emerge infatti un trend in riduzione della capacità di pagamento nel triennio 2013-15 che mal si concilia con una auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo, e conseguentemente a ridurre tempi di pagamento dei debiti commerciali.

Una osservazione che sembra peraltro confermata da altri fenomeni contabili, quali le evidenze in ordine al mancato pieno utilizzo delle nuove disponibilità di risorse assegnate, ovvero dal persistere di debiti fuori bilancio; entrambi segnali della difficoltà delle amministrazioni nell'effettuare una efficace programmazione di cassa.

**26.**

Proprio il formarsi di significativi debiti fuori bilancio, ossia obbligazioni giuridicamente perfezionate a fronte delle quali non sussistono residui passivi anche perenti, hanno portato negli anni recenti ad interventi normativi volti a ripianare i debiti accumulati e a rivedere la posizione debitoria effettiva delle Amministrazioni. Con il DL 8 aprile 2013, n. 35, in particolare, il Legislatore ha perseguito anche l'obiettivo di estinguere e prevenire il formarsi di nuovi debiti fuori bilancio. In base all'esame condotto presso le amministrazioni tale obiettivo non sembrerebbe essere stato raggiunto.

SINTESI

A fronte di un ammontare di debiti dichiarati dai Ministeri al 31/12/2012 pari a poco più di 930 milioni, si registra a fine 2014 un debito residuo pari a circa 1.705 milioni, che supera i 2 miliardi nel 2015.

I debiti si formano prevalentemente in alcune categorie di spesa, quali consumi intermedi, trasferimenti correnti alle famiglie, altre uscite correnti e investimenti fissi lordi; ad esse è infatti riferibile il 77 per cento dell'ammontare complessivo del debito da smaltire. Un importo che rappresenta il 6,3 per cento in termini di impegni e il 6,8 per cento in termini di pagamenti su tali categorie.

Come spesso sottolineato dalla Corte negli ultimi anni, il frequente emergere di debiti fuori bilancio, ma anche l'intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria e il ricorso ai pagamenti in conto sospeso, hanno messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del rendiconto.

### ***Il patrimonio***

#### **27.**

Il "Conto del Patrimonio" espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio, con l'indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell'anno nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altre cause incidenti sui relativi valori; illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria del bilancio e quella patrimoniale.

La significatività dei dati esposti nel Conto è soprattutto connessa alla capacità di rendere in modo efficace la dimostrazione dei reciproci effetti delle due gestioni patrimoniale e di bilancio, in applicazione delle regole europee, di cui al regolamento del Consiglio europeo n. 2223 del 25 giugno 1996, che ne migliori, tra l'altro, la raffrontabilità con le scritture contabili degli altri Paesi dell'Unione europea.

Una ridotta significatività alle risultanze del conto, che si riflettono sul patrimonio netto dello Stato, è data dalle "rettificazioni" apportate in applicazione di disposizioni amministrative, circolari o altri provvedimenti non connessi alla gestione del bilancio.

Le cause giustificative di tali "rettificazioni", che incidono in modo rilevante sulle risultanze gestionali e che riguardano principalmente i beni immobili e quelli mobili, andrebbero esposte con maggiore chiarezza nel Conto a supporto dell'esame della Corte propeedeutico al successivo esame parlamentare.

Le verifiche svolte dalla Corte, ai fini del giudizio di parificazione del Conto generale del patrimonio, accertano la regolare iscrizione delle singole variazioni alle poste patrimoniali ed ai relativi allegati, sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa dei dati riportati nelle scritture contabili, delle modalità di aggiornamento dei valori iscritti, della sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità per il mantenimento della iscrizione, delle modalità di determinazione dei valori di iscrizione dei beni materiali prodotti.

