

prodotti offerti, anche all'ambito delle Amministrazioni Pubbliche dove tutti gli *input* consumati dalle società strumentali per lo svolgimento delle loro attività sono considerati spese delle amministrazioni controllanti.

Il fatto che le società così individuate abbiamo come oggetto prevalente (almeno per l'80 per cento del fatturato) prestazioni di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite all'amministrazione controllante, nonché il vincolo dell'integrale versamento degli utili nel bilancio dello Stato, non impedisce di considerarle vere e proprie imprese. In altri termini, la condizione che giustifica il ricorso al modello societario dovrebbe essere che l'obiettivo generale di finanza pubblica di equilibrio dei conti non pregiudichi le necessarie politiche aziendali di investimento, sia in infrastrutture tecnologiche, sia in personale altamente specialistico, necessari ad assicurare alle amministrazioni pubbliche servizi allineati ai migliori *standard* internazionali.

L'attività di controllo della Corte dei conti sull'Amministrazione statale

Parte I – I controlli di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato

26.

Il controllo di legittimità della Corte dei conti è esercitato dagli Uffici della Sezione centrale di controllo di legittimità, sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri e, dalle Sezioni regionali di controllo, sugli atti adottati dalle articolazioni delle amministrazioni centrali aventi sede nel territorio.

La legge 14 gennaio 1994, n. 20, ha notevolmente ridimensionato le tipologie di atti sottoponibili a controllo preventivo di legittimità, prevedendone una elencazione tassativa all'art. 3.

I controlli preventivi di legittimità si pongono, per loro natura, come *condicio iuris* dell'efficacia dell'atto. Ne deriva che il provvedimento potrà dispiegare i suoi effetti solo dal momento in cui sia conclusa positivamente la verifica di legittimità o, eventualmente, la procedura della registrazione con riserva.

Il controllo preventivo di legittimità è "*preordinato a tutela del diritto oggettivo*" a differenza dei controlli c.d. amministrativi, esercitati all'interno della Pubblica Amministrazione nell'interesse dello stesso ente conferente e di altri tipi di controllo.

Il procedimento del controllo preventivo si pone sempre più spesso per la Pubblica Amministrazione come l'occasione per correggere le anomalie riscontrate, mediante ritiro o riforma dell'atto del quale sono stati contestati profili di illegittimità. Il controllo preventivo viene così a stimolare, nell'ente o nell'amministrazione controllata, processi di autocorrezione e ad innescare, con sempre maggiore frequenza, doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale.

Nel 2016 sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità degli Uffici di controllo sulle amministrazioni dello Stato, circa 23 mila provvedimenti, di cui 1.800

sono stati destinatari di rilievo istruttorio. Gli atti pervenuti al controllo delle Sezioni regionali sono stati circa 9 mila, con 250 rilievi istruttori.

In tale contesto la Corte ha affermato importanti principi in materia di procedure per la realizzazione di opere pubbliche (in particolare, sull'utilizzazione delle risorse revocate, sulla realizzazione di opere strategiche e sulla proroga di dichiarazione di pubblica utilità), di attività contrattuale (quinto d'obbligo, concessione di servizi), di incarichi dirigenziali (conferimenti e rinnovi, decorrenza, soggetti esterni), nonché di incarichi di consulenza.

Parte II – Il controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali

27.

Con la legge n. 20 del 1994, le verifiche dei risultati conseguiti dalle Pubbliche Amministrazioni hanno acquisito una posizione di primo piano nell'ordinamento dei controlli. La legge riflette le trasformazioni intervenute da un lato, nell'assetto e nell'articolazione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo, dall'altro nella struttura dei bilanci, nella disciplina dei procedimenti, nelle responsabilità di gestione; trasformazioni che hanno, poi, ricevuto ulteriore impulso sia dalla riforma costituzionale del 2001 e dall'introduzione del c.d. federalismo fiscale, sia dalle pressanti esigenze di contenimento della spesa, connesse alla progressiva riduzione delle risorse disponibili e all'incalzare della crisi economica.

La funzione della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato consiste nell'accertamento dei risultati conseguiti dalle gestioni poste in essere dalle amministrazioni statali e della loro rispondenza agli obiettivi stabiliti dalla legge, oltre che della legittimità e regolarità delle gestioni stesse, con esito di referto al Parlamento. Sempre a fini di referto, la Sezione analizza i processi di autocorrezione adottati dalle amministrazioni per rimuovere le irregolarità e le disfunzioni emerse dal controllo.

Proprio in considerazione della rilevanza che tale analisi riveste nel circuito del controllo, la Sezione elabora, già da vari anni, un apposito documento che assolve al compito di offrire, *in primis* al Parlamento, una visione d'insieme delle indagini concluse nell'anno precedente, ponendo a raffronto per ciascuna di esse, attraverso apposite schede, le osservazioni più significative mosse e le correlate misure consequenziali adottate.

28.

L'attività della Sezione ha seguito, nel corso degli anni, l'andamento delle maggiori problematiche che hanno interessato l'esercizio delle funzioni statali, oggi concentrate – dopo la legge di contabilità n. 196 del 2009 e la sua recente riforma (n. 163 del 2016) – nelle “missioni” e nei “programmi” (con l'avvio dell'ulteriore articolazione di questi in “azioni”) del bilancio dello Stato. Sono stati esaminati e valutati sia programmi di spesa

e loro risultati (in tutti i settori dell'attività amministrativa), sia assetti organizzativi e funzionali (come quelli dei controlli interni, della dirigenza, degli incarichi di consulenza, delle cartolarizzazioni, delle trasformazioni e soppressioni di enti pubblici, dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali), sia procedimenti amministrativi (ad esempio in materia di entrate, di misure disciplinari nel lavoro pubblico, di interventi infrastrutturali, di tutela ambientale, di beni culturali). Numerose anche le analisi sulla gestione di amministrazioni statali non dipendenti dal Governo (tali le autorità amministrative indipendenti) e di enti diversi sottoposti al controllo della Sezione.