La gestione dell'esercizio finanziario 2015 ha prodotto un peggioramento patrimoniale complessivo pari a 66,8 miliardi (lo scorso anno il peggioramento era pari a 129,6 miliardi). A fine esercizio le attività sono pari a 962,6 miliardi (con una diminuzione dello 0,6 per cento rispetto allo scorso anno) e le passività risultano essere 2.721 miliardi (con un aumento del 2,2 per cento rispetto allo scorso anno). L'eccedenza passiva è quindi pari a 1.758,4 miliardi, (1.692 miliardi nel 2014). La gestione del bilancio ha apportato al patrimonio un miglioramento di 2,5 miliardi (29,6 miliardi nel 2014), di gran lunga inferiore alla diminuzione netta verificatasi negli elementi patrimoniali, pari a 36,5 miliardi (91,3 miliardi nel 2014) e dal peggioramento conseguente alle operazioni patrimoniali, che hanno avuto riflessi sul bilancio, pari a 32,8 miliardi (67,8 miliardi nel 2014). Ne discende il richiamato peggioramento patrimoniale complessivo di 66,8 miliardi.

#### 28.

A fine 2015 le attività finanziarie ammontavano a 657,1 miliardi di euro, mentre le passività finanziarie a 2.721 miliardi.

Nell'ambito delle attività finanziarie quelle a breve termine rappresentano quasi il 50 per cento del totale della categoria (324,7 miliardi); tra le passività finanziarie, quelle a breve termine sono pari al 26,9 per cento del totale della voce passiva (il 73,9 per cento si riferisce alla voce di medio lungo termine) e, nel dettaglio, la voce riferita ai debiti di tesoreria misura oltre l'84 per cento (al termine dell'esercizio finanziario 2015, la consistenza è pari a 619,8 miliardi).

Le gestioni delle posizioni a breve termine comprendono, oltre alla gestione dei residui attivi e passivi, anche i crediti e debiti di Tesoreria.

La gestione di tesoreria rappresenta un aspetto delle gestioni pubbliche che, anche nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa disposto dall'art. 42 della legge n. 196 del 2009, attuato con il recente d.lgs. n. 93 del 12 maggio 2016, assume, anche in una visione prospettica, importanza fondamentale non solo per la formulazione del bilancio di previsione, ma anche per la gestione dei saldi di finanza pubblica rilevanti ai fini europei.

Il risultato della gestione di tesoreria espone anche l'apporto, sul piano della cassa, offerto dalle disponibilità rivenienti dalle operazioni di tesoreria a quelle di gestione del bilancio.

Il risultato della gestione del 2015 incrementa il ruolo di copertura dei conti statali (in totale 499,6 miliardi) assunto dalle giacenze delle contabilità speciali (in totale 504,3 miliardi).

Nell'ambito dei debiti di tesoreria, il debito fluttuante è diminuito nel 2015 di circa 11,6 miliardi (da 173,7 del 2014 a 162,2 del 2015), in ragione dei minori rifinanziamenti dei BOT scaduti per 10,5 miliardi circa.

SINTESI

**29.**

Le attività di medio-lungo termine più significative si concentrano nella voce di quarto livello “Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento” (263 miliardi), incrementatesi di quasi 2,6 miliardi e nelle anticipazioni attive (68,1 miliardi) aumentate di 5,7 miliardi.

Nel Conto patrimoniale tra le attività finanziarie vengono classificate le partecipazioni al capitale di società detenute dalle Amministrazioni statali. Si tratta di 44 società, gran parte delle quali è assoggettata al controllo della Corte dei conti *ex-lege* n. 259 del 1958. Le società direttamente partecipate dallo Stato detengono, a loro volta, quote di partecipazione in altre società. Nel 2014 si contavano 330 società indirette, di cui 144 (circa il 44 per cento) con quota di partecipazione superiore al 50 per cento.