La circostanza che il bilancio statale sia costituito – per la parte maggiore – da trasferimenti ad altri enti ha indotto la Sezione a un'attenzione crescente per la qualità della spesa di tali enti, nella misura in cui essa vada posta in relazione a finalità “derivate” dal bilancio statale.

Nel corso del 2016 l'attività della Sezione ha affrontato, distintamente per ambiti di intervento delle politiche pubbliche, gli aspetti di maggior interesse. Tra questi vanno segnalati, per le entrate, il sistema della riscossione dei tributi erariali, il recupero delle spese di giustizia e la situazione del contenzioso fiscale davanti alle Commissioni tributarie. Dal lato della spesa, le indagini hanno riguardato, in particolare, alcune infrastrutture strategiche, la tutela dell'ambiente, iniziative di solidarietà sociale, le risorse destinate ai beni culturali, gli acquisti di beni e servizi e, da ultimo, la gestione del patrimonio dello Stato. L'analisi circa gli esiti di tali controlli è stata oggetto di una apposita relazione, nella quale si è dato conto delle misure assunte o non assunte dalle amministrazioni interessate.

La Sezione ha formulato, inoltre, alcune specifiche indicazioni dirette al miglioramento della gestione della spesa pubblica.

Da ultimo, nel 2016 l'attività di monitoraggio si è concentrata sull'andamento delle entrate in termini di versamenti e su quei capitoli di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità, specie nel settore delle infrastrutture strategiche.

I fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche

29.

La Corte dei conti, ai sensi degli articoli 23 e 24 della legge n. 559 del 1993, riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli Organismi che gestiscono, al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono anche i fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate.

L'articolo 31-*bis* della legge n. 196 del 2009 ha previsto la redazione di un allegato obbligatorio, a fini conoscitivi, al disegno di legge di bilancio, per i fondi “*che non rientrano nei bilanci ordinari*”.

Da tale allegato al disegno di legge di bilancio per il triennio 2017-2019 emerge la rilevanza del fenomeno, sia con riferimento al numero delle gestioni, che alle risorse gestite con tali modalità *extra ordinem*, nonostante i reiterati interventi legislativi diretti alla riduzione delle gestioni fuori bilancio.

In data 8 febbraio 2017 è stato emanato il dPCM previsto dall'art. 44-ter, con il quale sono state individuate le gestioni da ricondurre in contabilità ordinaria e quelle da sopprimere in via definitiva. Tuttavia, con i decreti ministeriali attuativi dell'11 e 17 maggio 2017 sono state dichiarate soppresse solo una parte delle gestioni elencate nel dPCM.

L'elenco dei fondi, come quello dello scorso anno, non presenta una ricognizione esaustiva.

Relativamente ai fondi di cui all'articolo 23 della legge n. 559 del 1993 (fondi di rotazione per i quali è previsto un Ministero vigilante sull'attività svolta dal Gestore esterno all'Amministrazione statale), si evidenzia la necessità di un costante monitoraggio da parte delle Amministrazioni vigilanti, le quali sono chiamate ad operare anche con indicatori di efficienza, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive ed anche i tempi di erogazione delle risorse delle gestioni stesse. Particolarmente delicata risulta la valutazione di quest'ultimo parametro, ove si consideri che risorse non movimentate, pur su conti correnti o postali dedicati, assicurano comunque un doppio vantaggio ai Gestori (liquidità a costo zero e, nel contempo, retribuzione prevista dalla convenzione).

Riguardo ai costi di funzionamento, nei casi in cui questi sono sostenuti a valere su risorse provenienti direttamente dai bilanci dei Ministeri vigilanti, non sempre è possibile quantificarne l'ammontare, soprattutto quando tali spese sono incluse in convenzioni "omnia", che prevedono un corrispettivo indistinto per più attività, anche diverse dalla gestione del fondo, ovvero vengono rendicontate unitamente a più attività o per più anni. In ogni caso, si ribadisce la necessità, già evidenziata negli anni precedenti, che la commissione riconosciuta al Gestore sia commisurata proporzionalmente all'effettiva attività svolta in linea con la *mission* del fondo e, comunque, tenendo conto della complessità delle operazioni gestite, evitando quantificazioni in misura fissa o forfettaria in ipotesi di modesta, se non nulla, movimentazione, che si tradurrebbero in un costo certo pur in totale o parziale assenza di attività gestoria.

Con riferimento, poi, ai fondi rotativi aventi natura mista, cioè comprendenti sia erogazioni di capitali (aventi i caratteri di rotatività), che concessioni di contributi a fondo perduto, si rileva l'opportunità di una verifica e di un aggiornamento dei regolamenti concernenti la gestione della quota non rotativa.

Come per i precedenti esercizi, a seguito delle verifiche effettuate in fase istruttoria, molti dei rendiconti trasmessi hanno evidenziato incongruenze nei dati contabili, tanto da richiedere rettifiche, che sono intervenute solo dopo le segnalazioni della Corte. Ciò fa emergere la necessità di controlli più attenti da parte delle Amministrazioni vigilanti sulla rendicontazione presentata da ciascun Gestore, oltre all'esigenza di valutare l'inserimento

di penali nelle convenzioni per le ipotesi di errata/incompleta o tardiva redazione/presentazione del rendiconto. Si ricorda, inoltre, che l'eventuale mancata applicazione delle penali contrattualmente già previste configura una ipotesi di danno all'Erario, con connessa responsabilità dei dirigenti/responsabili dei ministeri ed obbligo di segnalazione alla Procura della Corte dei conti.