La consistenza al 31 dicembre 2015 ammonta complessivamente a circa 76,5 miliardi, registrando un aumento rispetto all'anno precedente di circa 1,6 miliardi; le società non quotate rappresentano la maggiore consistenza patrimoniale (66,5 miliardi), di cui le società non finanziarie controllate ne rappresentano circa 50,6 miliardi. L'incremento più significativo rispetto al 2014 si rinviene tra le società finanziarie non bancarie controllate (+1,1 miliardi) tra cui si evidenzia l'incremento della Cassa Depositi e prestiti; altro significativo aumento si riscontra nelle società non finanziarie controllate (+730 milioni circa), tra cui Poste italiane.

**30.**

Il debito consolidato delle Pubbliche amministrazioni al 31 dicembre 2015 è risultato pari al 132,7 per cento del Prodotto interno lordo (Pil).

Tutte le voci del debito del settore statale, computato dal MEF nella Relazione sul conto consolidato di cassa delle AA.PP, trovano evidenza, anche se non immediata, nelle corrispondenti voci del Conto del patrimonio.

Nel 2015 il debito statale, così considerato, pari a 2.045,3 miliardi, è salito di 48,7 miliardi, corrispondenti ad un aumento del 2,4 per cento. Il risultato del 2015 dei debiti redimibili è di un incremento di 42,4 miliardi da 1.664,9 a 1.707,3 miliardi.

All'interno della categoria il maggior incremento si registra per i Buoni del Tesoro poliennali per 48,0 miliardi parzialmente compensato dalla diminuzione del circolante sotto forma di Certificati di credito del Tesoro per 2,1 miliardi, dei prestiti esteri per 2,6 miliardi ed altri prestiti per 0,9 miliardi.

La sommatoria dei debiti porta in detrazione il credito di tesoreria che lo Stato ha verso Banca d'Italia per il deposito del Conto di disponibilità del Tesoro (comprensivo degli impieghi di liquidità presso terzi – OPTES).

In termini percentuali i BTP costituiscono il 71 per cento dei debiti dello Stato, seguiti dai CCT/CTZ con l'8,2 per cento, dai conti correnti di tesoreria (7,6 per cento) e dai BOT (5,5 per cento).

I titoli negoziabili complessivamente considerati hanno rappresentato, al 31 dicembre 2015, l'87,2 per cento del debito statale, in lieve calo rispetto agli esercizi precedenti (- 87,4 per cento nel 2012; - 87,7 per cento nel 2013; - 87,3 per cento nel 2014).

Secondo i dati del Conto i risultati di *stock* si sono mantenuti entro i limiti stabiliti con la direttiva del Ministro del 23 dicembre 2014 e secondo le linee guida della gestione del debito pubblico che hanno previsto l'allungamento della vita media del debito, la minimizzazione del relativo costo e l'esposizione al rischio di rifinanziamento e ai mutamenti dei tassi di interesse.

Circa gli strumenti finanziari derivati sottoscritti dallo Stato, la Corte ha ribadito l'osservazione in merito all'esistenza di una adeguata loro iscrizione tra le attività e/o le passività nel Conto del patrimonio.

In disparte ogni considerazione sull'opportunità di rimuovere gli ostacoli alla contabilizzazione di quella che è da considerarsi una passività, occorre considerare l'opportunità di una maggiore chiarezza e trasparenza sugli effetti finanziari degli strumenti derivati. La trasparenza deve essere praticata già a partire dai capitoli di spesa, nei quali esiste una commistione tra interessi passivi del sottostante e differenziali negativi dei flussi finanziari del derivato.

Nel 2015 si sono ridotte le dimensioni del nozionale "protetto" dai derivati, pari a 150,891 miliardi (153,790 se si considerano anche i derivati su attivi), ovverosia l'8,3 per cento di tutti i titoli di Stato in circolazione (che equivalgono a 1.814,445 miliardi) e il 7,4 per cento di tutto il debito statale (pari a 2.045,323 miliardi), dato questo che è in calo rispetto al 2014 (nozionale 159,586 miliardi pari all'8,9 per cento dei titoli di Stato e all'8 per cento di tutto il debito statale).

In fase discendente è anche il *mark to market* (MTM) passato da 42,649 miliardi a 37,103 miliardi dopo il picco del 2014 dovuto al calo della curva dei tassi *swap* oltre 10 anni sopra i 140 punti base.

Esso riguarda un totale di 105 strumenti finanziari (anche questi in diminuzione) suddivisi in derivati su debito e derivati su mutui attivi; di essi poco più di 30 aveva un MTM positivo.

### 31.

L'anno 2015 registra una complessiva diminuzione del totale dei residui passivi perenti ed in particolare di quelli di parte corrente che si riducono del 15,3 per cento circa, anche in relazione al programma di riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi dell'articolo 49 del DL n. 66 del 2014.

SINTESI

**32.**

Dal Conto del Patrimonio, negli allegati prospetti secondo la classificazione SEC'95, si evince una consistenza al 31 dicembre 2015 dei beni immobili demaniali e patrimoniali pari a 61,7 miliardi, a fronte dei 61,3 miliardi del 2014, con un incremento di circa 460 milioni, principalmente riconducibile alla voce relativa ai “Beni immobili di valore culturale” che registra una consistenza finale di 21,1 miliardi, con un incremento per 300 milioni.

Nel 2015 in particolare si rinviene la diminuzione della categoria denominata “beni disponibili per la vendita” a causa dei trasferimenti ad Enti pubblici territoriali (303,6 milioni circa), delle “vendite provenienti da esercizi precedenti” (67,8 milioni circa) nonché per “vendite di esercizio con entrate in conto competenza” (9,4 milioni). Si registra, inoltre, in termini percentuali, un forte incremento (circa il 30 per cento) nell’ambito delle miniere e relative pertinenze, a seguito dell’aggiornamento del valore mediante capitalizzazione dei canoni minerari.

I “Beni assegnati in uso governativo” presentano incrementi per espropri ed esecuzioni immobiliari per circa 189 milioni, rivalutazioni per circa 134 milioni e acquisizioni gratuite da Enti pubblici per circa 94 milioni.

Per quanto attiene al demanio storico artistico, significativi sono gli incrementi di valore registrati sia in termini numerici che in termini economici, pari a 313 milioni circa, attribuibile in gran parte alla demanializzazione dei beni, portando la consistenza finale a 21,6 miliardi.

Dall’esame del riepilogo generale degli inventari compilato dall’Agenzia del demanio, viene in evidenza come nel 2015 si sia registrato, in modo marcato, un rallentamento nell’incremento annuale del valore del portafoglio, soprattutto in relazione alla rilevante attività di trasferimento agli Enti territoriali degli immobili richiesti ai sensi del federalismo demaniale e culturale, che nel 2015 ha mostrato i maggiori effetti, nonché all’attività di vendita, ordinaria e straordinaria effettuata nell’anno.

Come per gli altri anni, il disallineamento registrato tra i dati del Conto patrimoniale e quelli del Riepilogo è riconducibile a varie motivazioni che determinano una differente consistenza finale delle voci che li compongono, con la conseguente non validazione delle poste ed allegati da parte dei competenti uffici di riscontro centrali e periferici del Ministero dell’economia e delle finanze. Si tratta di una anomalia di cui si dà conto nella decisione di Parifica sul giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato.