L'analisi dei documenti contabili, poi, continua a far emergere un diffuso grado di disomogeneità, sia riguardo alla tipologia di rendicontazione, anche della parte patrimoniale oltre che economica, sia con riferimento alla qualità ed esaustività delle informazioni contenute nelle relazioni sulla gestione, il che rende impossibile una analisi comparativa dei dati e delle informazioni gestionali. Pertanto, come già evidenziato nelle ultime relazioni si riafferma la necessità che la RGS predisponga uno schema uniforme di rendicontazione finanziaria e patrimoniale, in coerenza con il disposto dell'art. 40, comma 2, lett. p), della legge n. 196 del 2009. Si segnala, inoltre, la necessità di predisporre linee guida relative alle informazioni essenziali, che le relazioni sulla gestione devono contenere.

La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione (Tavole 21 e 22)

Presidenza del Consiglio dei ministri

30.

Va preliminarmente segnalata la mancata attuazione della delega prevista dall'articolo 8 della legge n. 124 del 2015 con la quale avrebbero dovute essere riviste le competenze regolamentari e amministrative della PCM, al fine del prioritario esercizio delle funzioni strumentali al mantenimento dell'unità di indirizzo politico dell'azione di governo.

In controtendenza con tali indicazioni è proseguita, anche nel 2016, l'ampliamento dei compiti di amministrazione attiva della Presidenza, con l'aggiunta di due nuovi programmi di spesa relativi allo sviluppo sostenibile, all'edilizia abitativa e alle politiche territoriali.

L'attribuzione diretta alla PCM della gestione del Fondo unico per gli investimenti, disposta dalla legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 140), ha, inoltre, ulteriormente accentuato il ruolo attivo della Presidenza del Consiglio.

Coerenti con i compiti di impulso e coordinamento appaiono, invece, le due nuove strutture di missione, incaricate, rispettivamente, dei compiti connessi con lo svolgimento in Italia della riunione dei Paesi più industrializzati e dell'attuazione di uno specifico progetto di cura e valorizzazione del patrimonio abitativo, del territorio e delle aree urbane. Si tratta, in entrambi i casi, di competenze temporee, ad alta valenza politica, affidati a strutture dotate della necessaria flessibilità.

Le politiche attive assorbono circa il 64,5 per cento delle risorse. Tra queste riveste un ruolo centrale la Protezione civile: a fronte di una dotazione finale di risorse di 1,2

miliardi, il Dipartimento ha assunto impegni di spesa per 804 milioni, di cui 440 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 318 milioni per spese in conto capitale (concentrate nel Fondo per le emergenze nazionali).

A fronte di un incremento delle spese di funzionamento derivante dal maggior impegno connesso agli eventi sismici del mese di agosto 2016, si registra una forte riduzione della spesa per investimenti (- 30 per cento)

Fra le Politiche attive, segue per consistenza, quella relativa al sostegno all'editoria (186 milioni di spesa nel 2016). Al riguardo, va segnalato il contenuto della legge n. 198 del 2016 che ha, tra l'altro, istituito, nello stato di previsione del MEF, il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione (ove confluiranno tutte le risorse destinate all'editoria) e ridefinito la disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici, limitando l'ambito dei beneficiari a quelle che esercitano una attività informativa autonoma e indipendente di carattere generale.

Le politiche per la famiglia (impegni per 46 milioni circa e pagamenti per 40) evidenziano, anche nel 2016, difficoltà nel riparto delle risorse, in relazione al ritardo con cui le Regioni hanno predisposto ed inviato la programmazione delle attività finanziabili.

Sotto il profilo organizzativo, sono proseguite, nel 2016, le attività di completamento dell'assetto dell'Agenzia per la coesione territoriale, finalizzate ad assicurare la piena operatività del nuovo ente (individuazione della sede e trasferimento delle risorse umane e dei beni strumentali).

La gestione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) evidenzia, peraltro, nel 2016, un rilevante importo di residui passivi, da correlare alle operazioni di chiusura della rendicontazione a fine ciclo della programmazione comunitaria (2007-2013), che richiedono complesse procedure di verifica sui c.d. progetti finanziati all'origine con risorse nazionali.

Al 31 dicembre 2016, le spese verificate positivamente dalla Commissione europea ammontano a circa 45 miliardi, con un aumento rispetto al valore cumulato nell'anno precedente di circa 8 miliardi. La maggior parte degli interventi collegati al ciclo nazionale delle politiche di coesione 2007-2013 sono, peraltro, tuttora in corso di realizzazione. La spesa per i progetti realizzati raggiunge il 26 per cento del totale dei finanziamenti assegnati, con un incremento, rispetto all'anno precedente, del 6 per cento.

Nel 2016 il CIPE ha provveduto al riparto tematico del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e all'assegnazione delle risorse ai "Patti per il Sud", in attuazione del *Masterplan* per il Mezzogiorno, elaborato dal Governo nel corso del 2015.

La riorganizzazione del Dipartimento per la programmazione economica (DIPE) ha contribuito al miglioramento dell'attività di coordinamento della programmazione economica, potenziando le funzioni di valutazione strategica e monitoraggio degli investimenti pubblici.

Significativo è stato, nel 2016, il ruolo di indirizzo e coordinamento del processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione, secondo le linee guida indicate nell'Agenda per la semplificazione.

Sotto il profilo contabile, il bilancio di previsione ed il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri offrono una rappresentazione coerente con le logiche sottese alla gestione del bilancio statale.

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

La PCM, in attuazione della legge n. 196 del 2009, ha, inoltre, partecipato alla sperimentazione dei nuovi criteri di registrazione contabile degli impegni di spesa ed ha provveduto ad adeguare i termini di conservazione dei residui passivi; resta, invece, attualmente in *stand by* la riorganizzazione dei programmi di spesa prevista dal d.lgs. n. 90 del 2016.

Le risorse in entrata, provenienti dal bilancio dello Stato, si attestano a 2,2 miliardi (in crescita rispetto al precedente esercizio), cui si aggiungono 78,8 milioni a titolo di restituzioni, rimborsi e recuperi vari e 1,84 miliardi di avanzo di amministrazione 2015 (in gran parte ascrivibile alla Protezione civile), confluito nel bilancio 2016 in aggiunta alla competenza.

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

Ministero dell'economia e delle finanze

31.

Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), partecipa alla gestione di 26 delle 34 missioni in cui si articola il bilancio dello Stato, di cui 21 in condivisione con altri Dicasteri, nonché a 55 programmi, molti dei quali caratterizzati da meri trasferimenti ad altre Amministrazioni Pubbliche o ad enti vigilati.

Nel 2016, peraltro, vanno segnalate alcune operazioni di riallocazione delle risorse, prodromiche a più rilevanti modifiche ordinamentali, che hanno contribuito a segnare l'avvio di un percorso diretto a superare la ancora persistente polarizzazione della spesa in capo al MEF.

Gli stanziamenti definitivi del 2016 ammontano a 568 miliardi, in diminuzione per circa 20 miliardi, rispetto all'esercizio precedente. La diminuzione ha interessato sia le spese in conto corrente che quelle per rimborsi di passività finanziarie, mentre le spese in conto capitale si sono incrementate.

Nel rinviare alle parti generali per le attività relative alla gestione delle entrate, del patrimonio e delle attività di mero trasferimento di risorse, segue un'analisi specifica della gestione di alcuni programmi propri del Ministero.

Con riferimento al programma "Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali", il 2016 è stato il primo anno caratterizzato dagli effetti della riforma del sistema sanzionatorio penale e amministrativo introdotta dal decreto

legislativo n. 158 del 2015. Ciò ha consentito alla Guardia di finanza di potenziare la propria attività investigativa verso la lotta alle frodi e alle fattispecie penali tributarie più gravi.

Nell'ambito del programma "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario", il recepimento della IV Direttiva UE per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo ha rappresentato l'occasione per porre rimedio ad alcune criticità. L'Amministrazione ha valorizzato un approccio basato su un'analisi triennale del rischio e su una maggiore responsabilizzazione dei soggetti obbligati.

In relazione all'obiettivo di ridurre il costo del debito pubblico, anche il 2016 ha beneficiato del *Quantitative Easing*, in ragione del quale i rendimenti di mercato dei titoli di Stato hanno registrato sostanzialmente un *trend* decrescente. Parimenti ha continuato a risentire dei richiamati interventi di allentamento quantitativo la gestione della liquidità del Tesoro (*cash management*).

Si è segnalata, inoltre, quanto alla partecipazione alle aste di impiego della liquidità del Tesoro, già ridimensionatasi a partire dalla seconda metà del 2014, una nuova lieve riduzione dei quantitativi allocati che ha fatto seguito al nuovo calo dei rendimenti del mercato monetario. Permangono difficoltà nel definire la messa in esercizio e la piena funzionalità della piattaforma applicativa unica a supporto del processo di gestione del debito pubblico (GEDI).

In materia di patrimonio pubblico, si segnala, nell'ambito dell'iniziativa *Proposta immobili 2015*, l'ampliamento della platea dei potenziali candidati nella selezione del portafoglio immobili da inserire nei progetti di valorizzazione e alienazione, con l'inclusione di Enti locali con soglia demografica compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti, nonché l'estensione dei criteri preferenziali di selezione. Si è consolidato, inoltre, il complesso degli *asset* gestiti dalla Invimit SGR S.p.A., che ha raggiunto circa 670 milioni di euro; tuttavia, il processo di vera e propria valorizzazione e dismissione deve ancora essere messo in campo.

Nell'ambito del programma "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio", vanno positivamente segnalati gli sviluppi nel processo di attuazione della Banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), strumento rilevante a supporto dell'attività di analisi e monitoraggio della finanza pubblica: si è dato corso alla realizzazione di un applicativo informatico denominato "BDAP - Bilanci Armonizzati", per la raccolta da parte della Ragioneria Generale dello Stato dei dati contabili e di bilancio degli enti territoriali.

Nell'ambito delle risorse disponibili della Missione "Relazioni finanziarie con le autonomie locali" (con stanziamenti definitivi pari a 102,2 miliardi), la spesa più importante ha riguardato il "federalismo fiscale" con 57,6 miliardi trasferiti alle Regioni a titolo di compartecipazione all'IVA. Per l'attuazione del federalismo amministrativo sono stati disposti trasferimenti in favore delle Regioni a statuto speciale per un importo complessivo di 216,7 milioni e in favore delle Regioni a statuto ordinario per 71,7 milioni.

La missione “*Debito pubblico*” assorbe un significativo ammontare di risorse del bilancio dello Stato (36 per cento) e di quelle assegnate al MEF (52,3 per cento). La gestione principale riferita alle risorse destinate al pagamento degli oneri relativi ai titoli di Stato, ha visto nel 2016 stanziamenti per 74,5 miliardi impegnati per il 92 per cento; per il rimborso dei titoli di Stato, gli stanziamenti di competenza sono stati pari a 216,4 miliardi, con una percentuale di impegni e pagamenti del 90 per cento.