Il Dipartimento del Tesoro ha proseguito all’operazione di dismissione di immobili di proprietà pubblica, avvalendosi della procedura di vendita a trattativa privata (di cui all’articolo 11-*quinquies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203) e individuando la Cassa depositi e prestiti S.p.A. quale possibile acquirente. All’esito di tale procedimento nel 2015 l’Agenzia del demanio, per conto del Ministero dell’economia e delle finanze, ha posto in vendita 613 beni con procedura ad evidenza pubblica; sono state stipulate 112 vendite a trattativa privata ed inoltre sono stati perfezionati 251 atti relativi ad alienazioni per adempimenti normativi e venduti 31 terreni per un totale di 23 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'attività posta in essere dal Ministero della difesa in merito alla vendita degli alloggi occupati a favore dei concessionari che hanno esercitato il diritto di prelazione all'acquisto e la vendita degli alloggi liberi tramite procedure d'asta, essa ha dato luogo ad operazioni, rispettivamente, di 65 alloggi a trattativa privata (con un introito nel 2015 di 9,6 milioni di euro) e di 158 alloggi a seguito di asta (con incassi nel 2015 di 12,6 milioni di euro) per un totale di 23,1 milioni di euro.

### **L'organizzazione**

#### **33.**

Le Amministrazioni centrali dello Stato, a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008, sono state destinatarie di reiterati interventi volti a ridurre l'organico del personale e il numero degli uffici di livello dirigenziale. Alle predette riduzioni hanno, di volta in volta, fatto seguito provvedimenti di modifica dell'assetto organizzativo, necessari per rimodulare il numero degli uffici di prima e di seconda fascia e per riaccorpere le competenze nell'ambito delle nuove unità organizzative.

Il processo di riordino è stato defaticante, continuo e disordinato e, in taluni casi, si è venuto a sovrapporre ad analoghi percorsi derivanti dalla ridefinizione delle competenze dei Ministeri ovvero dalla costituzione di Enti ed agenzie nazionali.

I nuovi regolamenti di organizzazione, peraltro, hanno operato riduzioni a margine delle strutture centrali dei Ministeri, mantenendo immutate le linee di fondo del tradizionale assetto organizzativo.

Nonostante la forte riduzione intervenuta nel numero degli uffici l'esame dei diversi organigrammi, acquisiti dalle amministrazioni, rivela, tutt'ora, la presenza di divisioni o uffici di livello equiparato con pochissime unità di personale assegnato (in alcuni casi meno di quattro)

Anche il processo di riduzione della rete periferica degli uffici dei Ministeri, è stato sinora troppo timido, e ha, in definitiva, inciso solo sui vertici degli uffici, eliminando dall'organico alcune posizioni dirigenziali di seconda fascia, senza intaccare la distribuzione dei dipendenti nelle diverse realtà territoriali.

Al momento, per gli uffici periferici, manca l'indicazione di una dotazione ottimale del personale, non essendo previste specifiche piante organiche, sia pure a titolo meramente indicativo.

I nuovi regolamenti di organizzazione ed i tagli alla consistenza del personale non hanno inciso sulla presenza, in quasi tutti i Ministeri, di Enti strumentali che, a vario titolo ed attraverso diversi momenti di raccordo organizzativo, svolgono importanti compiti operativi, che in taluni casi riguardano la missione fondamentale del Ministero

Merita di essere segnalato il caso del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che opera con un ridotto numero di dipendenti e non dispone di un ruolo tecnico-specialistico adeguato alla specifica natura delle attività istituzionali che è chiamato a

SINTESI

svolgere. Per tali compiti il Ministero si avvale di altri soggetti pubblici (es. Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA) e privati, in forma societaria (quali la Castalia Consorzio Stabile SCpA.), anche *in house* (Sogesid SpA).

Una profonda revisione degli assetti organizzativi delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, è demandata ai decreti legislativi previsti dall'art. 8 della legge n. 124 del 2015. L'ambito di applicazione della delega è vasto ed ambizioso.

Per le amministrazioni centrali, viene riproposto il criterio di un ridimensionamento degli uffici cosiddetti strumentali, a favore delle attività connesse direttamente con l'erogazione dei servizi ai cittadini. Fra gli altri criteri direttivi per la riorganizzazione, va segnalato l'obbligo di soppressione degli uffici ministeriali, le cui funzioni si sovrappongano a quelle di Enti o autorità indipendenti. Più in generale, la delega prevede l'introduzione di una maggiore flessibilità nell'organizzazione dei Ministeri, anche attraverso una semplificazione delle procedure per emanare i regolamenti di riorganizzazione.