Ministero dello sviluppo economico

32.

Il Ministero dello sviluppo economico (MISE) ha il compito di sostenere i soggetti economici nel mercato globale mediante gli strumenti offerti in ambito comunitario, nazionale e regionale, favorire lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo, promuovere la concorrenza sul mercato, favorire la crescita, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici contenendo il costo e l'impatto sull'ambiente, tutelare i consumatori, favorire il passaggio ad una economia digitale di sistema.

Sotto il profilo organizzativo, solo nel mese di ottobre, a distanza di quasi tre anni dall'adozione del regolamento di organizzazione, è stato nominato il Segretario generale, figura centrale per assicurare il coordinamento di attività derivanti da successive attribuzioni di competenze.

Solo nel 2017 sono state avviate le procedure di individuazione degli uffici di supporto al Segretario.

Il percorso di alleggerimento delle risorse finanziarie e della dotazione di personale, conseguente al trasferimento alla Presidenza del Consiglio e, successivamente all'Agenzia per lo sviluppo e la coesione, della missione più consistente “Sviluppo e riequilibrio territoriale”, potrebbe trovare ulteriori sviluppi, mantenendo al MISE solo le risorse correlate ad una effettiva gestione strategica integrata da parte dello stesso Dicastero.

Rilevano, al riguardo, le ingenti risorse formalmente intestate al Ministero, riguardanti il comparto della Difesa, che coprono buona parte degli stanziamenti definitivi, rispetto alle quali il ruolo del Ministero attiene al mero trasferimento e non alla programmazione e gestione dei progetti.

Nel 2016, per l'attività propria del Ministero, le risorse attribuite raggiungono appena il 3,5 per cento degli stanziamenti iniziali.

Nell'atto di indirizzo per il 2016, risulta confermato l'obiettivo di restituire centralità all'impresa, al fine di incidere positivamente sul ciclo economico e sottolineato, a tal fine, il ruolo strategico del Ministero nel considerare unitariamente le *policy* rivolte all'industria con la linea di interventi a sostegno dell'innovazione e della ricerca.

Nel 2016 gli stanziamenti definitivi sono stati pari a 7,4 miliardi, maggiori del 22 per cento rispetto all'esercizio precedente. L'incremento ha interessato esclusivamente la

spesa in conto capitale. In particolare, a crescere in modo prevalente è stata la spesa per contributi agli investimenti per imprese private.

La missione “Competitività e sviluppo delle imprese” comprende circa l’85 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero, in massima parte distribuiti su due dei cinque programmi di pertinenza.

Il primo “Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione”, le cui dotazioni attingono quasi interamente a spese del comparto strategico della difesa, continua ad evidenziare criticità, dovute al non sempre facile coordinamento fra aspetti amministrativi e contrattuali e gestione finanziaria.

Il programma “Incentivazione del sistema produttivo” ha evidenziato, nel corso del 2016, un incremento del volume di attività nella gestione del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese, rispetto agli esercizi precedenti.

Merita di essere sottolineato al riguardo il passaggio dall’attuale modello di *credit scoring* a un modello di *rating*, al fine di graduare l’intensità delle coperture assicurative in funzione del rischio delle imprese e meglio veicolare il supporto dell’intervento pubblico.

La missione “Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo” ha avuto quale principale obiettivo l’attuazione ed il monitoraggio del Piano Straordinario per la promozione del *Made in Italy*, rispetto al quale va, peraltro, confermata l’esigenza di un coordinamento con le misure tradizionalmente adottate per il sostegno delle imprese italiane nei mercati internazionali.

Le pur ingenti risorse stanziare sulla missione “Energia e diversificazione delle fonti energetiche” (651,5 milioni) non esauriscono il contributo della collettività agli obiettivi alla stessa riconducibili. Gli interventi nel settore del risparmio energetico, infatti, risultano supportati, anche, da risorse derivanti da alcune componenti della bolletta elettrica (nel 2015, pari a 15 miliardi): una quota crescente e sempre più significativa della spesa, dovuta in misura prevalente al sostegno delle energie rinnovabili, nonché al finanziamento del *decommissioning* del nucleare.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, il Ministero ha preso atto dell’avanzamento di progetti diversi rispetto a quelli programmati per la “Commessa Nucleare”, nonché della persistenza dei ritardi per la localizzazione e realizzazione del Deposito nazionale e parco tecnologico.

Nell’ambito della missione “Comunicazioni”, anche nel 2016, predominanti sono state le iniziative dirette allo sviluppo della banda larga e ultra larga, sia sul piano delle infrastrutture che su quello dei servizi.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

33.

L’attività del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si è svolta nel 2016 in un contesto normativo oggetto di rilevanti cambiamenti in tutti settori di competenza.

L'Amministrazione, pertanto, è stata impegnata, da un lato, nelle attività necessarie al completamento del quadro ordinamentale di riferimento e, dall'altro, nella gestione ordinaria, resa maggiormente difficoltosa da una complessa normativa transitoria di non facile interpretazione ed attuazione.

I cambiamenti normativi, come osservato nella relazione relativa al Rendiconto 2015, hanno investito non solo le regole sostanziali di riferimento ma anche lo stesso assetto ordinamentale del Ministero, avviato verso la trasformazione in una struttura di regolazione e di indirizzo, con abbandono delle attività operative in favore delle due neo istituite Agenzie (ANPAL ed Ispettorato nazionale del lavoro), operanti dal primo gennaio 2017.

La legge delega sul contrasto alla povertà, prefigurata dalla legge di stabilità per il 2016, colmando un vuoto normativo, ha previsto una misura nazionale di sostegno agli indigenti, individuata come livello essenziale delle prestazioni, da garantire in tutto il territorio nazionale, con il superamento della ormai storica categorialità dell'intervento assistenziale in Italia.

La nuova misura, ispirata ai principi dell'universalismo selettivo, dovrà essere omogenea a livello nazionale, avere carattere universale ed essere condizionata alla prova dei mezzi, effettuata attraverso l'utilizzo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

L'intervento consiste in un sostegno economico, a condizione che si aderisca ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, volto all'affrancamento dalla condizione di povertà.

La nuova misura di contrasto alla povertà presenta caratteristiche in parte affini al SIA (Sistema di Inclusione Attiva), esteso nel frattempo, non senza difficoltà operative, a tutto il territorio nazionale, per effetto di quanto disposto dalla medesima legge di stabilità per il 2016, divenendo in tal modo una sorta di utile sperimentazione verso il nuovo modello di assistenza.

La definizione dei livelli essenziali di assistenza necessita di essere declinata anche attraverso la capacità di censire specifiche situazioni di disagio e di garantire interventi omogenei e mirati, consistenti non solo in prestazioni economiche ma anche nell'erogazione di specifici servizi alla persona.

In tale nuovo contesto dovrà essere garantito il necessario coordinamento tra tutte le amministrazioni statali operanti in materia, con una riagggregazione su nuove basi degli interventi previsti dalla normativa.

La nuova organizzazione del Ministero, già prefigurata nel nuovo regolamento di organizzazione, dovrebbe, dunque, assicurare lo svolgimento di tale compito con un'attenta ricognizione delle professionalità necessarie.

Sempre in tema di attività assistenziali, la recente legge delega n. 106 del 2016 ha delineato i presupposti per l'atteso riordino delle società e degli enti operanti nel Terzo settore, con specifica indicazione delle caratteristiche delle diverse tipologie e dei requisiti necessari per poter accedere ai previsti benefici, demandando al Ministero il completamento della normativa e, successivamente, come auspicato dalla Corte, l'esercizio di più stringenti compiti di vigilanza.

E' in tale prospettiva che andrebbe rivista e riordinata la disciplina relativa alla concessione di benefici e provvidenze derivanti da normative risalenti nel tempo.

Sul versante pensionistico, in attesa dell'entrata a regime degli interventi normativi contenuti nella legge di bilancio per il 2017, che rappresentano il più vasto intervento di riforma dopo la legge Dini, il Ministero è stato impegnato nella complessa opera di *governance* dell'INPS, sia sotto il profilo del miglioramento dell'assetto organizzativo che con riferimento alle necessarie verifiche finanziarie e contabili.

E' proseguita anche nel 2016 l'attività relativa all'applicazione delle iniziative di salvaguardia in favore dei lavoratori esodati.

I destinatari delle prime sette iniziative sono stati rideterminati, in esito ad un più accurato monitoraggio dei soggetti coinvolti, in un numero inferiore rispetto a quello preventivato; contemporaneamente l'ottavo intervento legislativo in materia, introdotto con la legge di bilancio per il 2017, ha ulteriormente esteso la platea dei beneficiari.

Vanno in questa sede ribadite le osservazioni circa l'estensione della salvaguardia a soggetti non direttamente incisi dalla riforma pensionistica e sui costi della complessiva operazione, che rappresentano circa il 15 per cento dei complessivi risparmi attesi dalla riforma Fornero.

Le politiche attive del lavoro, dal 2017 demandate all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive (ANPAL), si sono incentrate nell'esercizio trascorso, sulla prosecuzione del programma "Garanzia Giovani", che ha visto il costante aumento dei soggetti interessati e presi in carico. I risultati raggiunti, in termini di creazione di nuova occupazione, evidenziano, peraltro, la necessità di offrire percorsi più mirati ai soggetti con maggiori difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro e di introdurre più rigorosi controlli sul contenuto dei corsi di formazione e sull'eventuale uso improprio dei tirocini.

Anche nel 2016, in relazione al miglioramento della situazione economica e ai più rigorosi criteri introdotti dalla legge di stabilità per il 2016, è proseguita la costante diminuzione del ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga, in attesa del pieno funzionamento delle nuove misure di tutela contro la disoccupazione involontaria, introdotte con il *Jobs Act*.

In attesa dell'operatività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, istituito allo scopo di coordinare le attività degli ispettori del Ministero con quella svolta dall'Inps e da altri soggetti competenti in materia, gli esiti della attività di vigilanza, svolta nel 2016 sul rispetto della legislazione sul lavoro, sono risultati in linea con gli obiettivi.

Importanti e specifiche attività di vigilanza hanno riguardato aree geografiche a forte rischio di illegalità, il contrasto a fenomeni di particolare disvalore sociale, quali il caporalato, la corretta applicazione di benefici contributivi e normative settoriali di favore.

Il mutamento nella composizione socio-economica degli immigrati legalmente residenti in Italia, che registra progressivamente un forte incremento della componente non attiva, dovuto ai ricongiungimenti familiari, all'aumento del numero dei minori, all'elevato tasso di disoccupazione ed alla presenza di beneficiari di misure di protezione, ha reso, anche nel 2016, particolarmente gravosa e complessa l'attività di integrazione demandata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In tale contesto, l'Amministrazione ha concentrato, secondo quanto previsto nella Direttiva ministeriale, la distribuzione delle risorse disponibili verso la prosecuzione di specifiche iniziative volte a tutelare le fasce più deboli della popolazione di migranti e in particolare i minori non accompagnati.