Per quanto attiene agli uffici periferici delle amministrazioni statali, il citato art. 8 ripropone un forte ruolo delle Prefetture, che dovrebbero trasformarsi in uffici territoriali dello Stato, punto di contatto unico tra amministrazione e cittadino.

#### 34.

E' proseguito sia pur con ritardi rispetto alla tempistica prevista, il processo di costituzione di nuove Agenzie nazionali.

In particolare l'Agenzia per la coesione territoriale- giudicata dalla Commissione Europea strumento necessario per un auspicato sensibile miglioramento nella gestione delle risorse presenti nei fondi strutturali, assegnati all'Italia- ha operato per tutto il 2015 avvalendosi di personale ancor formalmente collocato presso del Ministero dello sviluppo economico.

Complesso anche il procedimento per la istituzione delle due Agenzie nazionali previste dal *Jobs act*, l'ANPAL e l'Ispettorato Generale del Lavoro chiamate a svolgere gran parte dei compiti operativi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di controlli ispettivi sulle imprese e di politiche attive del lavoro.

Resta a tutt'oggi da definire il quadro dei rapporti con i centri per l'impiego collocati presso le Province e la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie al funzionamento dei due nuovi organismi.

#### 35.

E' proseguito nel 2015 il processo di riordino strutturale delle Forze Armate, sulla base di quanto disposto dalla legge delega n. 244 del 2012, attuata attraverso l'adozione di due decreti legislativi, riguardanti, rispettivamente, la riduzione del personale militare

e civile e la revisione dell'assetto organizzativo che entro il 2020 dovrebbe determinare una riduzione di oltre il 30 per cento degli Enti e degli organismi militari.

A due anni dalla entrata in vigore del citato decreto delegato, sono già stati adottati 326 provvedimenti di soppressione o di riconfigurazione.

### 36.

Anche relativamente al 2015, va evidenziato il permanere di difficoltà nella *governance* degli Enti previdenziali evidenziate dalla Corte in una recente audizione presso la competente commissione della Camera dei deputati, legate, da un lato, alla soppressione, disposta con il decreto-legge n. 78 del 2010, dei relativi Consigli di amministrazione e, dall'altro, al processo di accorpamento dei principali Enti.

Sotto il primo profilo, la concentrazione nell'unica figura del Presidente delle competenze prima attribuite ad un organo collegiale, e la mancanza di una puntuale demarcazione dei diversi ruoli e delle funzioni, rischia di alterare il meccanismo di contrappesi proprio del precedente assetto duale, evidenziando, altresì, possibili contrasti tra il presidente e il Direttore generale, organo a capo della struttura amministrativa.

La fusione tra INPS ed INPDAP sotto il profilo organizzativo si è, di fatto, tradotta in una mera sommatoria di posti di funzione, che non ha realizzato quella effettiva razionalizzazione voluta dal legislatore, con conseguenti riflessi sotto i profili dei fabbisogni e della dotazione organica.

### 37.

In attesa del completamento dell'iter per l'entrata in vigore del d.lgs. concernente le modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale, è proseguita nel 2015 l'attività necessaria a completare le diverse azioni previste per la realizzazione del programma di attuazione della cittadinanza digitale, secondo l'architettura delineata che prevede quali pilastri fondamentali l'attribuzione ai cittadini di un'unica identità digitale la unificazione dell'anagrafe delle popolazione residente, il completamento delle procedure per il rilascio della carta di identità elettronica l'implementazione della fatturazione elettronica nei rapporti tra imprese e Pubblica amministrazione.

### 38.

Il *Country report 2016* della Commissione europea evidenzia, in un apposito paragrafo, che, sulla base degli indicatori messi a punto dalla banca mondiale, l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico in Italia sono nettamente inferiori alla media degli altri paesi dell'Unione.