Ministero della giustizia

34.

Il 2016 ha rappresentato il momento attuativo delle riforme del 2015, con un'implementazione di tutti i profili di efficientamento della giustizia.

La missione Giustizia, che concentra oltre il 98 per cento delle risorse disponibili, è suddivisa in tre programmi, destinati, rispettivamente, all'organizzazione ed amministrazione della giustizia civile e penale, al settore penitenziario e, infine, alla giustizia minorile ed alla esecuzione esterna della pena.

La gestione del primo programma si è concentrata nel 2016 nella revisione delle dotazioni organiche della magistratura, per il primo grado di giudizio, con una programmata ingente immissione di personale a vario titolo (assunzioni per concorso, mobilità, percorsi di formazione, tirocinio formativo), alla quale dovrà far seguito la rideterminazione del personale amministrativo in servizio, presso le diverse sedi periferiche.

La c.d. "geografia giudiziaria" ha visto, nel 2016, il ripristino di alcune sedi dell'Ufficio del Giudice di pace, con spese a carico degli enti locali che ne facciano richiesta.

In tale quadro dovrà innestarsi la riforma della Magistratura onoraria, avviata con la legge delega n. 57 del 2016.

Particolare attenzione è stata rivolta all'ammodernamento tecnologico nell'ambito del processo telematico, ulteriormente implementato per il settore civile e avviato per il settore penale, per ora solo relativamente ai sistemi informativi, alle notifiche e al registro unico penale, in relazione alle difficoltà connesse con i profili di segretezza e sicurezza. Lo stanziamento complessivo del processo telematico dal 2011 al 2016 è stato di 685 milioni, con pagamenti per 592 milioni.

Nel 2016, si registra una flessione complessiva dei procedimenti pendenti, per effetto cumulato degli strumenti deflattivi del contenzioso e di altre misure organizzative, quali l'istituzione delle sezioni specializzate in materia di impresa, il ricorso al tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari.

Nel settore civile, si registra una flessione delle cause pendenti del 3,6 per cento. In diminuzione la durata del contenzioso nei tribunali ed il numero dei procedimenti a rischio di risarcimento per eccessiva durata. Anche nel settore penale, si evidenzia un calo dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2016 del 6,2 per cento.

Con riferimento al programma "Amministrazione penitenziaria", per la parte di competenza del DAP, il Ministero ha gestito risorse pari a 27,5 milioni. Gli interventi

strutturali hanno determinato sinora un aumento dei posti disponibili (al 2016 n. 50.228). Tuttavia, in relazione all'aumento dei detenuti (54.653 nel 2016), risulta in lieve aumento l'indice di sovraffollamento (da 105 a 109 per cento).

Con riguardo al trattamento dei detenuti, l'Amministrazione ha operato per il potenziamento dell'offerta, nell'ambito dell'esecuzione della pena. Contestualmente, il legislatore ha introdotto nell'ordinamento penitenziario i rimedi rispettivamente previsti dagli articoli 35-bis e 35-ter, per la violazione dell'articolo 3 della CEDU, ottenendo la valutazione positiva del Consiglio d'Europa. A fronte di una quantificazione operata dalla norma in relazione agli oneri risarcitori, per complessivi 20,37 milioni per il triennio 2014-2016, al 2016 risultano pagati solo 567 mila euro.

A fronte della definitiva chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, non sono funzionanti in tutte le Regioni le REMS, strutture residenziali a carico del SSN, per l'accoglienza e cura dei soggetti dichiarati non dimissibili.

In relazione a quanto sopra, va implementata la sinergia tra il Dipartimento della amministrazione penitenziaria ed i presidi sanitari degli Enti locali e affrontata la problematica dell'adeguatezza della sorveglianza interna e esterna alle REMS.

Il nuovo programma della giustizia minorile e di comunità necessita di una regia unitaria delle politiche trattamentali e di esecuzione della pena esterna per minori ed adulti, in linea con il *probation system* europeo ed in considerazione della valenza positiva delle misure alternative alla detenzione. Al riguardo, appare indispensabile la sinergia con l'Autorità giudiziaria ed il raccordo con gli Enti locali e con il mondo del volontariato, selezionando i *partners*, attraverso procedure trasparenti e presidiate.

Sotto il profilo finanziario, nel 2016, si evidenzia una riduzione delle risorse per tutte le categorie di spesa. In riduzione anche gli stanziamenti per la c.d. equa ripartizione. Al riguardo, l'Amministrazione ha varato un Piano straordinario di rientro dal debito, che ha evidenziato effetti positivi sulla riduzione della durata dei processi, sui tempi di pagamento e sulla diminuzione dei giudizi di ottemperanza. Tuttavia, permangono ancora elementi di non fluidità della gestione.

Nonostante gli interventi gestionali ed organizzativi profusi nel 2016, permangono le criticità nella gestione sia per gli elevati residui, sia per l'insorgenza di nuovi debiti fuori bilancio.

Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

35.

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) assolve alle funzioni ed ai compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero.

Nell'ambito delle relazioni internazionali, le linee strategiche sono state finalizzate al controllo dei flussi migratori, alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici ed alla libertà degli scambi. Nella consapevolezza del ruolo prioritario che

per l'Italia ha l'area del Mediterraneo, il Ministero degli esteri ha avviato iniziative con la Libia e promosso numerosi incontri bilaterali, rilanciando il partenariato con i Paesi del continente africano.

Sotto il profilo ordinamentale, va positivamente rilevata l'elezione dell'Italia a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per il 2017 e alla Presidenza dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) per il 2018.

Il quadro normativo ha visto l'emanazione del decreto legislativo n. 64 del 2017, in attuazione della delega prevista dall'articolo 1, commi 180 e 181, della legge n. 107 del 2013. Con tale provvedimento è stato operato il riordino e l'adeguamento della normativa in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero, con l'obiettivo di un maggiore coordinamento tra il MAECI e il MIUR nella gestione della rete scolastica, in connessione con la realtà socio-economica dei Paesi in cui si opera.

Con riferimento all'internazionalizzazione delle imprese italiane il MAECI, nel 2016, ha tenuto incontri di vertice e riunioni per l'approfondimento delle tematiche settoriali e geografiche, per la definizione delle strategie di penetrazione nei mercati esteri, nonché per gestirne le eventuali criticità e problematiche. Quali strumenti operativi a disposizione degli imprenditori italiani, nel 2016 il Ministero ha realizzato la piattaforma *infoMercatiEsteri*, che rende disponibili notizie e inquadramenti su 125 Paesi e su 11 macro settori e lo sviluppo della piattaforma *ExTender*, sistema informativo su gare d'appalto internazionali e grandi progetti, anch'esso alimentato da MAECI, Agenzia ICE e Camere di Commercio italiane.

Nel mese di gennaio 2016 è iniziata l'attività dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), dando così concreta attuazione alle innovazioni nella *governance* della cooperazione italiana di cui alla legge n. 125 del 2014. Nella nuova organizzazione resta al MAECI la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo e l'attività di monitoraggio, controllo e vigilanza sull'Agenzia, mentre l'AICS, cui sono state trasferite anche le funzioni e le risorse umane, finanziarie e strumentali del soppresso Istituto Agronomico d'Oltremare (IAO), rappresenta l'ente strumentale deputato all'attuazione tecnico-operativa dell'indirizzo strategico e politico indicato dal Ministero.

La riforma, peraltro, ha solo parzialmente separato l'attività di indirizzo dalla fase dell'attuazione, con il rischio di potenziali conflitti o duplicazione di competenze tra il personale del Ministero e quello dell'Agenzia. Inoltre, nonostante parte delle competenze siano state trasferite all'AICS, nessun dipendente di ruolo del Ministero ha esercitato l'opzione per il passaggio all'Agenzia, a causa della mancata definizione dei profili professionali di quest'ultima, con la conseguenza che la pianta organica del MAECI risulta tuttora immutata.

Merita di essere segnalata la legge n. 145 del 2016, recante la nuova disciplina per la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, che prevede l'istituzione di uno specifico fondo per il finanziamento delle stesse, gestito con dPCM, previo parere delle Commissioni parlamentari.

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**36.**

Di particolare rilievo appaiono nel 2016 le attività del Ministero volte all'attuazione della legge n. 107 del 2015 che, ha delineato una significativa revisione del sistema di istruzione, fondata su una nuova autonomia degli istituti scolastici e un rafforzamento dell'offerta formativa, attraverso organici più ampi e un nuovo modello di insegnamento.

L'attuazione, nei tempi previsti, del piano straordinario di assunzioni del personale docente (con la nomina in ruolo di più di 86.000 unità), unito alle nomine ordinarie effettuate per l'anno scolastico 2016/2017 (14.599 unità), ha prodotto risultati rilevanti, sia in funzione delle esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche, sia in relazione alla riduzione del personale precario.

Meno incisivi, peraltro, rispetto alle aspettative, sono risultati gli effetti sulla consistenza delle graduatorie ad esaurimento – GAE, nonché sul ricorso al personale supplente, la cui crescita, nel 2016, va ricondotta alla mancanza di iscritti in alcune GAE, al mancato completamento di alcune procedure concorsuali, agli effetti della mobilità straordinaria, all'istituzione di posti di sostegno in deroga.

Complesso è stato anche lo svolgimento del nuovo concorso a cattedre (620 procedure concorsuali attivate nelle Regioni), a seguito sia dello slittamento delle prove scritte sia del contenzioso avviato dopo lo svolgimento delle stesse prove, che ha dato vita ad una serie di misure cautelari di ammissione con riserva a prove scritte suppletive.

L'attività del Ministero, nel 2016, si è incentrata sull'ammodernamento dell'intero sistema scolastico, attraverso il completamento di interventi di edilizia scolastica e sull'innovazione digitale nella scuola.

Gli interventi diretti a potenziare l'offerta formativa, hanno riguardato i percorsi di alternanza scuola-lavoro (in relazione ai quali l'entrata in vigore della legge n. 107 del 2015, sia pur in modo graduale, ha determinato un significativo aumento del numero degli studenti coinvolti) e la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore.

Con riferimento alla Missione “Ricerca e innovazione”, si segnala l'approvazione, del nuovo Programma Nazionale della Ricerca – PNR che, a differenza del precedente, si configura come uno strumento agile di priorità e coordinamento.

Resta, peraltro, ancora problematico il sistema di finanziamento della ricerca per la progressiva riduzione dei contributi statali, in particolare provenienti dal FIRST, che non ha consentito l'avvio di nuovi progetti. Appena 10 milioni sono stati destinati ad una delle linee di azione più rilevanti (Fare ricerca in Italia).

Significative appaiono, comunque le prime attuazioni del PNR e, in particolare, gli interventi adottati nell'ambito del programma Capitale Umano (Promozione dei dottorati innovativi, Fare ricerca in Italia, *Contamination Lab*) e nel programma Cooperazione pubblico-privato e ricerca industriale (Sviluppo e potenziamento di 4 nuovi *cluster* tecnologici nazionali).