La stessa Commissione europea sottolinea, peraltro, positivamente l'approvazione della legge 7 agosto 2015 n. 124 contenente un ampio numero di deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, giudicata strumento utile a porre rimedio a gran parte delle criticità evidenziate.

SINTESI

La citata legge contiene ben 14 ambiti per l'esercizio delle previste deleghe legislative riguardanti tra la semplificazione dei procedimenti amministrativi la revisione degli assetti organizzativi delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Presidenza del Consiglio, Ministeri, Enti pubblici ed agenzie nazionali, Prefetture); il riordino della normativa sul pubblico impiego e l'istituzione di ruoli unici per i dirigenti; la nuova disciplina delle società partecipate da pubbliche amministrazioni le modalità per l'esercizio dei servizi pubblici locali di interesse generale.

Al momento risultano pubblicati due decreti legislativi mentre altri 10 hanno già completato il previsto *iter* e sono stati approvati in via definitiva dal Consiglio dei Ministri.

**39.**

Il processo di riordino delle funzioni non fondamentali esercitate dalle Province, avviato con la legge n. 56 del 2014, si è completato nella primavera del 2016

Le leggi approvate dalle Regioni hanno seguito, peraltro, schemi diversi e delineato differenti modelli ordinamentali Solo in limitati casi si è verificata un'effettiva ridefinizione anche sul piano operativo, delle modalità di esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province. Molte Regioni, di fatto, si sono limitate a delegare l'esercizio delle funzioni ai nuovi enti di area vasta, tramite la modalità organizzativa dell'avvalimento del personale trasferito alle Regioni.

Va segnalata la legge regionale dell'Emilia Romagna che delinea un'organica riforma di sistema, attraverso un modello partecipato, basato sulla concertazione da attuare attraverso tavoli interistituzionali di confronto con gli enti di area vasta e con i Comuni.

Resta tuttora indefinito il quadro per il concreto esercizio delle funzioni e del loro finanziamento con riferimento alla Calabria e alla Campania.

Il personale delle Province eccedentario rispetto ai compiti rimasti da svolgere è stato prioritariamente collocato presso le Regioni e gli uffici giudiziari fondamentali da svolgere.

Al momento restano da trasferire presso le Amministrazioni centrali che, peraltro, già hanno provveduto ad indicare i posti disponibili circa 2.000 unità di personale.

## **La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione**

### ***Presidenza del Consiglio dei ministri***

#### **40.**

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 l'articolazione 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 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 finanze (a seguito di tale operazione il bilancio della PCM risulta alleggerito di un importo pari a circa 1,2 miliardi).

Le risorse in dotazione, 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 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

## SINTESI

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.

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 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).

SINTESI

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.

### ***Ministero dell'economia e delle finanze***

#### **41.**

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.

Si tratta, come evidente, di compiti che riguardano gli ambiti primari delle azioni dello Stato sul fronte delle entrate e delle spese; il Mef partecipa alla gestione di più di due terzi delle missioni del bilancio (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). Questa forte polarizzazione della spesa andrebbe rivalutata in occasione delle riforme dell'ordinamento contabile in atto, 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 programmazione finanziaria,

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

Gli stanziamenti definitivi del 2015 ammontano 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 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" relativa ai fondi per lo sviluppo e la coesione, nell'ambito della quale sono state 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".

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

Sulla missione "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", che è sicuramente la principale, in quanto contiene programmi che fanno riferimento alla effettiva attività di gestione del Ministero, si concentrano gli obiettivi strategici della direttiva.

Nell'ambito del programma "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 nel Rapporto di mutua valutazione. Il documento rileva che 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) potrebbero 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. Avuto riguardo al numero delle diverse Autorità coinvolte, si auspica un ulteriore rafforzamento del coordinamento nell'ambito del Comitato di sicurezza finanziaria.

Quanto al programma "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